



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 120/2021/88

Décision de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT) du 22 février 2022

en la cause liée entre

Monsieur C. _____
recourant

et

Commune de Saint-Imier, rue Agassiz 4, case postale 301, 2610 St-Imier

en ce qui concerne la décision de la commune de Saint-Imier du 22 octobre 2021 (aire de détention de chevaux)

I. Faits

1. Depuis l'été 2018, le recourant détient au lieu-dit A. _____ (commune de Saint-Imier), deux chevaux et deux poneys sur la parcelle n° E. _____, d'une surface de x. _____ m². Un peu plus de y. _____ m² sont situés hors de la zone à bâtir, le reste fait partie du plan de quartier (PQu) « Les Savagnières », secteur B1 (destiné à la construction de logements de vacances). La totalité de la parcelle est sise en zone de protection des eaux souterraines S2 « sources de la Raissette, du Torrent, de la Borcairde et puits de Villeret ». Sans être au bénéfice d'un permis de construire, le recourant a installé pour ses animaux deux abris provisoires (tunnels de pâturage bâchés) et une mangeoire ; il a stabilisé la surface autour de celle-ci sur environ 80 m². Le 8 avril 2019, il a déposé une demande préalable pour la construction d'un abri pour six chevaux sur la partie de la parcelle n° E. _____ située en zone constructible. Par acte du 11 avril 2019, le recourant a acquis la parcelle ainsi que d'autres parcelles aux environs.

2. Par courrier du 25 juin 2019 adressé au recourant, l'autorité de police des constructions de la commune de Saint-Imier a relevé la présence de crottin et de paille sur la parcelle n° E. _____. Elle a mentionné l'attribution de cette parcelle à la zone S2 et l'issue non prévisible des démarches relatives à l'obtention d'un permis de construire. Dans la perspective d'une éventuelle décision de rétablissement de l'état conforme à la loi, l'autorité de police des constructions a donné l'occasion au recourant d'exercer son droit d'être entendu. Par courrier du 26 juin 2019, le recourant a fait savoir que le fumier est en principe régulièrement évacué et que le dépôt passager était à mettre sur le compte des conditions météorologiques défavorables ayant empêché l'accès au terrain avec une machine.

3. D'après la prise de position du 24 octobre 2019 rendue par la préfecture au sujet de la demande préalable du recourant, il s'est avéré, selon l'Office des eaux et des déchets (OED), qu'un tel projet est généralement interdit selon le règlement des zones de protection applicable et qu'une autorisation à titre exceptionnel ne peut être accordée que si tout danger pour les eaux captées est exclu. Moyennant un certain nombre d'adaptations, l'OED se disait être en mesure d'accorder la dérogation.

4. Le 28 juillet 2020, l'autorité de police des constructions a fixé un délai de 30 jours au recourant pour déposer une demande de permis et annoncé la poursuite de la procédure de rétablissement de l'état conforme à la loi en cas de non-respect de ce délai. Le recourant a déposé la demande de permis le 31 août 2020. Une opposition a été formée en octobre 2020.

5. Par courrier du 3 juin 2021, complété le 17 juin 2021, l'autorité de police des constructions a de nouveau constaté que les conditions dans lesquelles le recourant détient les chevaux sont douteuses des points de vue vétérinaire et environnemental. Elle a relevé qu'en dépit du dépôt d'une demande de permis, la situation ne peut plus être tolérée compte tenu notamment des risques pour l'environnement, et donné une nouvelle fois au recourant l'occasion d'exercer son droit d'être entendu. Selon compte-rendu de la visite du Service vétérinaire effectuée le 9 juin 2021, le terrain compris entre la route et la mangeoire est fortement boueux et, dans le délai d'une semaine, doit être clôturé jusqu'à ce qu'il ait suffisamment séché. Dans sa prise de position du 12 juillet 2021, le recourant a exposé que la problématique est très largement imputable à l'absence d'abri stabilisé. Il en a conclu qu'il va être très difficile d'améliorer durablement la situation avant que cette construction ne puisse se faire.

6. Sollicité par la commune, l'OED a exposé dans un courriel du 28 juillet 2021 que la situation n'est pas acceptable, notamment dans les zones de protection des eaux souterraines. Il a précisé que les surfaces pâturables doivent être exploitées de manière à ce qu'une couche herbeuse dense et intacte soit maintenue. Tout en admettant que la météo pluvieuse du printemps et de l'été 2021 avait rendu impossible le maintien d'une végétation intacte, l'OED énonçait deux objectifs. D'une part limiter les dommages supplémentaires au pâturage et le remettre en état dès que les conditions le permettent. D'autre part, réaliser rapidement le projet d'abri (y compris sa construction), soit si possible avant l'hiver 2021.

