



Direction des travaux publics et des transports

Reiterstrasse 11
3011 Berne
Téléphone +41 31 633 30 11
info.ra.bvd@be.ch
www.bvd.be.ch/ra

DTT 120/2019/92

Décision de la direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT) du 1er septembre 2020

en la cause liée entre

Madame **C.** _____
recourante

représentée par Maître **D.** _____
et

F. _____
participante d'office à la procédure

et

Municipalité de Saint-Imier, urbanisme et mobilité, rue Agassiz 4, 2610 Saint-Imier

en ce qui concerne la décision de la Municipalité de Saint-Imier du 23 octobre 2019 (abris à chevaux)

I. Faits

1. La recourante a loué un chalet sur la parcelle no H. _____ du ban de Saint-Imier sise hors de la zone à bâtir. La propriétaire foncière de cette parcelle, qui se trouve sur le A. _____, est la participante d'office à la procédure. La recourante détient des chevaux au regard de son activité professionnelle d'organisatrice de spectacle mettant en scène des chevaux. Pour la détention de ses chevaux, la recourante a posé deux abris à chevaux avec enclos. Elle stocke le fumier dans une remorque de transport pour chevaux, qui est régulièrement vidée par un agriculteur du village.

2. Par courrier du 19 août 2019, la commune a fait savoir à la recourante et la propriétaire avoir constaté que les aménagements destinés à la détention de chevaux et à la pratique de l'équitation étaient réalisés sans permis de construire. Elle a demandé des informations sur la nature et l'ampleur des travaux entrepris dans un délai de 30 jours. De plus, elle a informé la recourante et la propriétaire qu'elle envisage une vision locale et une décision de rétablissement de l'état conforme à la loi; elle leur a indiqué la possibilité de déposer une demande de permis de construire.

Selon son courriel du 20 août 2019, la recourante a fait savoir qu'elle considérait les abris à chevaux comme ne nécessitant pas de permis de construire. Par courrier du 22 août 2019, la propriétaire a renvoyé au contrat de bail, qui ne permet la détention des chevaux qu'à la condition d'être au bénéfice des permis nécessaires, et a demandé à la commune de s'adresser directement à la recourante.

3. Le 23 octobre 2019, la commune a décidé:

1. de prononcer l'interdiction d'utilisation des installations de détention, d'affouragement et de promenade des équidés érigées sans autorisation dans l'attente de leur démontage.
2. d'exiger, sous commination d'exécution par substitution, le rétablissement de l'état conforme et l'évacuation selon une filière appropriée du fumier pour des raisons environnementales (zone de protection des eaux S3) d'ici au 01 avril 2020 impérativement. Les bons de prise en charge devront nous être transmis à fins de preuves.
3. d'exiger, sous commination d'exécution par substitution, le rétablissement de l'état conforme et la démolition des constructions et des barrières et la remise en état du terrain d'ici au 01 avril 2020.

La commune a adressé cette décision à la recourante et à la participante d'office.¹

4. Par écriture du 22 novembre 2019, la recourante a interjeté recours auprès de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT) contre la décision du 23 octobre 2019. Elle conclut en substance à l'annulation de celle-ci en faisant surtout valoir que les abris à chevaux ne nécessitent pas de permis de construire.

5. L'Office juridique, qui conduit les procédures de recours pour le compte de la DTT², a requis le dossier préliminaire, a fait participer d'office la propriétaire foncière et dirigé l'échange des mémoires. De plus, l'Office juridique a prié l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) d'envoyer une prise de position. Selon son courriel du 15 décembre 2019, l'OACOT n'était jamais impliqué à la procédure et n'est pas en mesure de soumettre une prise de position.

