



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 120/2021/43

Décision de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT) du 8 juillet 2021

en la cause liée entre

Monsieur **C.** _____
recourant

et

Madame **D.** _____
participante d'office à la procédure

et

Commune de La Ferrière, 2333 La Ferrière

en ce qui concerne la décision de la commune de La Ferrière du 13 avril 2021 (balcon etc., arrêt des travaux)

I. Faits

1. Après avoir constaté que le recourant procédait, sans être au bénéfice d'une autorisation de construire correspondante, à des travaux d'aménagement et d'agrandissement dans sa ferme à La Ferrière, la commune a prononcé l'arrêt immédiat des travaux par décision du 13 avril 2021. Le bien-fonds concerné (parc. n° F. _____) est situé hors de la zone à bâtir. Il appartient en copropriété au recourant et à la participante d'office à la procédure pour moitié respectivement. Les travaux stoppés sont décrits de la façon suivante : construction d'un balcon sur la façade sud ; aménagement de pièces habitables sur l'espace agricole ; ouverture en façade ; aménagement d'une nouvelle installation de chauffage.

2. Par écriture non datée, postée le 13 mai 2021, le recourant a interjeté recours auprès de la Direction des travaux publics et des transports (DTT). Il conclut en substance à l'annulation de la décision du 13 avril 2021. Il fait valoir qu'il est en possession d'un permis de construire pour une partie des travaux susmentionnés. Il ajoute que seul le balcon et l'ouverture ont effectivement été faits sans permis. Il reproche à l'autorité de police des constructions de n'avoir pas effectué les vérifications y relatives. Il invoque en outre de nombreux griefs qui sortent du cadre de la décision attaquée (décharge illicite, remblais, bovi-stop, dommage au chemin privé, problématiques en

relation avec le service de la protection de l'enfance et le contrôle des habitants, ampleur et durée des procédures de demandes de permis de construire, diverses inégalités de traitement, notamment quant au ramassage des déchets, etc.).

3. Par ordonnance du 20 mai 2021, l'Office juridique, qui conduit les procédures pour le compte de la DTT¹, a procédé à l'échange des mémoires et requis auprès de la commune et du recourant la production des permis de construire relatifs au bâtiment 67.

4. Par prise de position du 1^{er} juin 2021, la participante d'office à la procédure a déclaré ne pas souhaiter s'associer au recours de son mari. Elle expose avoir quitté le domicile conjugal en 2019, ensuite de quoi la séparation a été décidée par le tribunal régional en 2020. La participante d'office à la procédure souhaite être reconnue comme déchargée de toute responsabilité civile, pénale et financière quant aux travaux litigieux, qui sont intervenus après son départ et contre son gré.

5. Dans sa prise de position du 22 juin 2021, l'autorité de police des constructions fait valoir en substance ce qui suit. Divers dossiers sont actuellement ouverts à l'administration communale concernant le recourant, en plus du présent dossier. Il s'agit d'un dossier de décharge illicite autour du bâtiment, d'un dossier de décharge illicite à proximité de la forêt sur la parcelle n° F. _____ et d'un dossier de construction, en cours, de deux remblais sans permis de construire hors de la zone à bâtir. La commune est d'avis que le recourant semble mélanger les dossiers. Concernant le présent dossier, la commune relève qu'elle a programmé une visite sur place en présence du recourant aux fins de l'exercice du droit d'être entendu préalablement au prononcé du rétablissement de l'état conforme au droit. Toutefois, le recourant aurait repoussé la visite pour raison de maladie. Pour ce qui est de l'installation de chauffage, la commune précise que le permis correspondant, octroyé en 2017, a perdu sa validité. Elle ajoute que les dossiers de demandes de permis du recourant sont souvent incomplets et que plusieurs retours sont nécessaires, allongeant la durée et le coût des procédures.

6. Par prise de position du 24 juin 2021, le recourant a produit seulement le permis de construire du 16 janvier 2017 autorisant notamment l'installation d'un local de chauffage général à copeaux. S'agissant de l'ouverture en façade, il dit ne pas savoir de quoi il s'agit. Au sujet de l'aménagement de pièces habitables, il mentionne : « rien en cours ».