7. Par décision de rétablissement de l'état conforme à la loi du 22 octobre 2021, la commune a prononcé, sous commination d'exécution par substitution, le démontage des installations provisoires, la remise en état du terrain et l'évacuation des chevaux et poneys présents sur place d'ici au 30 novembre 2021.

8. Par écriture du 24 novembre 2021, le recourant a interjeté recours auprès de la Direction des travaux publics et des transports (DTT). Il conclut à l'annulation de la décision du 22 octobre 2021 et à l'octroi de l'effet suspensif. Il fait valoir que le démontage des installations n'est pas de nature à améliorer le terrain et que la présence de celles-ci ne constitue pas une menace pour les eaux souterraines. Le recourant est d'avis que la décision est tombée à un moment où les conditions météorologiques et l'arrivée de la saison froide excluent matériellement la remise en état du terrain. Il expose qu'il a déjà ressemé l'ouest du parc à chevaux et estime pouvoir probablement rouvrir ce secteur aux chevaux dès la fin du printemps 2022. De la sorte, il envisage de procéder de même au secteur est, qui resterait alors fermé pour le reste de 2022. Le recourant ajoute que la partie centrale, constituée majoritairement par l'assise de la construction future, serait remise en état dans le cadre des travaux de construction. A cet égard, il invoque le principe de la proportionnalité. Il fait en outre valoir qu'en hiver la boue restante est stabilisée par le gel, qu'une couche de neige protège le sol et que les chevaux sont moins mobiles, de sorte qu'il n'y aurait pas lieu de craindre davantage pour les eaux souterraines. Il énumère des difficultés liées au placement de

groupes de chevaux habitués au plein air. Les manèges et fermes alentours ne disposeraient pas de la place nécessaire. A propos de la procédure d'octroi du permis, le recourant informe que la (deuxième) publication a eu lieu la deuxième moitié de novembre 2021 et que désormais tous les préavis sont positifs. Il estime pouvoir commencer la construction dès la fin de l'hiver.

9. Par prise de position du 17 décembre 2021, la commune conclut au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. A ses yeux, le recourant n'a pas fait preuve de toute la diligence requise pour mener à bien sa demande de permis. La commune fait valoir que des oppositions retardent l'issue de la procédure et la rendent incertaine. En dépit du dépôt de la demande, la commune estime qu'il n'était pas concevable de tolérer la situation plus longtemps vu les risques pour l'environnement (zone S2) et les nuisances causées au voisinage.

10. Par prise de position du 17 décembre 2021, l'OED précise d'abord qu'en zone S2, on peut attendre de l'exploitant qu'il prenne les mesures nécessaires au maintien de la couche supérieure du sol plus tôt que dans d'autres périmètres et que l'évocation des conditions météorologiques anormales de 2021 ne peut que partiellement relativiser ces exigences. En vue d'assurer la protection préventive des eaux souterraines, l'OED estime impératif de limiter aussi rapidement que se peut les dégâts et de remettre le terrain en état conforme, le moment dépendant toutefois des possibilités techniques. En substance, l'OED expose que la remise en état du terrain par ensemencement n'est techniquement possible qu'à partir de la fin de la période de repos de la végétation. A son avis, il n'est pas judicieux de démonter les aménagements illégaux avant qu'il soit possible de remettre le sol en culture. En revanche, l'OED ne voit pas d'impossibilité technique à réduire le risque en évacuant les chevaux. Toutefois, selon cet office, cela n'est pas nécessaire tant que le sol est recouvert de neige et gelé, à condition que les excréments et restes de fourrage soient enlevés chaque jour et éliminés conformément aux prescriptions, dans le but de réduire le risque au moment du dégel. Finalement, d'après l'OED, la mise en œuvre du projet de construction dans les meilleurs délais est susceptible de permettre une amélioration durable de la situation.

11. Par prise de position du 14 janvier 2022, la commune estime que d'après les déterminations de l'OED, le risque pour les eaux souterraines n'est pas à exclure, ce qui tend à confirmer sa propre argumentation.