6. Par lettre du 9 janvier 2020, l'Office juridique a été informé que la recourante a consulté un avocat. Celui-ci a déposé le 25 février 2020 un mémoire de réplique avec une requête d'assistance juridique. Au nom de la recourante il conclut:

A titre principal :

1. Annuler la décision du 23 octobre 2019 de la Municipalité de Saint-Imier ordonnant le rétablissement de l'état conforme au droit. Partant :
2. Constater qu'aucun permis de construire n'est nécessaire pour les abris à chevaux propriété de la recourante.

A titre subsidiaire :

3. Annuler la décision du 23 octobre 2019 de la Municipalité de Saint-Imier ordonnant le rétablissement de l'état conforme au droit. Partant :
4. Octroyer un délai de 30 jours à la recourante pour déposer une demande de permis pour la pose d'abris à chevaux mobiles sur le terrain occupé sis A. _____ 150.

En tout état de cause :

¹ Cf. pièce justificatif no IX du prévis de la commune du 16 décembre 2019 qui est datée à tort du 18 juin 2018

² 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)

5. Mettre la recourante au bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite pleine et entière (frais de procédure et de mandataire) dans le cadre de la présente procédure de recours dès le 9 janvier 2020.
6. Avec suite de frais judiciaires et dépens, sous réserve des dispositions relatives à l'assistance judiciaire gratuite.
7. Par ordonnance du 27 février 2020, l'Office juridique a demandé à la recourante de produire des explications et des documents pour justifier de sa situation de fortune et de ses revenus. Ce courrier du 27 avril 2020 a été remis aux autres participants à la procédure. En même temps, l'Office juridique a informé les parties que pour le cas où le recours ne serait pas admis, l'Office juridique envisage de compléter le chiffre 3 de la décision de rétablissement de l'état conforme à la loi de la commune de Saint-Imier du 23 octobre 2019 comme suit: "Le sol doit être recultivé. Sa structure et sa qualité doivent être adaptées aux alentours." Les parties à la procédure ont eu la possibilité de se prononcer à ce sujet. Les faits et arguments de la cause sont abordés, en tant que de besoin, dans les considérants ci-après.

II. Considérants

1. Recevabilité

a) 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 DTT. La recourante en tant que destinataire de la décision attaquée a la qualité pour recourir. Les autres conditions de forme sont également remplies. En principe, il y a donc lieu d'entrer en matière sur le recours.

b) Dans le recours, la recourante conclut en substance à l'annulation de la décision du 23 octobre 2019. Dans son mémoire de réplique du 25 février 2020, la recourante demande en outre la constatation qu'aucun permis de construire n'est nécessaire pour les abris à chevaux propriété de la recourante. Cette conclusion nouvelle est hors délai (art. 33 al. 3 LPJA⁴). Il se pose donc la question de savoir si la modification de la conclusion est admissible. Les dispositions du code de procédure civile suisse sur la modification de la demande sont applicables par analogie à la modification des conclusions (art. 26 LPJA). L'art. 227 al. 1 let. a CPC⁵ demande un lien de connexité avec la dernière prétention. Le prononcé de mesures de rétablissement de l'état conforme à la loi suppose en règle générale (sauf perturbation de l'ordre public, art. 1b al. 3 LC) que l'autorité communale de police des constructions tranche en premier lieu la question de l'assujettissement au permis de construire. Vu que la question de l'assujettissement fait justement partie de la procédure de rétablissement de l'état conforme, la nouvelle conclusion ne constitue pas une extension de l'objet du litige. Elle pouvait donc être modifiée.

De plus, il se pose la question de savoir si la recourante a un intérêt digne de protection à ce que la DTT constate qu'aucun permis de construire n'est nécessaire pour les abris à chevaux propriété de la recourante. En principe, l'objet d'une demande en justice ne peut porter que sur des questions juridiques actuelles dont les conséquences touchent concrètement le justiciable. Il est cependant admis qu'une autorité puisse rendre une décision en constatation si le requérant a un intérêt digne de protection à la constatation immédiate d'un rapport de droit litigieux. Selon la jurisprudence, un tel intérêt n'existe que lorsque le requérant a un intérêt actuel, de droit ou de fait, à la constatation immédiate d'un droit, sans que s'y opposent de notables intérêts publics ou privés, et à condition que cet intérêt digne de protection ne puisse pas être préservé au moyen

³ Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC, RSB 721.0)

⁴ Loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA, RSB 155.21)

⁵ Code de procédure civile du 19 décembre 2008 (CPC, RS 272)

d'une décision formatrice, c'est-à-dire constitutive de droits et d'obligations.⁶ Au cas présent, la décision pourrait être annulée parce que les installations ne sont pas assujetties au permis de construire ou parce que le principe de la bonne foi ou celui de proportionnalité amèneraient à renoncer à un rétablissement des lieux à l'état conforme à la loi. Du point de vue du droit, cela peut faire une différence, par exemple en ce qui concerne les droits acquis. Vu que seul le dispositif et non les considérants entrent en force de chose jugée, la recourante a un intérêt digne de protection à la constatation qu'aucun permis de construire n'est nécessaire.⁷ La conclusion en constatation est donc recevable.

c) Dans son mémoire de réplique du 25 février 2020, la recourante demande à titre subsidiaire d'annuler la décision attaquée et d'octroyer un délai de 30 jours à la recourante pour déposer une demande de permis pour la pose d'abris à chevaux mobiles. Cette conclusion nouvelle est aussi hors délai (cf. consid. 2b). Vu que les décisions de rétablissement de l'état conforme à la loi doivent en principe être assorties d'une indication rendant attentif à la possibilité de déposer une demande de permis de construire après coup (cf. consid. 3), la question du délai pour déposer une demande de permis après coup fait justement partie de la procédure de rétablissement de l'état conforme à la loi. Cette nouvelle conclusion ne constitue donc pas une extension de l'objet du litige. Il était admissible de la modifier.

d) Dans son mémoire de réplique du 25 février 2020, la recourante fait pour la première fois valoir que la décision attaquée n'est pas suffisamment motivée si bien qu'elle viole son droit d'être entendu. Lorsqu'un recours est déposé, les conclusions et les motifs doivent être indiqués dans le délai de trente jours (cf. art. 33 al. 3 LPJA). Le grief de la violation du droit d'être entendu est donc tardif. Vu que la décision de la commune comporte au moins une motivation sommaire, il n'y a pas lieu d'examiner ce grief d'office. A cet égard, la DTT ne peut donc pas entrer en matière.⁸

2. Assujettissement à l'octroi d'un permis de construire

a) Selon la recourante, les abris à chevaux sont mobiles et seulement posés au sol, c'est-à-dire une structure qui n'a pas d'ancrage fixe au sol, aucune arrivée d'eau ni aucun raccordement électrique. Au vu de leur taille, 3 m x 2.9 m x 3.4 m, l'espace au sol serait limité au maximum. Il ne saurait dès lors être considéré qu'il s'agisse d'une modification importante du terrain qui nécessiterait un permis de construire. De plus, la recourante aurait agi en conformité avec les garanties données par le fournisseur de ces abris qui attesterait qu'aucune autorisation ne serait nécessaire.

b) Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (art. 22 al. 1 LAT⁹). Sont soumis à l'octroi d'un permis de construire toutes les constructions, toutes les installations et tous les aménagements qui sont créés artificiellement, destinés à durer, fixés au sol et susceptibles d'avoir une incidence sur l'affectation de celui-ci, telle qu'une modification sensible de l'espace extérieur, une sollicitation importante des équipements techniques ou une atteinte à l'environnement (art. 1a al. 1 LC). Les changements d'affectation sont également soumis à l'octroi d'un permis de construire (art. 1a al. 2 LC). A l'intérieur de la zone à bâtir, les petites installations annexes telles qu'enclos ou clapiers pour petits animaux ne sont pas soumis à l'octroi d'un permis de construire (art. 6 al. 1 let. b DPC¹⁰). Si un tel projet de construction est sis hors de la zone à bâtir et qu'il est susceptible d'avoir une incidence sur