II. Considérants

1. Recevabilité / Cercle des parties à la procédure

a) Conformément à l'art. 49 al. 1 LC², les décisions en matière de police des constructions peuvent être attaquées par voie de recours administratif auprès de la TTE. 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.

b) Selon les termes de la loi, les décisions d'arrêt des travaux sont primairement à exécuter par le maître de l'ouvrage (cf. art. 46 al. 1 LC) alors que les décisions de rétablissement doivent être adressées primairement aux propriétaires fonciers et foncières (art. 46 al. 2 LC), c'est-à-dire

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

² loi du 9 juin 1985 sur les constructions, LC, RSB 721.0

à toutes et tous en cas de copropriété ou de propriété commune, dès lors que l'ensemble de ces personnes ont la maîtrise sur le bien-fonds.³ L'autorité compétente en matière de police des constructions dispose d'une certaine marge de manœuvre quant au cercle des destinataires de la décision, respectivement des personnes (propriétaires, maîtres d'ouvrage) à qui incombe l'exécution des mesures. Toutefois, l'autorité de police des constructions est censée choisir la solution la plus favorable à la réalisation de l'intérêt public et offrant les meilleures garanties d'exécution, car c'est aussi cette autorité qui est chargée de faire exécuter les mesures.⁴ Il est notamment nécessaire d'impliquer tous et toutes les copropriétaires dans une procédure de police des constructions de sorte que toutes et tous soient informés par exemple en cas d'exécution par substitution. En l'occurrence, la participante d'office à la procédure est copropriétaire de la parcelle n° F. _____ de la commune de La Ferrière.⁵ A ce titre, elle a obligatoirement la qualité de partie au sens de l'art. 12 LPJA⁶ mais cela ne préjuge pas automatiquement de la question de savoir si une obligation concrète lui incombe ou non (cf. consid. 3c ci-dessous).

2. Arrêt des travaux provisionnel

Aux termes de l'art. 46 al. 1 LC, si un maître d'ouvrage exécute un projet de construction sans permis de construire, l'autorité compétente de la police des constructions ordonne l'arrêt des travaux; cette décision est immédiatement exécutoire. En outre, l'autorité peut prendre toute mesure nécessaire – y compris prononcer l'arrêt des travaux – si des constructions ou des installations, même non soumises à l'octroi d'un permis de construire, perturbent l'ordre public ou sont de toute autre manière contraires aux dispositions légales, et ce notamment dans l'intérêt de la protection des sites, du paysage ou de l'environnement (art. 1b al. 3 LC, art. 45 al. 2 let. c LC). Dans la première hypothèse, l'arrêt des travaux est soumis à la condition, non mentionnée expressément mais allant de soi, que le projet de construction en voie d'exécution nécessite l'obtention d'un permis de construire. Si c'est le cas, il y a alors illégalité formelle, laquelle suffit pour le prononcé d'une décision d'arrêt des travaux. La question de savoir dans quelle mesure les travaux pourront ou non être autorisés n'a pas à être examinée à ce stade. Si l'autorité de police des constructions constate que des travaux nécessitent un permis, elle est obligée de les faire cesser, elle n'a aucune marge d'appréciation à cet égard.⁷ L'arrêt des travaux constitue une mesure provisionnelle. Celle-ci tend à sauvegarder un intérêt protégé par la loi et qui paraît menacé. Elle a pour but de maintenir provisoirement inchangée une situation de fait ou de droit jusqu'à ce que cela ne soit plus nécessaire, en particulier jusqu'à ce que la demande de permis de construire soit acceptée ou que le rétablissement de l'état conforme soit ordonné. Etant donné la nature provisionnelle du régime, il suffit pour justifier l'arrêt des travaux qu'un examen sommaire fasse apparaître l'illicéité de l'ouvrage ou de l'aménagement comme vraisemblable. L'autorité de police des constructions devra établir l'illicéité de façon probante lors de la procédure de rétablissement de l'état conforme à la loi qui doit suivre l'arrêt des travaux.⁸

3. Illicéité

a) A juste titre, le recourant ne conteste pas que les travaux entrepris sont assujettis à l'octroi d'un permis de construire.

³ Aldo Zaugg / Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5^e éd., tome I, Berne 2020, art. 46 n. 12a

⁴ Zaugg/Ludwig, art. 46 n. 12 ; décision de la DTT (anciennement TTE) OJ n° 120/2010/45 du 23 décembre 2011, consid. 5c

⁵ Extrait GRUDIS (système d'information du canton de Berne sur les données relatives aux immeubles) du 19.05.2021

⁶ loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA; RSB 155.21)

⁷ Zaugg/Ludwig, art. 46 n. 6

⁸ Zaugg/Ludwig, art. 46 n. 6b

Au sujet du balcon, il reconnaît dans son recours l'avoir construit sans être au bénéfice d'un tel permis.