12. Par prise de position du 31 janvier 2022, le recourant annonce son intention de fermer, dès que les conditions extérieures le permettront, les surfaces réservées à la construction, soit la très grande majorité des terrains abîmés, dans la perspective de la réalisation des travaux. Il précise que ces surfaces ne sont pas destinées à la mise en culture, mais constituent l'assiette de la construction projetée. Il estime que, dès lors que les chevaux n'auront plus accès à ces surfaces, l'exigence d'évacuation posée par l'OED sera satisfaite. Il fait valoir que la surface totale de sa parcelle, « de plus de 3.5 ha », offre bien assez de solutions de repli pour le déplacement des chevaux.

II. Considérants

1. Recevabilité

Conformément à l'art. 49 al. 1 LC¹, 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. Rétablissement de l'état conforme à la loi, respectivement à l'ordre public

a) Les organes communaux de la police des constructions prennent, dans les limites de leurs compétences, toutes les mesures nécessaires à l'application de la loi sur les constructions ainsi que des dispositions et décisions fondées sur elle (art. 45 al. 1 LC). Il leur incombe en particulier de faire supprimer les perturbations de l'ordre public causées par des bâtiments et installations inachevés, mal entretenus ou de toute autre manière contraires aux dispositions légales (art. 45 al. 2 let. c LC, art. 47 al. 7 DPC²). Du moment que la construction, l'installation, l'aménagement ou l'activité perturbant l'ordre public ont des effets sur l'organisation du territoire, l'autorité de police des constructions ordonne les mesures nécessaires indépendamment de savoir si les facteurs perturbant l'ordre public sont soumis ou non à l'octroi d'un permis de construire, et ce notamment dans l'intérêt de la santé et de la sécurité ainsi que de la protection des sites, du paysage ou de l'environnement (art. 1 et art. 1b al. 3 LC). Si la commune constate l'inobservation de décisions exécutoires ou d'autres infractions aux prescriptions en matière de protection des eaux, elle ordonne, par voie de décision, la création ou le rétablissement de l'état conforme aux prescriptions, respectivement la suppression de situations non autorisées (art. 22 al. 1 LCPE³ et art. 6 al. 1 let. d OPE⁴).

b) La décision de rétablissement de l'état conforme à la loi doit servir l'intérêt public et prendre en compte les principes de la proportionnalité et de la confiance (art. 47 al. 6 DPC). L'autorité compétente pour prononcer le rétablissement examine ces questions d'office. L'intérêt au respect du droit des constructions et de l'environnement et à l'interdiction des installations contraires à l'ordre public est en règle générale donné, sauf dans des cas exceptionnels où le rétablissement n'aurait pas d'utilité concrète, ou alors si d'autres intérêts publics l'emportent. La personne qui veut construire ou occuper le sol par une installation ou une affectation aux effets comparables à une construction, ou encore prendre une mesure susceptible de provoquer une pollution des eaux, doit savoir qu'en règle générale un permis ou une autorisation sont nécessaires. Entre le manque de diligence dans la récolte d'informations et la violation consciente de dispositions ou de décisions, l'absence de bonne foi peut être d'intensité variable. Pour répondre au principe de proportionnalité, la mesure de rétablissement doit non seulement être apte et nécessaire à atteindre le but visé, mais encore faut-il que la gravité des effets de la mesure sur la situation de l'administré ou de l'administrée soit en rapport raisonnable avec le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public. Le ou la maître d'ouvrage ou autre justiciable qui n'est pas de bonne 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 à ces personnes. Par ailleurs, l'autorité tiendra compte des coûts de remise en état à charge de l'administré ou de l'administrée en fonction

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

² décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire, DPC, RSB 725.1

³ loi cantonale du 11 novembre 1996 sur la protection des eaux, LCPE, RSB 821.0

⁴ ordonnance cantonale du 24 mars 1999 sur la protection des eaux, OPE, RSB 821.1

de l'intensité de la mauvaise foi de celui-ci. En règle générale, l'intérêt purement financier de l'administré ou de l'administrée n'a que peu d'importance. En définitive, l'autorité pourra renoncer au rétablissement en cas de violation insignifiante, à condition que la mauvaise foi soit légère et l'intérêt public au rétablissement négligeable.⁵

