



Direction des travaux publics et des transports

Reiterstrasse 11
3013 Berne
Téléphone +41 31 633 30 11
info.ra.bvd@be.ch
www.bvd.be.ch/ra

DTT 120/2018/16

Décision de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT) du 12 octobre 2021

en la cause liée entre

Monsieur C. _____
recourant

et

Office fédéral du développement territorial, Worblentalstrasse 66, 3063 Ittigen
intimé

et

Commune mixte de Roches, agissant par son Conseil municipal, Haut du Village 31, 2762 Roches BE

représentée par Maître F. _____

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 Roches du 9 février 2018 (bâtiment d'habitation, couvert pour voitures, murs de soutènement, escaliers, place)

I. Faits

1. Le recourant est propriétaire de la parcelle inscrite au feuillet n°K. _____ du registre foncier de la commune de Roches. Celle-ci est située en zone agricole dans le hameau de B. _____. Par décision du 30 octobre 2003, la commune de Roches avait délivré au recourant un permis de construire pour la transformation en habitation d'un des deux bâtiments se trouvant sur ce bien-fonds (une écurie, bâtiment n° 43b). Outre la transformation de l'écurie existante, le projet comprenait un couvert pour trois voitures, un escalier de quatre marches, des murs de soutènement et la plantation de trois arbres. La commune n'avait toutefois pas consulté l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), compétent pour se prononcer sur les projets prévus hors de la zone à bâtir. Le projet de construction a été réalisé, à l'exception

de la plantation des trois arbres, qui a fait place à une esplanade pavée et gravillonnée et un mur de soutènement supplémentaire.

2. La commune avait délivré au recourant, en date du 29 juin 2007, un permis pour la construction d'un court de tennis sur la même parcelle n° K._____, malgré le refus de l'OACOT d'octroyer une dérogation pour construction hors de la zone à bâtir. Sur injonction de la préfecture, informée fortuitement de la réalisation de certains travaux, la commune avait rendu en date du 21 octobre 2009 une décision de révocation de ce permis et de remise en état du terrain. Cette décision a été confirmée, le 20 octobre 2011, par la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (devenue Direction des travaux publics et des transports [DTT] à partir du 1^{er} janvier 2020) sous le n° d'affaire OJ 120/2009/41. Une inspection des lieux s'était tenue dans le cadre de cette instruction et la personne responsable du dossier avait constaté à cette occasion l'existence de l'habitation, du couvert et des autres aménagements mentionnés au chiffre 1 ci-dessus. Dans sa décision du 20 octobre 2011, la DTT avait invité la commune à entreprendre une procédure de constatation de la nullité et/ou de la caducité du permis délivré le 30 octobre 2003, et à examiner à cette occasion, à la lumière du principe de la proportionnalité, dans quelle mesure il faut remettre en état. Par jugement du 19 septembre 2012 (100.2011.455), le Tribunal administratif du canton de Berne (TA) avait confirmé la décision du 20 octobre 2011.

3. Par décision du 17 novembre 2014, la commune de Roches avait constaté la nullité du permis délivré le 30 octobre 2003, renoncé à des mesures de remise en état, statué que les constructions et aménagements peuvent être entretenus et/ou réparés, mais que toute rénovation et/ou transformation ainsi que la démolition suivie d'une reconstruction sont interdites.

Par décision du 21 septembre 2015, la DTT avait confirmé la décision du 17 novembre 2014 (OJ n° 120/20157120). Par jugement du 25 mai 2016 (100.2015.314), le TA avait également rejeté, dans la mesure de sa recevabilité, le recours interjeté par le recourant contre la décision de la DTT. Il avait notifié son jugement à l'Office fédéral du développement territorial.

4. Par arrêt du 2 juin 2017 (1C_276/2016), le Tribunal fédéral (TF) a admis le recours de l'Office fédéral du développement territorial contre le jugement du TA. Il a annulé la décision de la commune du 17 novembre 2014, la décision de la DTT du 21 septembre 2015 et le jugement du TA du 25 mai 2016 en tant qu'ils renoncent au rétablissement conforme au droit du bâtiment litigieux. Le TF a renvoyé la cause à la commune pour nouvelle décision dans le sens de ses considérants.

5. Par décision du 9 février 2018, l'autorité de police des constructions a statué ce qui suit :

1. M. C._____ est prié de démolir complètement le bâtiment Les B._____ n° 43b y compris fondations/sous-construction, sis sur la parcelle n° K._____ du ban de Roches, jusqu'au 31 mai 2018.

2. M. C._____ est prié de démolir complètement le couvert pour trois voitures ainsi que le mur de soutènement dans la partie 1 (en orange sur la photo n° 1 en annexe 1) et dans la partie 2 (en vert sur la photo n° 2 en annexe 2), sis sur la parcelle n° K._____ du ban de Roches, jusqu'au 31 mai 2018.

3. M. C._____ est prié de démolir complètement l'escalier de quatre marches ainsi que le mur de soutènement dans la partie 3 (en rouge sur la photo n° 3 en annexe 3), sis sur la parcelle n° K._____ du ban de Roches, jusqu'au 31 mai 2018.

4. M. C._____ est prié de démolir complètement la place en pavé, sise sur la parcelle n° K._____ du ban de Roches, jusqu'au 31 mai 2018.

5. M. C._____ est prié de réaménager le terrain modifié sur la parcelle n° K._____ du ban de Roches. La remise en état doit se faire par le réaménagement du terrain naturel (voir extrait du plan du 1.6.2003 contenant façade sud, façade nord, façade est et façade ouest et la ligne intitulée terrain existant (annexe 4). Le réaménagement du terrain naturel doit se faire par la remise du sol de la façon suivante : réaménagement

du sous-sol et d'une sous-couche d'une épaisseur de 30 cm jusqu'au 30 juin 2018. Jusqu'au 31 juillet 2018, M. C. _____ mettra une couche de terre végétale d'une épaisseur de 20 cm. Jusqu'au 31 août 2018, M. C. _____ devra ensemencer par de l'herbe (mélange luzerne/herbacées ou trèfle violet/herbacées).

6. (interdiction d'utilisation et mesures rendant le bâtiment inhabitable)

7. (possibilité pour la commune de mettre le bâtiment sous scellés jusqu'à sa démolition totale)

8.-13. (exécution par substitution et modalités)

14.-15. (informations sur les prescriptions pénales)

16. (frais)

17. (absence d'effet suspensif d'un éventuel recours contre l'interdiction d'utilisation et les mesures rendant le bâtiment inhabitable)

6. Par écriture du 15 mars 2018, le recourant a interjeté recours auprès de la DTT. Il conclut, sous suite de frais et dépens :

- à l'annulation de la décision du 9 février 2018 ;
- à ce que l'écurie transformée en habitation soit rendue à son affectation initiale de remise en maintenant la substance bâtie actuelle ;
- au maintien du couvert et de son utilisation comme couvert et comme surface d'entreposage ;
- au maintien des murs de soutènement y compris système de drainage et escalier, comme étant des installations nécessaires.