Il en va de même de l'ouverture en façade. Par conséquent, il n'importe pas que le recourant, plus tard dans son écriture du 24 juin 2021, se soit rétracté et ait prétendu « ne pas savoir de quoi il s'agit ». Quoi qu'il en soit, il n'y a pas de permis de construire pour une ouverture en façade ni pour une modification correspondante à l'intérieur du bâtiment. Hors de la zone à bâtir, tout projet de construction, même à l'intérieur (et même tout changement d'affectation sans travaux de construction) est soumis à l'octroi d'une autorisation (art. 22 ss LAT⁹, spéc. art. 24a LAT). Ainsi, à défaut, l'arrêt des travaux est prononcé à juste titre. La procédure de rétablissement de l'état conforme à la loi, que l'autorité de police des constructions a déjà entreprise à juste titre, permettra au recourant d'exercer son droit d'être entendu, voire de déposer une demande de permis. A ce stade, si le recourant comme il le prétend n'a pas entrepris de travaux en question, il ne subit donc pas de dommage du fait que l'autorité de police des constructions a prononcé, à titre provisionnel, l'arrêt de ceux-ci.

Pour ce qui est de l'aménagement de pièces habitables sur l'espace agricole, le recourant n'a pas non plus été en mesure de produire un permis de construire. Sa remarque au sujet de ces aménagements dans son écriture du 24 juin 2021 (« rien en cours ») n'est pas claire. Elle peut vouloir signifier deux choses. A savoir qu'il n'y a pas de procédure de permis de construire en cours pour ces aménagements, ou alors que le recourant nie procéder à de tels travaux. Dans les deux cas, la décision d'arrêt des travaux n'est pas remise en cause. Les considérations du paragraphe précédent valent ici aussi. Au demeurant, la participante d'office à la procédure confirme que des transformations intérieures ont été effectuées, et ce contre son gré.

Finalement, en ce qui concerne l'aménagement d'une nouvelle installation de chauffage, le recourant (ainsi que la commune) produit copie d'un permis de construire du 16 janvier 2017 autorisant notamment l'installation d'un « local de chauffage général à copeaux ». Selon l'art. 42 al. 2 LC, le permis de construire perd sa validité si l'exécution du projet n'a pas commencé dans les trois ans qui suivent l'octroi exécutoire ou qu'elle est interrompue pendant plus d'un an. Etant donné que le permis du 16 janvier 2017 serait à ce jour échu depuis presque quatre ans et demi, il est justifié de la part de l'autorité de police des constructions d'avoir prononcé l'arrêt des travaux à titre préventif. Les questions précises qui se posent en relation avec la validité du permis (point de départ des travaux, durée d'une éventuelle interruption), de même qu'une éventuelle prolongation de la durée de validité aux conditions de l'art. 42 al. 3 LC, devront être traitées à l'occasion de la procédure de rétablissement de l'état conforme à la loi déjà entreprise par l'autorité de police des constructions.

b) Le recourant reproche à l'autorité de police des constructions de ne pas avoir apporté la « preuve des faits ». Comme déjà relevé (cf. consid. 2 ci-dessus), il suffit pour justifier l'arrêt des travaux qu'un examen sommaire fasse apparaître l'illicéité de l'ouvrage ou de l'aménagement comme vraisemblable, puisqu'il s'agit d'une mesure à caractère provisoire. Pour aucune des modifications ou installations mentionnées par la commune il n'existe de permis de construire dont la validité est clairement établie. Par conséquent, l'illicéité de celles-ci doit être considérée comme vraisemblable. S'il s'avérait que le recourant n'avait pas effectué certains de ces travaux, cela pourra être constaté dans la procédure de rétablissement de l'état conforme. Le cas échéant, en l'absence de certains travaux, il n'y aura pas lieu de prononcer des mesures de rétablissement correspondantes.