⁶ ATF 142 V 2, consid. 1.1; ATF 132 V 257 consid. 1 p. 259 et les références

⁷ Cf. JTA n° 2015.106 du 8 octobre 2015, consid. 1.2

⁸ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, art. 72 n. 6 bis 8

⁹ Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700)

¹⁰ Décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC, RSB 725.1)

l'affectation du sol, telle qu'une modification sensible de l'espace extérieur, une sollicitation importante des équipements techniques ou une atteinte à l'environnement, il est soumis à l'octroi d'un permis de construire (art. 7 al. 1 DPC). Selon la directive ISCB, en zone d'habitation, des clapiers et enclos d'une superficie de 10 m² et une hauteur totale de 2.5 m pour quelques cochons d'Inde, lapins, poules, chats, chiens, moutons, chèvres, etc. ne sont pas soumises au régime de permis de construire s'ils ne servent qu'aux activités de loisirs et non à l'élevage commercial.¹¹

c) Pour la détention de ses chevaux, la recourante a posé côte à côte deux abris à chevaux avec un enclos dont la clôture semble être supérieure à 1.20 m.¹² Les abris sont couverts et fermés de tous les côtés à l'exception d'une ouverture comparable à une porte. Selon le fournisseur, un abri aux dimensions de 2.9 m x 3.4 m x 3 m, pèse environ une tonne.¹³ L'emprise des deux abris se monte à 19.72 m².

La recourante a effectué des aménagements destinés à la détention de ses chevaux au regard de son activité professionnelle d'organisatrice de spectacle mettant en scène des chevaux sur une parcelle hors zone. Ce changement d'affectation non conforme (cf. chiffre 3d) est nouveau et est donc soumis à l'octroi d'un permis de construire.¹⁴ De plus, les deux abris à chevaux d'une emprise de presque 20 m² et d'une hauteur de 3 m ne sont pas des petites installations annexes au sens de l'art. 6 al. 1 let. b DPC : Les chevaux ne sont pas des petits animaux et les dimensions des abris dépassent les dimensions admises par la directive ISCB. Cela vaut d'autant plus que l'enclos s'ajoute à l'emprise des abris et que les chevaux de la recourante ne servent pas aux activités de loisirs. Même en zone d'habitation, ces aménagements seraient donc soumis à l'octroi d'un permis de construire. Au cas présent, le changement d'affectation et les aménagements destinés à la détention des chevaux nécessitent donc un permis de construire. Contrairement à ce que pense la recourante, les renseignements inexacts d'un vendeur ne lient pas les autorités de constructions (cf. chiffre 4d). La DTT ne peut donc pas constater qu'aucun permis de construire n'est nécessaire.

3. Délai pour déposer une demande de permis / illicéité matérielle

a) A titre subsidiaire, la recourante demande d'annuler la décision attaquée et de lui octroyer un délai de 30 jours pour déposer une demande de permis pour la pose d'abris à chevaux mobiles.

b) Les décisions de rétablissement de l'état conforme à la loi doivent en principe être assorties d'une indication rendant attentif à la possibilité de déposer une demande de permis de construire après coup. Une dérogation à ce principe n'est admissible que si le projet a déjà fait l'objet d'une décision entrée en force ou si le projet n'est manifestement pas susceptible d'être approuvé. Au cas où on ne peut admettre que le projet n'est manifestement pas susceptible d'être approuvé, la possibilité doit être offerte à un recourant de déposer une demande de permis de construire après coup.¹⁵

c) Au cas présent, la décision attaquée n'est pas assortie d'une indication rendant attentive à la possibilité de déposer une demande de permis de construire après coup et aucune décision entrée en force de chose jugée n'a été rendue à l'encontre de la recourante. Il se pose donc la question de savoir si le projet n'est manifestement pas susceptible d'être approuvé.