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 ou l'administrée, l'intérêt purement financier devant toutefois être relativisé, comme déjà dit.⁶

c) Dans la première ordonnance du 1^{er} décembre 2021, l'Office juridique (OJ), qui conduit les procédures pour le compte de la DTT⁷, avait confirmé à l'intention du recourant que le recours a effet suspensif sur la base de l'art. 68 al. 1 LPJA⁸. L'OJ avait en outre attiré l'attention des parties sur l'application du mécanisme de l'art. 46 al. 2 let. b à e LC (suspension de la décision de rétablissement initiale et nouvelle décision par l'autorité d'octroi du permis en fonction de l'étendue de celui-ci). Toutefois, la référence à ces dispositions ne pouvait être donnée qu'à titre purement indicatif (cf. la formulation employée dans l'ordonnance en question : « en règle générale »), dès lors notamment que cet office n'était pas encore en possession du dossier officiel. En l'espèce, l'état de fait à l'origine de la décision attaquée par le présent recours repose essentiellement sur un danger pour l'environnement (perturbation de l'ordre public selon l'art. 45 al. 2 let. c LC) et accessoirement sur l'exécution d'un projet de construction sans permis ou en outrepassant celui-ci au sens de l'art. 46 LC. Par conséquent, il n'y a pas lieu d'appliquer le mécanisme de l'art. 46 al. 2 let. b à e LC. Contrairement aux doutes émis par le recourant dans ses observations finales du 31 janvier 2022, la commune était bien compétente, sur la base de l'art. 45 al. 2 let. c LC et des dispositions cantonales en matière de protection des eaux (cf. consid. 2a ci-dessus), pour rendre la décision litigieuse de rétablissement de l'état conforme. Le présent recours a effet suspensif sur la base de l'art. 68 al. 1 LPJA, c'est-à-dire uniquement pour la durée de la présente litispendance ; l'effet suspensif ne s'étend pas automatiquement jusqu'à l'issue de la procédure d'octroi du permis relative à l'abri à chevaux actuellement pendante auprès de la préfecture.

3. Protection des eaux et du sol

a) La législation en la matière prescrit expressément un devoir de diligence. Selon l'art. 3 LEaux⁹, chacun doit s'employer à empêcher toute atteinte nuisible aux eaux en y mettant la diligence qu'exigent les circonstances. Il est interdit d'introduire directement ou indirectement dans une eau des substances de nature à la polluer (art. 6 al. 1 LEaux). De même, il est interdit de déposer et d'épandre de telles substances hors d'une eau s'il existe un risque concret de pollution de l'eau (art. 6 al. 2 LEaux). En vertu du droit fédéral, les cantons doivent délimiter des zones de protection autour des captages et des installations d'alimentation artificielle des eaux souterraines qui sont d'intérêt public; ils fixent les restrictions nécessaires du droit de propriété (art. 20 LEaux, art. 29 al. 2 OEaux¹⁰). La zone de protection des eaux souterraines S2 doit notamment empêcher

⁵ Aldo Zaugg / Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5^e éd., tome I, Berne 2020, art. 46 n. 9 ss

⁶ Pierre Moor, Droit administratif vol. I, 2^e éd., 1994, p. 418 ss

⁷ 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 loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives, LPJA, RSB 155.21

⁹ loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux, LEaux, RS 814.20

¹⁰ ordonnance fédérale du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux, OEaux, RS 814.201

que des germes et des virus pénètrent dans le captage (ch. 123 annexe 4 OEaux). Sont en particulier interdits en zone S2: toutes les activités susceptibles d'altérer la qualité de l'eau potable; la construction d'ouvrages et d'installations (dérogations possibles pour des motifs importants si toute menace pour l'utilisation d'eau potable peut être exclue); les travaux d'excavation altérant les couches de couverture protectrices ainsi que la réduction importante de celles-ci par d'autres activités; l'infiltration d'eaux à évacuer; les exploitations industrielles et artisanales impliquant un risque pour les eaux du sous-sol; l'épandage d'engrais de ferme liquides, sauf exceptions restrictives (art. 31 al. 1 let. a et ch. 221 et 222, annexe 4 OEaux).