Le recourant est d'avis qu'il suffit en tous les cas, pour rétablir l'affectation initiale de remise, de rendre la maison inhabitable en supprimant la cuisine, les sanitaires, le chauffage et le raccordement au réseau de distribution d'eau. Un étage aurait déjà existé dans la construction d'origine, servant à l'entreposage du foin pour les chevaux. L'écart par rapport à l'ordre légal ne serait que minime. S'agissant du couvert, le recourant fait valoir qu'il sert aussi au bâtiment principal n° 43 pour le stationnement et l'entreposage de bois, et qu'il est en outre utilisé par l'agriculteur qui exploite la parcelle en question. De l'avis du recourant, les murs de soutènement assortis du système de drainage et de l'escalier protégeraient le bâtiment principal n° 43 des glissements de terrain et des inondations, il n'y aurait pas d'intérêt public à leur suppression. Le recourant fait valoir que la surface pavée sert d'accès au bâtiment principal n° 43, raison pour laquelle elle doit être maintenue. De façon générale, il estime que les constructions et installations litigieuses n'ont pas pour effet une diminution du territoire agricole effectivement exploitable. Le recourant souligne que les mesures de rétablissement provoqueraient sa mise en faillite. Le dommage induit par les mesures de rétablissement prononcées se monterait à 450 000 fr., alors même que le recourant a investi sa caisse de pension et tout son capital dans le bien-fonds concerné. Il est d'avis que les omissions de la commune, en particulier l'absence d'arrêt des travaux alors que le permis de transformation de l'écurie en habitation était échu, doivent être prises en compte dans l'examen de la proportionnalité. Le recourant reproche finalement à l'autorité de police des constructions d'avoir violé son droit d'être entendu, dans le sens où elle ne lui aurait pas fourni le permis de construire concernant la transformation de la remise initiale en écurie et l'aménagement d'un pad-dock.

7. Par décision incidente du 23 avril 2018, l'Office juridique, qui conduit les procédures de recours pour le compte de la DTT¹, a rejeté la demande du recourant tendant à l'octroi de l'assistance judiciaire. Le TA a confirmé cette décision par jugement du 6 septembre 2018.

¹ art. 7 de l'ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics et des transports (OO DTT, RSB 152.221.191)

8. Dans sa prise de position du 2 mai 2018, l'OACOT conclut au rejet du recours. Cette instance est d'avis qu'aucun motif de dérogation n'est envisageable en l'espèce pour la transformation intégrale du bâtiment et de l'ensemble (doublement du volume bâti, pose de vitrages et d'éléments d'habitation, aménagements importants aux abords, imperméabilisation de surfaces, etc.). La renonciation à la démolition complète reviendrait à approuver tacitement les travaux, qui ont accentué la non-conformité de la construction originelle et vont nettement à l'encontre des objectifs de la législation en matière d'aménagement du territoire. L'OACOT attire en outre l'attention sur les atteintes au site.

9. Par écriture du 22 mai 2018, la commune confirme la décision attaquée, à laquelle elle n'a rien à ajouter.

10. Par ordonnance du 31 mai 2018, l'Office juridique a transmis au recourant et à l'intimé les documents du dossier communal correspondant à un permis de construire de 1976 pour la remise originelle n° 43b d'une part, et à un permis de construire de 1996 (n° 45/96) pour le changement d'affectation de cette remise en écurie pour chevaux (y compris installations intérieures) et la modification de la porte.

11. Par prise de position du 25 juin 2018, l'intimé conclut au rejet du recours. Il se rallie à la position de l'autorité communale de police des constructions. Il fait valoir que l'état du bâtiment à prendre en considération comme référence pour les mesures de rétablissement est le dernier état autorisé conformément au droit. A son avis, il s'agissait tout au plus d'un hangar à machines autorisé en 1976. D'après l'intimé, il ne reste de la construction originelle qu'une partie des murs extérieurs, de sorte qu'une déconstruction à l'état de hangar à machines n'est pas possible. L'intimé précise que les conditions pour construire un tel hangar ne seraient pas remplies.

12. Par courrier du 22 octobre 2018, le recourant a transmis à l'Office juridique une attestation de l'Assurance immobilière Berne (AIB) du 20 août 2018, selon laquelle la carte de l'aléa ruissellement de l'Office fédéral de l'environnement montrerait clairement que les structures existantes protègent le bâtiment principal n° 43.

13. Par prises de position respectives du 22 novembre 2018, du 26 novembre 2018 et du 28 novembre 2018, l'autorité de police des constructions, le recourant et l'intimé se sont exprimés au sujet du résultat de l'administration des preuves.

II. Considérants

1. Recevabilité

Conformément à l'article 49, alinéa 1 LC², les décisions en matière de police des constructions peuvent être attaquées par voie de recours administratif auprès de la DTT. Le recourant 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 loi du 9 juin 1985 sur les constructions, LC, RSB 721.0

2. Objet du litige

a) Il est avéré que les constructions et aménagements litigieux sont illicites, vu que la nullité du permis correspondant a été confirmée. Dans son arrêt du 2 juin 2017 (1C_276/2016, consid. 3.3 s.), le TF a tranché que la renonciation au rétablissement de l'état conforme concernant les travaux litigieux était contraire au droit fédéral. Il a considéré que ces travaux ne peuvent pas être qualifiés d'écart mineur par rapport au principe de séparation des zones constructibles et non constructibles (travaux équivalant à tolérer un nouveau logement non agricole hors de la zone à bâtir) et par rapport au principe de la limitation du nombre et des dimensions des constructions en zone agricole. Le TF a en outre admis que les intérêts publics lésés justifient le dommage que la remise en état causerait au propriétaire, dès lors que l'interdiction de construire hors des zones à bâtir est une préoccupation centrale de l'aménagement du territoire. Ils doivent l'emporter sur l'intérêt privé purement financier du recourant à s'opposer au rétablissement. Par ailleurs, le TF a considéré que le recourant ne pouvait pas être reconnu comme étant de bonne foi au sens de la police des constructions, car il devait savoir qu'une dérogation délivrée par une autorité cantonale était nécessaire et qu'il ne pouvait raisonnablement tenir la commune pour compétente à cet égard. Le TF a donc renvoyé la cause à la commune « afin qu'elle ordonne la remise en état du bâtiment litigieux ; il lui appartiendra de déterminer les modalités de cette remise en état, notamment de décider si elle doit s'opérer sous la forme d'un rétablissement de l'état initial du bâtiment non habitable ou de sa démolition totale ».

Au vu de l'arrêt du TF du 2 juin 2017, la seule question encore litigieuse est celle de savoir si le bâtiment originel peut ou non être maintenu. Il faut relever que les autres installations (couvert à voitures, murs de soutènement, escalier, surface pavée) sont les accessoires de la fonction d'habitation, dont l'illégalité ne fait plus de doute à la suite de l'arrêt du TF. Ces autres installations sont également objet du permis de construire nul, dès lors qu'elles résultent des plans y relatifs. Par conséquent, les considérants du TF concernant les intérêts publics, la proportionnalité ainsi que l'absence de bonne foi du recourant s'appliquent, quant au principe, également à ces aménagements. Autant pour le bâtiment principal que pour les autres constructions et installations, la DTT abordera exclusivement les griefs du recourant qui ne sont pas entièrement couverts par ces considérants.

b) Le mur de soutènement à l'ouest de la maison n'a pas été construit comme sur les plans du permis nul. Dans les faits, il a été construit en deux paliers (dont seul le palier aval avait été projeté), avec pour intermédiaire une esplanade gravillonnée et pavée (qui se trouve à l'emplacement prévu pour la plantation d'arbres selon plans de 2003). L'escalier de quatre marches associé au palier aval du mur de soutènement mène à cette esplanade. Une rampe légèrement inclinée et d'autres escaliers menant au pré situé à l'ouest de l'habitation assortissent le palier amont du mur de soutènement. Ces aménagements font tout de même partie de l'objet de la contestation (cf. ch. 3 du dispositif de la décision attaquée faisant référence à son annexe 3, soit objets marqués en rouge), à juste titre – ce que le recourant n'a d'ailleurs pas contesté. En l'absence de permis, ils sont aussi formellement illicites. A l'instar des installations similaires aux alentours de l'habitation, ces objets sont également matériellement illicites, ne pouvant faire l'objet d'aucune dérogation au sens des art. 24 ss LAT³. Les considérations du TF sur les intérêts publics, la proportionnalité et l'absence de bonne foi du recourant sont valables pour ces objets aussi, comme accessoires de la construction litigieuse. Ainsi, comme pour les installations mentionnées au considérant précédent, la DTT traitera uniquement les griefs du recourant qui ne sont pas couverts par ces considérants.

³ loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, LAT, RS 700

3. Habitation / démolition ou maintien de la substance bâtie

a) La commune a statué la démolition complète du bâtiment n° 43b. Le recourant réclame le rétablissement de l'affectation initiale à titre de remise et s'oppose à la démolition. Ce faisant, il se fonde en substance sur la garantie de la situation acquise. A son avis, il suffirait de supprimer la cuisine, les sanitaires, le chauffage et le raccordement au réseau de distribution d'eau pour rétablir l'affectation initiale de remise. Les autres participants et participantes à la procédure plaident pour la démolition totale. La commune expose que les seules structures d'origine sont les quatre murs extérieurs de l'ancien bâtiment et est d'avis que leur seul maintien, à l'exclusion de tous les éléments nouveaux, « aurait pour conséquence une ruine ». Cet état ne bénéficierait pas de la garantie de la situation acquise et irait à l'encontre de la préservation du site et du paysage. L'Office fédéral du développement territorial relève que la référence pour le rétablissement est donnée par le dernier état autorisé conformément au droit. A son avis, compte tenu des modifications intervenues, une déconstruction limitée à cet état n'est pas possible. Pour l'OACOT, les travaux ont accentué la non-conformité de la construction originelle.

b) Aux termes de l'art. 24c al. 1 LAT, hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise. A certaines conditions, ces constructions et installations peuvent être rénovées, transformées partiellement, agrandies de façon mesurée ou reconstruites (cf. notamment art. 24c al. 2 et 5 LAT). En vertu de l'art. 41 al. 1 OAT⁴, l'art. 24c LAT est applicable aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral (constructions et installations érigées selon l'ancien droit), c'est-à-dire avant le 1^{er} juillet 1972.⁵ Les constructions non légales, parce qu'ayant été érigées ou transformées sans autorisation, ne peuvent pas prétendre à une « situation acquise » juridiquement protégée. A cet égard, il n'importe pas que l'autorité aurait renoncé à faire rétablir l'état conforme ; le caractère illégal de la construction demeure.⁶ Une construction est réputée pouvoir être utilisée conformément à sa destination lorsque son ou sa propriétaire a prouvé, par des mesures d'entretien appropriées, qu'il ou elle a toujours eu un intérêt à s'en servir.⁷

c) En 1975, le propriétaire à l'époque de la parcelle n°K. _____ avait déposé une demande de permis pour la construction d'un « petit hangar à machines pour le besoin de l'agriculture », toutefois ce propriétaire était « ouvrier de verrerie » de profession. La préfecture, alors compétente en matière de constructions en dehors de la zone à bâtir, avait donné son accord le 12 décembre 1975. L'autorité compétente en matière de protection des eaux avait fait de même le 28 janvier 1976, dès lors que la remise ne devait être équipée d'« aucune installation pour l'eau ». Le permis de construire avait été accordé en date du 7 février 1976. La construction autorisée mesurait 8 m de long, 6 m de large et présentait une hauteur au faîte de 5 m.⁸ Il s'agissait d'une construction simple, non dotée d'une isolation thermique, sur un niveau surmonté d'un toit à deux pans.⁹

Le 15 août 1996, un propriétaire subséquent s'était vu octroyer un permis de construire pour la modification de la porte de la remise/hangar et un changement d'affectation en écurie (installation de séparations pour chevaux). Toutefois, ce permis est très vraisemblablement frappé de nullité, dès lors que l'approbation de l'autorité compétente pour les constructions hors de la zone à bâtir

⁴ ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire, LAT, RS 700.1

⁵ Rudolf Muggli, in Commentaire pratique LAT, art. 24c n. 17 (ci-après: Commentaire pratique LAT)

⁶ Commentaire pratique LAT, art. 24c n. 15

⁷ Commentaire pratique LAT, art. 24c n. 16

⁸ dossier communal, p. 0 à 10,

⁹ dossier communal, p. 81

n'avait apparemment pas été sollicitée.¹⁰ En mai 1997, ce propriétaire avait encore déposé une demande de permis pour l'installation d'un couvert d'ébats pour chevaux (diamètre 18 m), permis refusé en août 1997.¹¹

Le 31 mai 2002, le recourant a acquis aux enchères la parcelle n° K. _____, d'une surface totale de 4939 m². La parcelle comportait le bâtiment principal (soit bâtiment n° 43, habitation/grange), une remise (bâtiment n° 43a) entretemps démolie, et un « garage-remise » (bâtiment n° 43b), lequel correspond à la remise/hangar présentement litigieuse, modifiée en écurie en 1996 puis transformée en habitation par le recourant à partir de 2003. La remise/hangar est située au nord du bâtiment principal, à une distance de plus 4 m.

La construction transformée sur la base du permis nul de 2003 est décrite de la façon suivante dans la décision attaquée (ch. 1.3.1), inspection des lieux¹² et documentation photographique¹³ à l'appui :

L'écurie existante a été transformée en habitation. Le recourant a dû aménager des fondations sous le bâtiment. Il a maintenu les anciens murs de l'écurie, sur lesquels il a posé une isolation extérieure. Il a aménagé de nouvelles ouvertures (fenêtres plus grandes et nouvelle porte) dans les anciens murs. Il a construit de nouveaux combles : surélévation du toit, construction d'un pignon assorti de fenêtres, remplacement des anciennes poutres par des nouvelles, nouvelles tuiles. A l'intérieur au rez-de-chaussée, le recourant a posé des plaques de plâtre contre les murs originels. A ce niveau, il a aménagé un WC, une cuisine, un salon, un bureau et un réduit. Dans les combles se trouvent la salle de bain et la chambre à coucher. En façade est, le recourant a construit une avancée constituant une nouvelle pièce (« entrée »).

Le recourant ne conteste pas cette description, sauf la construction de nouveaux combles. Selon lui, le bâtiment disposait déjà d'un premier étage servant à l'entreposage du foin destiné aux chevaux.

d) Le bâtiment principal n° 43 a été construit avant 1972, mais ce n'est pas le cas de la remise/hangar n° 43b. En 1975, lors de la demande de permis pour la construction de celle-ci, la législation fédérale alors applicable antérieurement à la première LAT de 1979 exigeait l'existence d'un besoin objectivement fondé pour les projets de transformation de bâtiments existants ou pour les nouveaux bâtiments.¹⁴ Ce critère correspond pour l'essentiel à celui d'« implantation imposée par la destination de la construction » tel qu'employé aujourd'hui.¹⁵ La remise/hangar n° 43b a été autorisée en 1976 d'une part au titre de nouveau bâtiment pour lequel existait un besoin objectivement fondé. Malgré les termes de la demande, au demeurant motivée très parcimonieusement (« petit hangar à machines pour le besoin de l'agriculture »), la remise/hangar devait d'autre part faire l'objet d'une dérogation à l'art. 24 aLC¹⁶ pour construction non agricole dans le « reste du territoire » (à savoir hors de la zone à bâtir), sur la base de « motifs importants » et en l'absence d'intérêt public majeur opposé.¹⁷ Autrement dit, les autorités de l'époque ont considéré que la nouvelle construction ne pouvait pas être réputée conforme à la zone agricole. De fait, au vu du

¹⁰ dossier communal, p. 11 à 19 (demande 45/96)

¹¹ dossier communal, p. 36 à 77 (demande 704 1/97)