¹¹ Cf. directive ISCB – Information systématique des communes bernoises n° 7/725.1/1.1 du 25 avril 2019 p. 6

¹² Cf. photo pièce justificative no 1 du dossier de la commune

¹³ Pièce justificative no 3 du mémoire de réplique du 25 février 2020

¹⁴ Cf. aussi ATF 1C_179/2013 du 15 août 2013, consid. 4.4

¹⁵ JTA 2007 p. 164 consid. 4.1; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen Baugesetz, 5^e éd., vol. I, Berne 2020, art. 46 n. 13 let. d

d) Les constructions et installations nécessaires à la détention de chevaux sont conformes à l'affectation de la zone et autorisées dans une entreprise agricole existante au sens de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural¹⁶ si l'entreprise dispose de pâturages et d'une base fourragère provenant majoritairement de l'exploitation (art. 16a^{bis} al. 1 LAT).

La recourante ne dispose ni d'une entreprise agricole ni de pâturages et d'une base fourragère provenant majoritairement de l'exploitation : Elle stocke le fumier dans une remorque de transport pour chevaux qui est régulièrement vidée par un agriculteur du village; celui-ci lui vend aussi la paille. Le foin est fourni par un autre agriculteur du village. La détention de ses chevaux n'est donc pas conforme à l'affectation de la zone agricole.

Hors de la zone à bâtir, les exceptions sont régies par le droit fédéral (art. 24 ss LAT). Notamment, il peut y avoir des dérogations au principe de la conformité à la zone agricole, à condition toutefois que l'implantation de la construction ou de l'installation hors de la zone à bâtir soit imposée par sa destination et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (art. 24 LAT). La recourante souligne que les chevaux sont une composante nécessaire de son activité professionnelle. Les constructions et installations destinées au sport équestre et à la détention de chevaux à des fins commerciales ont leur place en zone à bâtir ou dans une zone spéciale au sens de l'art. 18 LAT.¹⁷ L'implantation de ces installations hors de la zone à bâtir ne s'impose donc pas par la destination de celle-ci au sens de l'art 24 LAT.¹⁸

Vu que la recourante détient ces chevaux à des fins commerciales, les règles pour la détention d'animation à titre de loisir ne sont pas applicables.¹⁹ De plus, des travaux de transformation pour la détention d'animation à titre de loisir ne sont autorisés que dans des bâtiments ou parties de bâtiments inhabitées et conservés dans leur substance (art. 24e al. 1 LAT). Des constructions nouvelles ne sont pas admissibles à l'exception des installations extérieures qui sont ni couvertes ni entourées de parois (art. 42b al. 5 OAT²⁰) ; des abris de pâturage ne sont pas permis (art. 42 al. 5 let. b OAT).²¹ Même si on considérait les abris de la recourante comme des constructions pour la détention d'animaux à titre de loisir, ils ne seraient pas susceptibles d'être approuvés.

Il s'en suit qu'au cas présent, le changement d'affectation et les installations ne sont manifestement pas susceptibles d'être approuvées. Par conséquent, la possibilité de déposer une demande de permis de construire après coup ne doit pas être offerte à la recourante.

e) Si une demande de permis de construire n'est pas déposée après coup au cours de la procédure de rétablissement de l'état conforme à la loi, il y a tout de même lieu d'examiner sommairement si ce qui a été construit aurait pu donner droit au permis. Un simple vice de forme ne justifie pas un rétablissement.²²

Au vu de ce qui précède, l'état actuel ne donne pas droit au permis.