b) La législation en matière de protection de l'environnement a également pour but la protection de la fertilité du sol en soi, en vue de la conservation durable des ressources naturelles (art. 1 al. 1 LPE¹¹). Les sols doivent être exploités de manière à ne pas porter préjudice aux eaux (art. 27 al. 1 LEaux). Mis à part les terrains destinés à la construction, il n'est permis de porter atteinte physiquement à un sol que dans la mesure où sa fertilité n'en est pas altérée durablement (art. 33 al. 2 LPE). La notion de fertilité est très générale et ne se limite pas à la productivité ou à la capacité de production au sens agronomique¹². Pour être considéré comme fertile, le sol doit notamment présenter une biocénose diversifiée et biologiquement active, une structure typique pour sa station et une capacité de décomposition intacte (art. 2 al. 1 let. a OSol¹³). On entend par atteintes physiques aux sols les atteintes à la structure ou à l'épaisseur des sols résultant d'interventions humaines (art. 2 al. 4 OSol). Les atteintes se manifestent en particulier sous forme de compaction (obstruction mécanique des cavités du sol par d'importantes contraintes de compression) ou d'érosion, ou encore par la modification de la succession naturelle des couches du sol (couche supérieure ou humus: horizon A; sous-couche ou couche inférieure: horizon B; roche-mère ou sous-sol: horizon C)¹⁴. Sans mesures curatives, les sols ne se régénèrent d'eux-mêmes que de façon limitée.¹⁵

c) Comme on peut le voir sur le géoportail du canton de Berne, la parcelle n° E. _____ fait partie de la zone S2 « sources de la Raissette, du Torrent, de la Borcairde et puits de Villeret » selon décision de l'OED du 6 mai 2002, complétant l'arrêté du Conseil-exécutif du 11 mars 1998 n° 0591. Les parcelles ou parties de parcelles sises à l'est et à l'ouest de la parcelle n° E. _____ se trouvent également dans cette zone de protection. Les autres parcelles environnantes sont situées en zone de protection/aire d'alimentation S3Zu.

4. Evacuation des chevaux et remise en état du terrain

a) La commune a statué l'évacuation des chevaux et la remise en état du terrain à très court terme, le délai coïncidant avec le début de la mauvaise saison. Le recourant est d'avis que la saison froide exclut matériellement la remise en état du terrain d'une part et, d'autre part, protège le sol (gel et couche de neige), étant précisé que la parcelle en question est située à une altitude de presque 1200 m. De ce fait, rien ne s'opposerait au maintien des chevaux sur le site. Le recourant expose ensuite avoir ressemé la partie ouest du parc et vouloir faire de même s'agissant de la partie est. Quant à la partie centrale, qui représenterait à la fois en majorité l'assise de la future construction et la surface la plus atteinte, le recourant envisage d'en soustraire l'accès aux chevaux « dès que les conditions extérieures le permettront », mais non de la remettre en culture dès lors qu'elle « sera remise en état dans le cadre des travaux de construction ».

¹¹ loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement, LPE, RS 814.01

¹² OFEV, Commentaires concernant l'ordonnance du 1^{er} juillet 1998 sur les atteintes portées aux sols (OSol), 2001, p. 10, <http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/00616/index.html?lang=fr>

¹³ ordonnance fédérale du 1^{er} juillet 1998 sur les atteintes portées au sol, OSol, RS 814.12

¹⁴ Commentaires, p. 7 et 11

¹⁵ Commentaires, p. 14

b) Sur le principe, l'intérêt public à la remise en état du sol est clairement donné – la question du moment adéquat étant abordée plus bas (consid. 4d). Il résulte de l'ensemble du dossier (photos, prises de position de l'OED, exposé de la situation par le recourant¹⁶) que le sol a été abîmé en plusieurs endroits à des degrés différents. Certains secteurs, « d'étendue restreinte », seraient « superficiellement boueux dès qu'il pleut », ayant été « mis à contribution par le passage ou le stationnement des chevaux ». Par ailleurs, « la boue est profonde » s'agissant des « surfaces aux abords du chemin ». Cette boue serait principalement due au passage du tracteur qui amène le foin sous forme d'une balle ronde de 200 kg déposée tous les 5 à 6 jours directement dans la mangeoire – un autre système étant toutefois d'ores et déjà prévu.¹⁷ D'après le recourant, les chevaux éviteraient ces secteurs et ne feraient que les traverser pour se rendre à la mangeoire, autour de laquelle le sol serait stable ; cela « réduit donc très fortement l'exposition des endroits boueux à une pollution par les urines ou les crottins ».