¹² dossier communal, p. 506 ss

¹³ dossier communal, p. 428 à 505

¹⁴ ancienne loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution, LPEP, RO 1972 p. 958, art. 20, et ancienne ordonnance générale du 19 juin 1972 sur la protection des eaux, OGPE, RO 1972 p. 976, art. 25 et 27 ; toutes deux entrées en vigueur le 1^{er} juillet 1972

¹⁵ Commentaire pratique LAT, remarques préliminaires art. 24 à 24e et 37a, n. 2

¹⁶ loi sur les constructions du 7 juin 1970

¹⁷ dossier communal, p. 6

dossier de la demande, le propriétaire d'alors était ouvrier et non exploitant agricole.¹⁸ Il résulte également de l'ensemble du dossier de l'époque que le permis a été octroyé pour la remise/hangar en tant que construction indépendante¹⁹ (et non comme agrandissement du bâtiment principal antérieur à 1972). Par conséquent, vu que l'autorisation pour cette construction est intervenue après 1972, la garantie de la situation acquise selon 24c LAT ne peut pas s'appliquer. Ainsi, le recourant n'a pas de droit à retrouver sur cette base une affectation de remise/hangar au moyen d'une déconstruction/reconstruction, ni par le maintien de la substance bâtie actuelle. Aucun autre motif de dérogation au sens des art. 24 ss LAT ne peut entrer en considération, le recourant ne l'invoque d'ailleurs pas. En particulier, aujourd'hui même la remise/hangar originelle ne pourrait plus être autorisée, faute d'implantation imposée par sa destination selon la pratique développée en relation avec l'art. 24 LAT.

e) Au surplus, ce sont les principes généraux des droits acquis au sens de l'art. 3 LC qui sont applicables. Ceux-ci sont plus restrictifs que ceux de l'art. 24c LAT, car ils excluent l'entretien, la rénovation, la transformation et l'agrandissement si la non-conformité de la construction est accentuée (art. 3 al. 2 LC). La garantie des droits acquis au sens de l'art. 3 LC a pour but de protéger, en application de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.²⁰) et de la protection de la bonne foi (art. 9 Cst.), l'investissement effectué. C'est pourquoi les transformations qui équivalent à une nouvelle construction ainsi que les démolitions-reconstructions ne sont pas couvertes par la garantie des droits acquis. Équivaut à une nouvelle construction la modification radicale d'une construction existante, le plus souvent au moyen de travaux de transformation à l'intérieur de l'enveloppe du bâtiment.²¹ La transformation de la remise/hangar en habitation équivaut à une nouvelle construction au sens de ce qui précède. La véritable villa édifiée par le recourant n'a plus rien à voir avec la modeste construction d'origine. Le recourant ne peut donc pas non plus se réclamer de la garantie des droits acquis au sens de l'art. 3 LC pour obtenir le maintien de la substance bâtie actuelle (qui ne correspond plus à aucun droit protégé), aux fins de la réaffecter à une utilisation de remise/hangar. En modifiant à tel point la remise/hangar d'origine, il a démontré qu'il n'en avait plus l'utilité. Il en serait allé différemment si le recourant s'était contenté purement et simplement de l'entretien courant de cette construction.²² Le TF avait d'ailleurs considéré que la remise en état devrait s'opérer en principe soit par la démolition totale, soit par le rétablissement de l'état initial du bâtiment non habitable ; il n'avait pas mentionné le maintien de la substance bâtie (cf. consid. 2a ci-dessus).

f) A cela s'ajoute que selon le permis de construire de 1976, la remise/hangar devait présenter une surface au sol de 48 m² (8 m x 6 m). Or d'après les plans de la demande de 2003, le bâtiment tel qu'il existait avant les travaux de transformation présentait une surface au sol de plus de 10 m² supérieure à la surface initialement autorisée (cf. murs originels représentés en noir sur le plan du rez-de-chaussée). Le maintien de la substance bâtie actuelle est donc d'autant moins possible que celle-ci ne correspond même pas à un état qui fut par le passé conforme au droit. Au contraire, la remise/hangar ou l'écurie aurait dû faire l'objet d'une procédure de police des constructions relativement au dépassement de surface. Seul l'état autorisé peut être protégé s'agissant de la police des constructions, comme le relève l'Office fédéral du développement territorial. Par conséquent, le rétablissement de l'état conforme à la loi doit s'orienter sur l'état de la construction tel qu'autorisée en bonne et due forme en 1976 – état au maximum maintenu au moyen de l'entretien et des réparations courantes. Dès lors, le maintien de la substance bâtie actuelle, tel que le requiert le recourant, n'est pas envisageable. Au demeurant, la remise à l'état légal, c'est-à-dire à

¹⁸ dossier communal, p. 9

¹⁹ dossier communal, p. 0 à 10

²⁰ Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999, RS 101

²¹ Aldo Zaugg / Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5^e éd., vol. I, Berne 2020, art. 3 n. 3a s. et jurisprudence citée

²² Commentaire pratique LAT, art. 24c n. 22

l'état tel qu'il résulte du permis de construire valable (un bâtiment de facture très simple, d'une surface de 48 m², sans fondations ni isolation, doté d'un seul niveau praticable, etc.) impliquerait pour le recourant des frais plus élevés que la démolition pure et simple. Une telle mesure ne serait donc pas proportionnée (cf. aussi consid. suivant), indépendamment du fait qu'elle ne serait pas non plus conforme aux principes de la garantie des droits acquis, puisqu'elle impliquerait à tout le moins une démolition partielle qui devrait être suivie d'une reconstruction (cf. consid. précédent).

g) Pour ce qui est de la proportionnalité au sens étroit, le TF a déjà dit (cf. consid. 2a ci-dessus) que les intérêts publics lésés justifient le dommage que la remise en état causerait au propriétaire, dès lors que l'interdiction de construire hors des zones à bâtir est une préoccupation centrale de l'aménagement du territoire. Ils doivent l'emporter sur l'intérêt privé purement financier du recourant à s'opposer au rétablissement. Il y a donc lieu de se prononcer ici uniquement sur les aspects de la proportionnalité qui n'ont pas encore été tranchés par le TF, notamment pour ce qui est de la comparaison des mesures entrant potentiellement en considération (démolition, retour à l'état initial autorisé, voire, comme le requiert le recourant, maintien de la substance bâtie).

Le principe de la proportionnalité commande qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (aptitude); il requiert en outre que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive, autrement dit il interdit toute limitation allant au-delà du but visé (nécessité); finalement, il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (exigibilité). Une mesure sera contraire au principe de proportionnalité (au sens étroit) si, dans la pesée des intérêts en présence, elle produit des effets insupportables pour l'administré. En règle générale, l'intérêt purement financier de celui-ci est d'un poids restreint.²³

Au vu des considérants qui précèdent, seule la démolition complète telle que l'a statué l'autorité de police des constructions permet d'atteindre le but visé par la législation en matière d'aménagement du territoire. Le volume de la construction actuelle est tel qu'une remise/hangar dans ces dimensions ne pourrait jamais être autorisée comme s'imposant hors de la zone à bâtir (art. 24 LAT). Si l'on considérait la construction n° 43b comme agrandissement du bâtiment principal n° 43, il faut relever qu'elle dépasserait de loin la limite de 100 m² fixée pour les agrandissements à l'extérieur du volume bâti (art. 42 al. 3 let. b OAT). La totalité de ses surfaces avoisine en effet les 128 m². Par ailleurs, la construction actuelle n° 43b porte atteinte au site. Elle se trouve sur la limite de l'ensemble bâti B._____ (art. 10a al. 1 LC) tel qu'il figure au recensement architectural (consultable sur le géoportail du canton de Berne). La description de l'ensemble bâti insiste particulièrement sur le caractère agricole et bucolique du hameau, composé de quelques fermes, des greniers et des annexes agricoles. L'abondante documentation photographique au dossier montre aisément que la villa construite par le recourant porte atteinte à ce cadre et ne tient pas compte de la valeur de l'ensemble bâti B._____ (art. 10b al. 1 LC). Vu que le caractère rural fait défaut à l'ensemble de la construction, le rétablissement de l'état conforme à la protection du site ne peut être atteint qu'au moyen de la suppression de cette construction dans sa totalité. Même la restitution de la remise/hangar dans son volume originel ne constituerait pas une mesure moins incisive que la démolition : questions juridiques mises à part (consid. e et f ci-dessus), il ne serait possible de revenir à l'état initialement autorisé qu'au moyen de mesures d'une ampleur considérable, impliquant notamment la diminution de l'emprise au sol d'environ 10 m² – sans compter la suppression de la nouvelle pièce (« entrée ») construite en avancée de la façade est (env. 8 m²), ainsi que la suppression du deuxième niveau et le rétablissement d'une toiture simple, pour ne citer que les mesures touchant au volume.