¹⁶ LDFR (RS 211.412.11)

¹⁷ Guide "Comment l'aménagement du territoire appréhende les activités liées au cheval" de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) du juillet 2015, p. 20

¹⁸ Guide "Comment l'aménagement du territoire appréhende les activités liées au cheval" de l'ARE du juillet 2015, p. 21

¹⁹ Guide "Comment l'aménagement du territoire appréhende les activités liées au cheval" de l'ARE du juillet 2015, p. 15

²⁰ Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 b(OAT; RS 700.1)

²¹ Guide "Comment l'aménagement du territoire appréhende les activités liées au cheval" de l'ARE du juillet 2015, p. 16

²² JAB 2000 p. 416, consid. 3a

4. Rétablissement de l'état conforme

a) Dans le cas d'un état formellement et matériellement illicite, l'autorité décide si et dans quelle mesure l'état conforme à la loi doit être rétabli; elle fixe au besoin un nouveau délai (art. 46 al. 2 let. e LC).

b) Selon les chiffres 2 et 3 de la décision du 23 octobre 2019, la commune a exigé, sous commination d'exécution par substitution, l'évacuation selon une filière appropriée du fumier pour des raisons environnementales, le rétablissement de l'état conforme et la démolition des constructions et des barrières, ainsi que la remise en état du terrain; pour toutes ces mesures, elle a fixé un délai au 1^{er} avril 2020.

c) La décision de rétablissement au sens de l'art. 46 al. 2 LC doit servir l'intérêt public et prendre en compte les principes de la proportionnalité et de la confiance. La mesure de rétablissement doit être apte et nécessaire à atteindre le but visé. Il faut aussi que la gravité des effets de celle-ci sur la situation de l'administré soit en rapport raisonnable avec le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public. Celui qui procède à des travaux de construction, réalise une installation ou prétend à une certaine affectation doit savoir qu'en règle générale, un permis est nécessaire. Le maître d'ouvrage qui est de mauvaise foi a également droit à ce que le principe de proportionnalité soit pris en considération. Toutefois, pour la sauvegarde de l'égalité de traitement et de l'ordre légal, l'autorité mettra davantage de poids sur l'intérêt au rétablissement que sur les inconvénients causés au maître de l'ouvrage.²³

d) La recourante fait valoir qu'elle serait d'une totale bonne foi. Elle aurait acquis ces abris à chevaux sur la base des garanties données par le vendeur qui serait un professionnel du domaine.

Selon le descriptif du produit du fournisseur, les abris à chevaux ne nécessitent aucun permis de construire.²⁴ Un maître d'ouvrage peut seulement se fier aux renseignements inexacts d'une autorité compétente, ou du moins apparemment compétente²⁵. La recourante aurait donc dû se renseigner auprès de la commune, les renseignements inexacts d'un vendeur ne lient pas les autorités de construction. Au vu de ce manque de diligence dans la récolte d'informations, la recourante n'était pas de bonne foi.

e) Selon la jurisprudence, l'intérêt public lié au respect du principe – de droit fédéral (art. 14 al. 2 et 22 al. 2 let. a LAT) – de la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire revêt un poids très important. En règle générale, les constructions érigées sans droit en zone agricole doivent être éliminées, à moins que – à titre exceptionnel – l'écart constaté par rapport à ce qu'admet le droit se révèle mineur et qu'une remise en état ne soit pas dans l'intérêt public.²⁶

Les constructions et installations nécessaires à la détention de chevaux ne représentent pas un minime écart de droit et l'intérêt au respect de la conformité à l'affectation de la zone, spécialement en zone agricole, constitue un intérêt public important. De plus, comme dit ci-dessus, la recourante n'était pas de bonne foi et il devrait être possible de trouver un logement où la recourante est autorisée de conserver ces chevaux. Au vu de ce qui précède, l'intérêt public très important emporte sur l'intérêt privé financier.²⁷ La commune a donc à bon droit exigé, sous commination d'exécution par substitution, le rétablissement de l'état conforme.

²³ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen Baugesetz, 5^e éd., vol. I, Berne 2020, art. 46 n. 9 ss.