Il résulte de ce qui précède que la couche d'humus en ces endroits a été détruite ou à tout le moins sérieusement endommagée, dans le sens d'une érosion voire d'un compactage. Il appert que les atteintes sont réparties sur l'ensemble de la parcelle, qu'il s'agisse de la partie ouest déjà remise en état selon les dires du recourant, de la partie est dont il projette le réensemencement ou de la partie centrale destinée majoritairement à la future construction. Il est incontesté qu'un sol abîmé n'offre plus la protection voulue du sous-sol et donc des eaux souterraines. En particulier en zone S2, la couche de végétation doit être intacte, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Contrairement aux affirmations du recourant, les photos montrent que le sol est très abîmé même aux abords de la mangeoire, ce qui ajoute encore au danger pour le sol et les eaux souterraines. En effet, il est notoire que la défécation est souvent localisée dans les zones d'alimentation et d'abreuvement. Les dégâts physiques (piétinement, destruction des végétaux, érosion du sol) sont donc avérés et susceptibles d'engendrer des dégâts chimiques.

c) Le délai fixé par la commune à fin novembre 2021 pour la remise en état du sol n'était pas apte à produire le résultat voulu. La remise en état sous forme d'ensemencement ne peut pas avoir lieu à la mauvaise saison. A cet égard, l'OED renvoie dans sa prise de position du 17 décembre 2021 à la définition du « repos de la végétation » figurant dans le Schweizer Lexikon¹⁸ – et confirmée par un arrêt du Tribunal fédéral non publié¹⁹. Selon cette définition, la période de repos de la végétation commence lorsque la température moyenne de l'air, mesurée 2 m au-dessus du sol, est inférieure à 5°C pendant 5 jours consécutifs. Cette période touche à sa fin ou est interrompue de manière temporaire dès que la température moyenne de l'air est de nouveau supérieure à 5°C pendant 7 jours consécutifs. Les températures moyennes au sens de ce qui précède s'entendent de la moyenne des valeurs de température mesurées sur 24 heures.²⁰ Autrement dit, le repos de la végétation dure environ d'octobre/novembre à février/mars.²¹ Compte tenu de l'altitude aux Savagnières, il y a lieu d'adapter ces échéances : il faut partir de l'idée qu'en novembre et mars par exemple la végétation est déjà/encore en repos, même si ce peut être différent en plaine. La DTT a déjà eu l'occasion de prononcer des remises en état du sol de la façon suivante et s'est vu confirmée par le Tribunal administratif : les endroits endommagés doivent d'abord être recouverts d'une couche de terre végétale d'une épaisseur de 20 à 30 cm d'ici à fin juin, puis le sol doit être ensimencé d'ici à fin juillet (p. ex. par un mélange trèfle/herbacées ou luzerne/herbacées), sous obligation d'annoncer l'exécution des deux étapes à l'autorité de police des constructions ; aux fins de permettre à la végétation de se reconstituer

¹⁶ notamment prise de position du 12 juillet 2021 adressée à la commune, pièce justificative 1c du recours

¹⁷ bottes carrées de 350 kg déposées au bord du chemin et affouragement deux fois par jour au moyen d'une brouette

¹⁸ Schweizer Lexikon Verlag, Lucerne 1993

¹⁹ Arrêt du TF 6S.362/1997

²⁰ [Düngen im Winter | sg.ch](https://www.duergen-im-winter.sg.ch) visité le 15.02.2022 à 17.50

²¹ Merkblätter und Checklisten zum Thema Umweltschutz, édité par l'Office de l'environnement du canton de Saint-Gall, 2018, p. 17

durablement, la mise en pâture des surfaces concernées est interdite pendant les trois années suivantes et il y a lieu de faucher un minimum de fois, seule la récolte du fourrage (foin ou silo) étant autorisée par temps sec sur sol ferme, à l'exclusion de toute autre utilisation.²²