⁹ loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, LAT, RS 700

Le recourant fait valoir encore de nombreux autres griefs. Ceux-ci ne font pas partie de l'objet du litige, car ils ne sont pas visés par la décision attaquée dans la présente procédure. Il n'y a pas lieu d'entrer en matière à leur sujet. De son côté, l'autorité de police des constructions se plaint de lutter depuis de nombreuses années pour le débarras de vieilles machines, véhicules et divers matériaux entreposés autour du bâtiment du recourant. Elle mentionne les risques de pollution et l'image dégradée du site. Il faut relever à cet égard qu'une affaire de cet ordre a déjà été tranchée par la DTT (anciennement TTE) sous OJ n° 120/2010/45. Dans cette décision du 23 décembre 2011, diverses mesures avaient été prononcées et la décision de l'autorité de police des constructions du 7 septembre 2010 avait été pour le surplus confirmée. Etant donné que la décision du 23 décembre 2011 est entrée en force, les mesures sont exécutoires. Dans la mesure où l'état de fait que déplore l'autorité de police des constructions coïncide avec l'objet de cette décision, il incombe à cette autorité de faire exécuter ces mesures sans retard, au besoin en entreprenant une procédure d'exécution par substitution conformément à l'art. 47 LC et aux 116 et 117 LPJA.¹⁰ A propos du reproche du recourant concernant la durée excessive des procédures de permis de construire, la commune relève que les dossiers du recourant sont souvent incomplets et que « plusieurs retours pour non-conformité sont nécessaires ». A cet égard, en application du principe de l'économie de la procédure, les dispositions de l'art. 18 DPC¹¹ s'appliquent dans l'hypothèse où la demande présente des vices formels et/ou matériels.¹² En particulier, lorsqu'une demande présentée pour la seconde fois est entachée de vices formels, l'autorité d'octroi du permis ne doit pas entrer en matière (art. 18 al. 4 DPC).

c) Au vu de ce qui précède, la décision d'arrêt des travaux doit être confirmée et le recours rejeté dans la mesure où il est recevable. Le recourant reste tenu à la cessation et à la non-poursuite des travaux. Par contre, il n'y a pas lieu d'imposer des obligations à la participante d'office à la procédure. Outre qu'en l'occurrence elle n'est pas la maîtresse de l'ouvrage, il faut tenir compte objectivement du fait que la participante d'office n'aurait tout au plus que des moyens très limités d'exécuter des mesures. En l'état, la maîtrise effective sur sa part de copropriété lui échappe largement, du fait des circonstances entourant la séparation entre époux copropriétaires, et il en ira vraisemblablement de même dans la suite de la procédure de rétablissement.

4. Frais

Les frais de procédure sont perçus sous la forme d'un émolument forfaitaire. Un émolument supplémentaire peut être perçu pour les enquêtes particulières, les expertises ou d'autres mesures d'instruction (art. 103 al. 1 LPJA). Un émolument forfaitaire de 200 à 4 000 fr. est perçu pour les décisions sur recours dans des affaires de justice administrative (art. 19 al. 1 en relation avec art. 4 al. 2 et 3 OEmo¹³).

Selon la pratique de la DTT, les frais de la procédure sont fixés à 800 fr. Les frais de la procédure de recours sont mis à la charge de la partie qui succombe, à moins que le comportement d'une partie au cours de la procédure permette une répartition différente ou qu'il soit justifié par des circonstances particulières de ne pas percevoir de frais (art. 108 al. 1 LPJA). Le recourant n'obtient pas gain de cause, il assume les frais de procédure.

¹⁰ cf. aussi décision de la DTT 190/2016/8 du 13 mai 2016, consid. 4b, disponible sur le site internet de l'Office juridique www.bve.be.ch/bve/fr/index/direktion/organisation/ra.html > Décisions

¹¹ décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire, DPC, RSB 725.1

¹² cf. cas d'application sur le site internet de l'Office juridique www.bve.be.ch/bve/fr/index/direktion/organisation/ra.html > Décisions

¹³ ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale, OEmo, RSB 154.21

III. Décision

1. Le recours posté le 13 mai 2021 est rejeté dans la mesure où il est recevable.
La décision du 13 avril 2021 est confirmée.
2. Les frais de procédure par 800 francs sont mis à la charge du recourant.
La facture lui sera notifiée dès l'entrée en force de la présente décision.

IV. Notification

- Monsieur C. _____, par courrier recommandé
- Madame D. _____, par courrier recommandé
- Commune de La Ferrière, par courrier recommandé
- Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), Unité franco-phone, par courriel, pour information

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.