²⁴ Pièce justificative no 3 du mémoire de réplique du 25 février 2020

²⁵ Cf. Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen Baugesetz, 5^e éd., vol. I, Berne 2020, art. 46 n. 9b let. aa

²⁶ ATF 1C_276/2016 du 2 juin 2017 consid. 3.1

²⁷ ATF 1C_276/2016 du 2 juin 2017 consid. 3.3

f) Les photos de la recourante montrent, qu'il n'y a plus de couverture du sol végétal autour des abris à chevaux.²⁸ Il en est probablement de même pour le sol au-dessous des abris à chevaux. La décision de rétablissement de l'état conforme de la commune de Saint-Imier du 23 octobre 2019 est donc complétée comme suit: "Le sol doit être recultivé. Sa structure et sa qualité doivent être adaptées aux alentours." Vu que l'ensemencement du sol doit être effectué au printemps, un délai pour recultiver le sol est imparti jusqu'au 31 mars 2021.

g) Selon la décision attaquée, les travaux de rétablissement de l'état conforme à la loi doivent être réalisés jusqu'au 1^{er} avril 2020. Dès lors que le délai initialement imparti est entretemps échu, un nouveau délai jusqu'au 31 janvier 2021 est imparti pour la démolition des constructions et des barrières et l'évacuation du fumier. En conséquence, les chiffres 2 et 3 de la décision attaquée doivent être modifiés d'office.

5. Interdiction d'utilisation

a) Selon le chiffre 1 de la décision du 23 octobre 2019, la commune a prononcé l'interdiction d'utilisation des installations de détention, d'affouragement et de promenade des équidés érigées sans autorisation dans l'attente de leur démontage.

b) En tant que police des constructions la commune doit prendre toutes les mesures nécessaires à l'application de la loi sur les constructions ainsi que des dispositions fondées sur elle. Il lui incombe en particulier de faire rétablir l'état conforme à la loi lorsque les conditions sont violées ultérieurement (art. 45 al. 2 let. b LC). Si un maître d'ouvrage exécute un projet de construction sans permis ou en outrepassant celui-ci ou s'il omet d'observer des prescriptions en réalisant un projet autorisé, l'autorité compétente de la police des constructions ordonne l'arrêt des travaux; elle peut prononcer une interdiction d'utilisation lorsque les circonstances le commandent. Ces décisions sont immédiatement exécutoires (art. 46 al. 1 LC). Il n'y a pas lieu d'interdire toute affectation non permise. En cas de construction illicite, avant de prononcer une interdiction d'utilisation, l'autorité compétente doit examiner si une telle mesure respecte le principe de la proportionnalité. Elle dispose à cet égard d'un certain pouvoir d'appréciation. Si toutefois il apparaît d'emblée clair ou du moins très vraisemblable que l'utilisation est, d'un point de vue matériel, illicite, l'intérêt du maître d'ouvrage à pouvoir (provisoirement) poursuivre l'utilisation n'est généralement pas jugé digne d'être protégé. En particulier, une telle interdiction doit en principe être prononcée lorsque l'utilisation compromet la sécurité ou la santé des personnes, de même qu'aux fins d'éviter le retrait d'avantages illicites.²⁹

c) Au cas présent, il existe un état formellement illicite et le changement d'affectation et les installations ne sont manifestement pas susceptibles d'être approuvées. Il faut donc examiner, si une interdiction d'utilisation respecte le principe de la proportionnalité. La commune ne motive pas pourquoi elle prononce une interdiction d'utilisation. Elle ne fait que valoir de manière générale que la parcelle se trouve en zone de protection des eaux S3. Vu que la recourante stocke le fumier dans une remorque de transport pour chevaux³⁰ et le fait récupérer régulièrement par un agriculteur du village, une menace aiguë n'est pas visible et ces circonstances ne commandent pas une interdiction d'utilisation immédiatement exécutoire. De plus, la recourante a besoin d'un certain délai pour trouver un hébergement pour ses chevaux. Une interdiction d'utilisation avec effet immédiat ne respecte donc pas le principe de la proportionnalité. Par conséquent, le chiffre 1 de la décision attaquée est annulé.