Au vu de ce qui précède, tant l'aptitude que la nécessité de la démolition totale sont avérées, et ce en considérant aussi bien le maintien de la substance bâtie que le rétablissement de l'état

²³ Pierre Moor, Droit administratif vol. I, 2^e éd., 1994, p. 418 ss

autorisé en 1976. Pour ce qui est de la proportionnalité au sens étroit, le TF a déjà tranché (cf. ci-dessus). On relèvera néanmoins que, s'agissant de l'aspect économique et indépendamment de l'aspect juridique, la démolition totale revient moins cher que le retour à l'état autorisé en 1976.

h) Le recours est donc mal fondé en tant qu'il conclut au maintien de la substance bâtie actuelle s'agissant de la remise/hangar transformée en habitation.

4. Couvert à voitures

a) La commune a statué la démolition complète du couvert pour trois voitures. Le TF s'est déjà prononcé sur l'illicéité de cette construction (cf. consid. 2a ci-dessus), mais le recourant fait nouvellement valoir d'autres utilisations. Il s'oppose à la démolition du couvert au motif que celui-ci sert aussi au bâtiment principal n° 43 pour le stationnement et pour l'entreposage du bois, et qu'il est en outre utilisé par l'agriculteur qui exploite la parcelle n° K._____.

b) Au nord de la remise/hangar transformée en habitation, à une distance de 3,70 m de celle-ci, se trouve un couvert pour trois voitures. Il figurait sur le plan du 6 juin 2003 (au demeurant non timbré) ayant donné lieu au permis de construire du 30 octobre 2003 pour la transformation en habitation, mais n'était pas mentionné dans l'autorisation proprement dite. Ce couvert mesure 73 m² (13,35 m x 5.50 m).

c) L'art. 24c LAT ne permet l'agrandissement mesuré (y compris sous forme d'une construction annexe) de bâtiments érigés avant le 1^{er} juillet 1972 que si les exigences majeures de l'aménagement du territoire sont remplies (art. 24c al. 5 LAT). Au nombre de ces exigences fondamentales figurent l'utilisation mesurée du sol et la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire (art. 1 al. 1 LAT).²⁴ En application de ces principes, une annexe extérieure destinée au stockage du bois n'est admissible – en cas de chauffage principal au bois – que s'il n'y a pas de place à l'intérieur du volume bâti.²⁵ Au vu de la documentation photographique au dossier, il apparaît que le bâtiment n° 43, en tant (probablement) qu'ancienne ferme, offrirait largement de tels espaces au rez-de-chaussée. C'est ce que relève la commune à juste titre dans la décision attaquée (consid. 1.3.2). Le recourant ne le conteste pas. Pour ce qui est du stationnement, le couvert à voitures est en tout cas trop grand, puisqu'il était censé servir aux deux bâtiments ainsi que le relève le recourant. Surtout, de tels bâtiments annexes doivent être dans la mesure du possible contigus au bâtiment principal, toujours dans l'esprit de l'utilisation mesurée du sol. Dans le cas particulier, il ne serait en aucun cas admissible que le couvert à voitures soit si éloigné du bâtiment n° 43 (17 m). Il en va de même de l'éventuelle utilisation agricole. Même pour les projets de construction conformes à l'affectation de la zone, il n'existe aucune liberté de choix de l'emplacement. En vertu du critère de la nécessité (art. 16a al. 1 LAT et art. 34 al. 4 let. a OAT), le maître d'ouvrage doit apporter la preuve non seulement que la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation, mais aussi que l'endroit prévu est objectivement nécessaire.²⁶ Au vu de la documentation au dossier, aucun obstacle de nature topographique ou architectural ne justifie un éloignement de 17 m : la surface a toujours été plane aux alentours du bâtiment principal et il est possible d'y accoler le cas échéant un couvert destiné au stationnement ou à l'agriculture.

²⁴ Commentaire pratique LAT, art. 24c n. 45

²⁵ OACOT, mémento A1 « Transformation de bâtiments et d'installations érigés sous l'ancien droit (art. 24c LAT) », p. 2

²⁶ Alexander Ruch/Rudolf Muggli, in Commentaire pratique LAT, art. 16a n. 46

Les arguments du recourant tendant au maintien du couvert à voitures sont donc mal fondés, dans la mesure où ils sont recevables.

5. Murs de soutènement, escaliers, système de drainage

a) La commune a statué la démolition complète des différents murs de soutènement aux alentours des constructions.

Il s'agit d'abord du « mur de soutènement dans la partie 1 (en orange sur la photo n° 1 en annexe 1) et dans la partie 2 (en vert sur la photo n° 2 en annexe 2) » (ch. 2 du dispositif de la décision attaquée). Les murs de soutènement « dans la partie 2 en vert » sont ceux qui retiennent le terrain au nord et à l'ouest du couvert à voitures. A l'est (en orange sur la photo n° 1 annexée à la décision attaquée), le mur en béton est largement apparent (il ne s'agit pas seulement d'un mur de soutènement), il sépare l'accès au couvert et la route communale.

Il s'agit en outre du « mur de soutènement dans la partie 3 (en rouge sur la photo n° 3 en annexe 3) » (ch. 3 du dispositif de la décision attaquée). Comme vu précédemment (cf. consid. 2b ci-dessus), ce mur de soutènement, situé à l'ouest de la remise/hangar transformée en habitation, est en réalité composé de deux paliers, avec pour intermédiaire une esplanade gravillonnée et pavée, à laquelle mène un escalier de quatre marches dont la démolition complète est également statué par la commune ; de plus d'autres aménagements (rampe et autres escaliers) sont également partie intégrante du mur de soutènement et empiètent sur le terrain agricole (prairie). Le recourant n'a pas contesté que ces aménagements sont également objet de la mesure de rétablissement de l'état conforme tendant à la démolition.

Le recourant conclut au maintien des murs de soutènement, des escaliers et du système de drainage installé devant les murs de soutènement. Il fait valoir que ces murs, ainsi que le bâtiment 43b lui-même, protégeraient le bâtiment principal n° 43 des glissements de terrain et des inondations qui affectent la parcelle. Il expose que le système de drainage capte les eaux de surface en cas de fortes chutes de pluie et les conduit, tout comme les eaux des toitures des bâtiments, dans une citerne pour réutilisation en période de sécheresse.

b) Le recourant fait valoir que des glissements de terrain et des inondations menaceraient le bâtiment n° 43, que les murs de soutènement et la remise/hangar permettraient de protéger. Ce faisant, il invoque en substance que l'implantation de ces constructions et installations s'imposerait hors de la zone à bâtir en raison de leur destination (art. 24 LAT). Le recourant se fonde sur la carte de l'aléa ruissellement émise par l'Office fédéral de l'environnement. Toutefois, selon le site internet y relatif, les données n'ont pas fait l'objet d'un contrôle de plausibilité sur le terrain et doivent donc être d'abord validées sur place avant d'être utilisées pour la planification de mesures de protection. La documentation spécialisée précise même que cette carte n'a pas de force obligatoire mais un caractère purement indicatif.²⁷ Sur le plan des zones de dangers naturels de la commune de Roches du 18 juin 2015, les bâtiments n°s 43 et 43b ainsi que la majeure partie de la parcelle n° K._____ figurent en zone blanche, couleur qui désigne l'absence de danger ou un danger insignifiant.²⁸ Seul l'angle est de la parcelle est répertorié en zone jaune indiquant un danger faible d'inondation à proximité du bâtiment n° 43 – sans le toucher. Toutefois ce secteur est situé à l'opposé des murs de soutènement en question et il ne se trouve pas non plus dans l'axe du bâtiment n° 43b compte tenu de la pente. En conséquence, ces structures ne sont d'aucune utilité pour protéger le bâtiment principal d'un danger tout au plus insignifiant. Le

²⁷ Résumé Carte de l'aléa ruissellement, du 28 juin 2018, ch. 3.3

²⁸ Zaugg / Ludwig, art. 6 n. 7

cadastre des événements liés aux dangers naturels du canton de Berne, disponible sur internet, répertorie au hameau de B. _____ quatre événements d'inondation entre 1980 et 2007 et de fait tous sont situés en aval de l'autre côté de la route communale. Par ailleurs, la partie nord-ouest de la parcelle (une bande de quelque 12 m de large) est recensée en zone jaune indiquant un danger faible de glissement de terrain, mais ce secteur est sis à plus de 30 m du bâtiment n° 43, de sorte que les structures susmentionnées seraient ici aussi sans effet. Leur implantation existante en zone agricole ne s'impose donc pas.

Par conséquent, les arguments du recourant tendant au maintien des murs de soutènement, voire de la remise/hangar n° 43b elle-même à titre de mesures de protection contre les dangers naturels, sont mal fondés. Il en va de même des escaliers (au demeurant le recourant ne fournit aucune explication à ce sujet), car ils sont associés aux murs de soutènement. Une raison supplémentaire de démolir ces éléments consiste dans la protection du site. En béton brut et bien visibles depuis le domaine public²⁹, ils altèrent la qualité de l'ensemble bâti B. _____, à la limite duquel ils se trouvent.

c) Dans la décision attaquée, la commune n'exige pas l'enlèvement du système de drainage. Sur ce point, le recours est sans objet. S'agissant de la citerne d'eaux de pluies mentionnée par le recourant, dont l'emplacement n'est pas connu, il n'apparaît pas que cette installation aurait fait l'objet d'une autorisation. Il incombe à la commune d'entreprendre le cas échéant une procédure de police des constructions à cet égard, incluant la possibilité donnée au recourant de déposer une demande de permis a posteriori dans la mesure où cette installation dessert le bâtiment principal n° 43.

6. Surface pavée

a) La commune a statué la démolition complète de la place en pavés. Le recourant s'oppose à cette mesure au motif que la surface pavée sert d'accès au bâtiment principal n° 43.

b) La place en pavés telle que désignée dans la décision communale entoure tout le bâtiment n° 43b depuis le couvert à voitures jusqu'à la façade nord du bâtiment principal et depuis les murs de soutènement jusqu'à la chaussée de la route communale, à raison d'une surface totale de 270 m² environ. Le pavage est standard et compact, en béton.

L'implantation de constructions, installations et aménagements hors de la zone à bâtir est autorisée pour autant qu'elle soit imposée par la destination de ceux-ci et pour autant qu'aucun intérêt ne s'y oppose (art. 24 LAT). En outre, la transformation partielle d'une construction ou d'une installation antérieures à juillet 1972 suppose que l'identité de cette construction ou installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel (art. 42 al. 1 OAT). Autrement dit, les abords, en l'occurrence du bâtiment principal n° 43, doivent autant que possible rester inchangés. La pratique admet des modifications des abords adaptées à l'environnement naturel d'une construction dans l'espace rural ; les matériaux autorisés sont ceux qui sont usuels dans la localité. Parmi les interventions non admissibles, on compte notamment la création d'un nouvel accès et l'imperméabilisation de grandes surfaces de sol.³⁰ Pour déterminer si l'identité est préservée, il s'agit de comparer l'état de la construction, de l'installation ou de l'aménagement des abords au moment de l'attribu-

²⁹ dossier communal, photos p. 502 et 503

³⁰ OACOT, Principes d'agencement en relation avec l'article 24c LAT – Transformation de bâtiments et d'installations érigés sous l'ancien droit, 1^{er} § et ch. 4

tion du bien-fonds à la zone de non-bâtir (1^{er} juillet 1972) avec celui que vise à réaliser la demande de permis (art. 42 al. 2 OAT).³¹

c) Une surface en pavés d'une telle ampleur, telle qu'aménagée par le recourant, n'a d'abord en soi aucune raison d'être hors de la zone à bâtir (art. 24 let. a LAT); elle est contraire aux intérêts de la protection des sites non seulement par ses dimensions mais également par la facture du pavage en béton (art. 24 let. b LAT). Cet aménagement ne correspond pas au caractère agricole et bucolique du hameau et ne tient pas compte de la valeur de l'ensemble bâti B._____, sur lequel il empiète (cf. aussi consid. 3g ci-dessus). La surface pavée ne respecte pas non plus l'identité des abords du bâtiment n° 43. Ceux-ci sont constitués d'herbe et de terrain naturel. Les pavés en béton ne sont pas usuels au hameau de B._____ et ne sont pas en adéquation avec l'environnement rural. Par conséquent, la surface pavée n'est pas admissible au titre d'accès au bâtiment n° 43, tel que le requiert le recourant. De plus, ce bâtiment était déjà habité avant son acquisition par le recourant, ce qui signifie que les surfaces d'habitation étaient déjà accessibles alors sans pavage. Il n'est pas d'emblée exclu que d'autres revêtements plus discrets puissent peut-être répondre à un accès piéton ou à un stationnement répondant aux normes usuelles. Le cas échéant, un tel projet devra faire l'objet d'une demande de permis sur laquelle l'OACOT se prononcera. Pour ce qui est de la surface pavée telle qu'aménagée, l'argumentation du recourant tendant à son maintien est mal fondée.

Il résulte de la documentation photographique produite par la commune que le recourant a procédé à des aménagements également à l'ouest du bâtiment n° 43, du côté opposé à la route communale, notamment terrassement, pose d'un pavage, construction d'un escalier.³² Ces travaux devraient avoir été réalisés en 2011.³³ La DTT ignore s'ils ont été autorisés par l'OACOT. Le cas échéant, il incombera à la commune d'entreprendre une procédure de police des constructions à cet égard.

7. Intérêt public

a) Le TF s'est déjà prononcé au sujet de l'atteinte à l'intérêt public. Le recourant conteste en substance l'existence d'une telle atteinte, au motif que les constructions et installations litigieuses n'ont pas pour effet une diminution du territoire agricole effectivement exploitable.

b) Les buts des zones agricoles sont multiples. Elles servent non seulement à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, mais aussi à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment, à assurer l'équilibre écologique, à protéger les bases naturelles de la vie (notamment le sol) (art. 1 al. 2 LAT et art. 16 al. 1 LAT). Toutes les zones agricoles ont en commun, quelle que soit la ou les fonctions qu'elles remplissent, de devoir être maintenues autant que possible libres de constructions et d'installations.³⁴ Ainsi, contrairement à ce que pense le recourant, la diminution du territoire agricole effectivement exploitable n'est pas le seul critère. En l'occurrence, il y a lieu en tout cas d'éviter que le sol concerné soit durablement soustrait à l'exploitation. De plus, comme déjà vu, les constructions et aménagements sont contraires à la protection du site et du paysage. Le grief du recourant est donc mal fondé, dans la mesure où il est recevable.