²⁸ Cf. annexes du recours

²⁹ Cf. Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, 5^e éd., vol. I, Berne 2020, art. 46 n. 7; JTA 2017.165 du 1^{er} février 2018, consid. 2.1

³⁰ Cf. photos annexes du recours 4 et 5

6. Assistance judiciaire gratuite

a) Sur requête, l'autorité administrative ou de justice administrative dispense du paiement des frais de procédure et de l'obligation éventuelle de fournir des avances ou des sûretés la partie qui ne dispose pas de ressources suffisantes et dont la cause ne paraît pas dépourvue de toute chance de succès (art. 111 al. 1 LPJA). Aux mêmes conditions, une avocate ou un avocat peut en outre être désigné à une partie si les circonstances de fait et de droit le justifient (art. 111 al. 2 LPJA). La procédure ne paraît pas dépourvue de toute chance de succès si les chances qu'elle soit admise sont sensiblement plus faibles que les risques qu'elle soit rejetée. Il faut examiner si un plaideur disposant des moyens nécessaires prendrait, après mûre réflexion, le risque d'entamer le procès ou de le continuer.³¹

b) Au vu de ce qui précède, le recours est dénué de chances de succès : La recourante fait valoir que les aménagements destinés à la détention de ses chevaux au regard de son activité professionnelle sur une parcelle hors zone ne nécessitent pas de permis de construire. A titre subsidiaire, elle demande d'annuler la décision attaquée et d'octroyer un délai de 30 jours pour déposer une demande de permis. Comme dit ci-dessus, un permis de construire est nécessaire et le changement d'affectation et les installations ne sont manifestement pas susceptibles d'être approuvées. Par conséquent, la possibilité de déposer une demande de permis de construire après coup ne doit pas être offerte à la recourante.

Le recours est seulement partiellement admis dans le sens que le chiffre 1 de la décision de la commune de Saint-Imier du 23 octobre 2019 est annulé parce que les circonstances ne commandent pas d'interdiction d'utilisation immédiatement exécutoire. La recourante n'a pas fait valoir ce point et l'annulation de l'interdiction ne change rien au fait que la recourante doit rétablir l'état conforme à la loi; Au final, seul le délai pour le rétablissement est prolongé. La procédure est donc dénuée de chances de succès et l'assistance judiciaire est refusée.

Il n'est pas perçu de frais de procédure pour la présente décision sur la requête d'assistance judiciaire (art. 112 al. 1 LPJA).

7. Frais et dépens

a) Selon la pratique de la TTE, les frais de la procédure sont fixés à 1'000 francs. 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). La recourante succombe (cf. aussi chiffre 6b), elle assume donc les frais de procédure.

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

III. Décision

1. Le recours du 22 novembre 2019 est partiellement admis dans le sens que le chiffre 1 de la décision de la commune de Saint-Imier du 23 octobre 2019 est annulé.

En outre, le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.

³¹ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, art. 111 n. 12

Les délais selon les chiffres 2 et 3 de la décision de la commune de Saint-Imier du 23 octobre 2019 sont modifiés d'office et fixés au 31 janvier 2021. De plus, le chiffre 3 de cette décision est complété d'office comme suit: "Le sol doit être recultivé jusqu'au 31 mars 2021. Sa structure et sa qualité doivent être adaptées aux alentours."

Pour le surplus, la décision de la commune de Saint-Imier du 23 octobre 2019 est confirmée.

2. La demande d'assistance judiciaire est rejetée.
3. Les frais de procédure, fixés à 1000 francs, sont mis à la charge de la recourante. Une facture séparée lui sera notifiée dès l'entrée en force de la présente décision.
4. Il n'est pas alloué de dépens.

IV. Notification

- Maître D. _____, par courrier recommandé
- F. _____, par courrier recommandé
- Municipalité de Saint-Imier, urbanisme et mobilité, par courrier recommandé
- Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), Unité francophone, par courrier A

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 4 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.