³¹ Commentaire pratique LAT, art. 24c n. 26

³² dossier communal, photo p. 490

³³ Cf. dossier de l'ancienne TTE n° 120/2009/41, mémoire de réponse de la commune du 15 décembre 2011 auprès du Tribunal administratif et photos annexées (documentation remise aux participants et participantes à la procédure par ordonnance du TA du 30 janvier 2012)

³⁴ Ruch/Muggli, in Commentaire pratique LAT, art. 16 n. 13

8. Bonne foi

a) Le TF de même que le TA avant lui se sont exprimés en détail sur cette question. Le recourant estime pourtant que la constatation de son absence de bonne foi par le TF est trop unilatérale. Il est d'avis qu'il faut aussi tenir compte des lacunes imputables à l'autorité communale. Il reproche notamment à celle-ci d'avoir manqué à ses devoirs en octroyant le permis de construire sans autorisation de l'OACOT et en omettant de prononcer l'arrêt des travaux alors que la durée de validité du permis était échue. Dès lors que cette dernière mesure aurait permis de minimiser le dommage subi par le recourant, celui-ci fait valoir que ces manques doivent intervenir dans l'examen de la proportionnalité.

b) Cette thématique a cependant déjà été abordée. Dans son arrêt 1C_276/2016 du 2 juin 2017, le TF a considéré au considérant 3.3 que le recourant « ne pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire » et il a « renvoyé à l'argumentation pertinente développée par l'instance précédente », soit au considérant 4 du jugement du TA 100.2015.314 du 25 mai 2016. Le TA y relève que « lorsqu'une autorité a donné un renseignement ou fait une promesse qui s'avèrent après coup inexacts – non conformes à une application correcte du droit –, le destinataire de cette information ou de cette promesse peut se voir protégé dans sa bonne foi, même en contradiction avec le strict respect du régime légal. Dans une telle hypothèse, la protection de la bonne foi est cependant subordonnée à la réalisation de cinq conditions cumulatives ». L'une de celles-ci est précisément que « le particulier ne doit pas avoir été en mesure de se rendre compte de l'inexactitude du renseignement ou de la promesse donnée ». Aussi bien le TA que le TF ont estimé, après examen détaillé des circonstances, que tel n'était pas le cas. La DTT ne peut pas revenir sur ces appréciations.

S'agissant de l'absence de prononcé de l'arrêt des travaux, le raisonnement est le même. L'inactivité de l'autorité ne permet de fonder la confiance que si plusieurs conditions sont cumulativement réunies: l'autorité a toléré l'illégalité pendant de longues années, alors qu'elle en avait (ou devait en avoir) connaissance; la violation des intérêts publics ne pèse pas d'un grand poids; la maîtrise de l'ouvrage n'était pas en mesure de reconnaître l'illégalité, malgré toute l'attention que l'on peut raisonnablement exiger d'elle.³⁵ De plus, le fait de tolérer temporairement une situation contraire à la loi n'empêche en principe pas l'autorité compétente de réagir ultérieurement.³⁶

En définitive, les reproches faits à l'encontre des anciennes autorités communales, qu'ils soient ou non justifiés, n'ont pas d'incidences sur la question de la bonne foi, dès lors que d'après l'instance suprême, on pouvait raisonnablement attendre du recourant qu'il « se rende compte du caractère vicié du permis de construire » octroyé par la seule commune. Par voie de conséquence, il ne pouvait non plus valablement spéculer sur l'inactivité de l'autorité communale de police des constructions à cet égard. Le fait d'avoir commencé les travaux de transformation plus ou moins tard n'y change rien.³⁷ Au demeurant, la maîtrise d'ouvrage implique aussi de savoir que les permis de construire sont limités dans le temps.

Etant donné que le recourant ne peut pas se prévaloir de sa bonne foi en dépit des manques invoqués, ceux-ci n'ont pas à intervenir dans l'examen de la proportionnalité. Cela d'autant plus que le TF a déjà considéré que « les intérêts publics lésés justifient le dommage que la remise en état causerait au propriétaire ». Les griefs du recourant à cet égard sont donc mal fondés, dans la mesure de leur recevabilité.

³⁵ Zaugg / Ludwig, art. 46 n. 9b/cc

³⁶ Zaugg / Ludwig, art. 46 n. 9b/cc et jurisprudence citée

³⁷ La date de début des travaux n'est pas établie avec clarté. Le recourant a lui-même aussi prétendu les avoir commencés en 2004, donc dans le respect du délai de validité (cf. dossier OJ 120/2009/41 p. 190 et dossier OJ 120/2015/10 p. 144 ; 2007 selon dossier OJ 120/2009/41 p. 160 et 172)

9. Proportionnalité

a) Le TF a déjà tranché cette question, en tous cas partiellement (cf. consid. 2a et 3g ci-dessus). Le recourant fait valoir que le dommage induit par les mesures de rétablissement prononcées dans la décision attaquée se monterait à 450 000 fr., alors même qu'il a investi sa caisse de pension et tout son capital dans le bien-fonds concerné. Les mesures de rétablissement provoqueraient sa mise en faillite et sa dépendance à l'aide sociale.

b) Il est compréhensible que le recourant fasse valoir les investissements qui seront perdus par la démolition du bâtiment n° 43b et des installations environnantes. Mais cette question fait partie des points en l'espèce déjà tranchés par le TF (proportionnalité au sens étroit), dont la jurisprudence en la matière est de toute façon stricte, même en cas d'investissements très élevés.³⁸ Les instances inférieures n'ont pas de marge de manœuvre.

Les diverses instances étatiques se doivent de décourager autant que faire se peut les constructions hors zone à bâtir. Tolérer certains cas créerait une situation de précédent dangereuse pour le territoire, en raison du manque de clarté dans l'application, autant pour les autorités que pour les justiciables. De plus, cette attitude aurait pour effet la multiplication de cas similaires. Par conséquent, malgré la sévérité de la mesure, l'intérêt public à contenir les cas de constructions hors de la zone à bâtir l'emporte sur l'intérêt public à éviter des cas isolés de dépendance à l'aide sociale.

Le recourant aura tout de même pu bénéficier de l'habitation n° 43b pendant une dizaine d'années environ. De plus, il invoque des investissements de 450 000 fr., alors qu'il annonçait des coûts de construction de 80 000 fr. dans la demande de permis du 7 juin 2003.

Au vu de l'ensemble de ce qui précède, les griefs du recourant relatifs à l'application du principe de la proportionnalité sont mal fondés, dans la mesure où ils sont recevables.

10. Droit d'être entendu

a) Le recourant reproche finalement à l'autorité de police des constructions d'avoir violé son droit d'être entendu, dans le sens où elle ne lui aurait pas fourni le permis de construire concernant la transformation de la remise initiale en écurie et l'aménagement d'un paddock à l'extérieur, alors même qu'il en avait fait la demande en procédure de première instance par courrier du 30 janvier 2018. Il fait valoir que ce permis devait servir de base pour la détermination des mesures de rétablissement et « les discussions à l'avenir ». Autrement dit, il s'estimait en droit de rétablir l'état autorisé par ce permis. L'autorité de police des constructions n'a pas fait droit à sa demande du 30 janvier 2018 et elle motive son refus de la façon suivante dans la décision attaquée (consid. 1.3.1) : A propos de la reconstruction d'une écurie, le recourant ne peut se référer à un droit acquis lui permettant de reconstruire un bâtiment démoli de son propre gré. Pour ce qui est de la reconstruction d'un paddock, l'autorité renvoie au jugement du TA du 19 septembre 2012 (cf. I.2 ci-dessus).

b) La jurisprudence a en particulier déduit du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. ainsi que par l'art. 26 al. 2 ConstC³⁹, et concrétisé par les art. 21 ss LPJA⁴⁰, le droit pour le ou la justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment ou encore d'obtenir

³⁸ ATF 111 Ib 213, consid. 6b, 2 mio à quoi s'ajoutent les frais de démolition et de remise en état

³⁹ Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993, ConstC, RSB 101.1

⁴⁰ loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives, LPJA, RSB 155.21

qu'il soit donné suite à son offre de preuves pertinentes. L'autorité n'est toutefois pas liée par les offres de preuves des parties; elle dispose d'un très grand pouvoir d'appréciation à cet égard. Si elle estime que l'état de fait est assez clair, elle n'est pas tenue d'administrer d'autres preuves, même si elle n'a pas épuisé toutes les possibilités probatoires (appréciation anticipée des preuves). Une telle manière de procéder ne viole pas le droit d'être entendu. Du droit d'être entendu découle également l'obligation faite à l'autorité de motiver sa décision. Selon la jurisprudence, il suffit que les points déterminants pour le prononcé du jugement figurent dans la décision. Il n'est pas nécessaire que tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties soient expressément exposés et discutés.⁴¹ Le rejet d'une réquisition de preuve ne doit pas obligatoirement figurer dans la décision, dans la mesure où il en résulte implicitement que l'autorité n'a pas fait droit à cette réquisition parce qu'elle n'a pas jugé cette mesure pertinente.⁴²

c) L'autorité de police des constructions n'a pas violé le droit d'être entendu du recourant. Dans le cadre de l'appréciation des preuves, elle a jugé inutile de se référer au permis de construire précédemment octroyé, dès lors que son intention était de prononcer la démolition totale du bâtiment n° 43b et non le retour à une affectation antérieure, peu importe qu'il s'agisse d'une écurie ou d'une autre affectation. Le recourant avait été informé de cette intention par courrier de l'autorité de police des constructions daté du 19 janvier 2018. Pour ce qui est du paddock (aire d'équitation ou enclos pour chevaux extérieur, non couvert), au vu du dossier il n'y a pas eu de demande de permis y relative par le précédent propriétaire de la parcelle n° K. _____, mais par contre une demande pour un couvert d'ébats, qui a été refusée (cf. consid. 3c ci-dessus). Il va de soi que ce refus n'entraînait pas la permission d'aménager (comme l'a fait le précédent propriétaire) une aire non couverte sans procédure correspondante. Au demeurant, le couvert à voitures et le tennis projeté par le recourant couvraient la majeure partie de la surface autrefois occupée par le paddock. De plus, celui-ci étant illicite, aucune garantie des droits acquis ne peut lui être attachée.

L'autorité de police des constructions a motivé la décision attaquée de façon suffisante. Les raisons pour lesquelles elle a jugé l'offre de preuves du recourant non pertinente résultent clairement du considérant 1.3.1. Les griefs du recourant relativement à la violation de son droit d'être entendu sont mal fondés.

11. Réquisition de preuves

a) Le recourant requiert la tenue d'une inspection des lieux par la DTT en raison de la partialité des parties adverses. Il se réfère en particulier à la prise de position de l'AIB du 20 août 2018 en lien avec la carte de l'aléa ruissellement (cf. I.12 ci-dessus). Il demande que les éventuelles mesures prises par la commune en matière de protection contre les inondations soient soumises à une expertise indépendante.

b) Les inspections des lieux, expertises et auditions de témoins sont effectuées si les faits ne peuvent pas être établis de manière convaincante autrement; si le dossier est clair, l'autorité peut, en appréciant librement les preuves, renoncer à procéder aux mesures susmentionnées.⁴³ En l'espèce, la tenue d'une inspection des lieux est superflue, dès lors que l'argumentation du recourant est compréhensible sur la base du dossier en l'état. En outre, la documentation photographique au dossier est abondante et l'autorité de céans connaît déjà les lieux (cf. I.2 ci-dessus).

⁴¹ jugement du Tribunal administratif du canton de Berne 100.2018.183 du 19 décembre 2018, consid. 2.2 et les références citées

⁴² jugement du Tribunal administratif du canton de Berne 100.2018.183 du 19 décembre 2018, consid. 2.3

⁴³ jugement du Tribunal administratif du canton de Berne n° 100.2017.152 du 26 février 2018, consid. 2.1 s.; Benoît Bovay, Procédure administrative, 2^e éd., p. 279 s.; Daum, in Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2^e éd., art. 18 n. 27

Par ailleurs, une expertise en matière de mesures de protection contre les inondations n'est pas pertinente dès lors que la parcelle n° K. _____ se trouve hors zone de danger à cet égard (cf. consid. 5b ci-dessus). Les offres de preuve du recourant doivent donc être rejetées.

12. Délais

Au vu de l'ensemble de ce qui précède, le recours est rejeté dans la mesure où il n'est pas irrecevable ou – très minoritairement – sans objet (cf. consid. 5c ci-dessus). Les délais statué par l'autorité de police des constructions dans la décision attaquée doivent être fixés une nouvelle fois. Aux chiffres 1 à 4 du dispositif de la décision attaquée, le délai est fixé au 31 mai 2022. Au chiffre 5 du dispositif de la décision attaquée, les délais sont fixés de la manière suivante : Réaménagement du sous-sol et d'une sous-couche d'une épaisseur de 30 cm jusqu'au 30 juin 2022. Jusqu'au 31 juillet 2022, le recourant mettra une couche de terre végétale d'une épaisseur de 20 cm. Jusqu'au 31 août 2022, le recourant devra ensemercer par de l'herbe (mélange luzerne/herbacées ou trèfle violet/herbacées).

13. 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 4000 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 OEmo⁴⁴).

Selon la pratique de la DTT, les frais de la procédure sont fixés à 1500 fr. Les frais de la procédure 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). En l'espèce, le recourant succombe, il assume donc l'entier des frais.

b) Sauf exception, que le recourant, à juste titre, n'invoque pas, les participants et participantes à la procédure n'ont droit à des dépens que s'ils ou elles sont représentées par un ou une avocate agissant à titre professionnel (art. 104 LPJA). Le recourant n'étant pas représenté, il n'a pas droit à des dépens.

III. Décision

1. Le recours du 15 mars 2018 est rejeté dans la mesure où il n'est pas irrecevable ou sans objet.

Les délais selon les chiffres 1 à 4 de la décision de la commune de Roches du 9 février 2018 sont fixés d'office au 31 mai 2022.

Les délais selon le chiffre 5 de la décision de la commune de Roches du 9 février 2018 sont fixés d'office comme il suit:

Réaménagement du sous-sol et d'une sous-couche d'une épaisseur de 30 cm jusqu'au 30 juin 2022 ;

⁴⁴ ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale, OEmo, RSB 154.21

Pose d'une couche de terre végétale d'une épaisseur de 20 cm jusqu'au 31 juillet 2022 ;
Ensemencement par de l'herbe (mélange luzerne/herbacées ou trèfle violet/herbacées)
jusqu'au 31 août 2022.

Pour le surplus, la décision de la commune de Roches du 9 février 2018 est confirmée.

2. Les frais de procédure par 1500 francs sont mis à la charge du recourant.
La facture lui sera notifiée dès l'entrée en force de la présente décision.
3. Le recourant n'a pas droit à des dépens.

IV. Notification

- Monsieur C._____, par courrier recommandé
- Office fédéral du développement territorial, par courrier recommandé
- Maître F._____, par courrier recommandé
- Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), Unité franco-
phone, par courrier recommandé

Direction des travaux publics et des transports

Le directeur

Christoph Neuhaus
Conseiller d'Etat

Voie de recours

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