En l'espèce, compte tenu de l'étendue relativement restreinte des surfaces les plus endommagées ainsi que de leur emplacement plutôt en bordure de zone S2 et à proximité du chemin (situé en zone S3Zu), il est envisageable de limiter l'épaisseur d'humus à 20 cm et l'interdiction de pâture à 2 ans au lieu de 3. Dans sa prise de position du 12 juillet 2021 adressée à la commune, le recourant avait indiqué vouloir utiliser la semence UFA 485 Prairie à chevaux Highspeed, caractérisée par de grandes résistances au piétinement et capacité de régénération, nécessitant toutefois une bonne fertilisation. Cette écriture avait été portée à la connaissance de l'OED. Dans son courriel du 28 juillet 2021, ce service ne s'est pas opposé à cette utilisation. Cette semence ne contient que des herbacées à l'exclusion de trèfle mais n'est pas adaptée à la production de fourrage. Cette limitation peut représenter un avantage en l'espèce, dès lors qu'elle permet d'éviter l'accès de machines pour la récolte du fourrage. Pour assurer efficacement et durablement la protection du sol et des eaux souterraines en zone S2, il est nécessaire de maintenir au moins à deux ans l'interdiction de pâture et d'autres utilisations. Si entretemps le permis de construire pour un abri à chevaux définitif devait être accordé et entré en force de chose décidée, l'interdiction tomberait dans la mesure nécessaire à la mise en œuvre du permis. Il incomberait dans ce cas à la préfecture de statuer les modalités (art. 46 al. 2 let. d LC par analogie). Notamment, cette instance devrait (faire) déterminer concrètement quelles parties du pâturage peuvent être ouvertes à la mise en pâture par les chevaux et poneys, étant suffisamment régénérées pour permettre une telle utilisation.

d) Contrairement à ce que souhaite le recourant, il n'est pas envisageable de laisser toute la partie centrale sans couverture végétale pour la durée de la procédure d'octroi du permis, ce d'autant plus qu'il s'agit de la partie la plus endommagée selon le recourant lui-même. Comme le relève la commune à juste titre, force est d'admettre que l'issue de la procédure d'octroi du permis est incertaine. Cela vaut d'abord quant à l'échéance temporelle. Même s'il n'y a qu'une seule opposition et que des négociations semblent être en cours sur divers litiges entre l'opposante et le recourant, il ne peut être exclu, à ce stade, que les voies de droit soient sollicitées. De plus, les autorités ne sont pas à l'abri de retards pour cause de surcharge de travail.

Il faut par ailleurs relever que l'issue matérielle de la cause n'est pas d'emblée absolument évidente, et ce même si tous les préavis seraient positifs aux dires du recourant. Selon l'art. 31 al. 1 let. a OEaux et le ch. 222 annexe 4 OEaux, la construction d'ouvrages et d'installations n'est pas autorisée en zone S2; l'autorité peut accorder des dérogations pour des motifs importants si toute menace pour l'utilisation d'eau potable peut être exclue. Ces deux conditions (motifs importants et absence de menace pour l'utilisation d'eau potable) doivent être remplies cumulativement²³. Par motifs importants, la littérature spécialisée entend ce qui suit :

La nécessité de construire ou de conserver un ouvrage en zone S2 doit être à ce point fondée et démontrée qu'elle prenne le pas sur les intérêts de la protection des eaux souterraines et de l'approvisionnement en eau potable. La législation fédérale attache beaucoup d'importance à la protection des eaux souterraines. Ne remplissent ainsi les conditions requises pour une dérogation que les ouvrages ou parties d'ouvrages qui doivent impérativement se trouver dans la zone de protection S2 en raison de particularités géologiques ou topographiques, ou parce que la sé-

²² décision DTT 110/2009/41 du 20 octobre 2011, consid. 9e, confirmée par jugement du Tribunal administratif du canton de Berne JTA 100 2011 455 du 19 septembre 2012, consid. 3.7 ; décision DTT 120/2012/54 du 15 août 2013, consid. 3f

²³ Wegleitung Grundwasserschutz, BAFU, 2004, p. 59

curité publique l'exige (p. ex. ouvrages pare-avalanches). Des motifs économiques ou les intérêts des exploitants (« Nutzungsinteressen ») ne justifient pas une dérogation.²⁴

Une jurisprudence de la DTT se montrerait a priori moins sévère en admettant comme motif important un intérêt privé, par exemple certaines constructions nécessaires à l'exploitation agricole, mais elle refuserait la qualification de motif important à la construction d'une écurie pour la détention de chevaux à titre de hobby.²⁵ La jurisprudence du Tribunal fédéral ajoute que la question de l'existence de motifs importants doit toujours être examinée de cas en cas s'agissant de la construction d'ouvrages ou d'installations en zone S2, et ce indépendamment du contenu ou de la date d'entrée en vigueur du règlement de la zone S2 concernée.²⁶

En tous les cas, la question de savoir si l'abri à chevaux projeté par le recourant répond ou non à un motif important doit aussi être examinée dans le cadre de la procédure d'octroi du permis actuellement pendante auprès de la préfecture.

Au vu de ce qui précède, il n'est pas contraire au principe de la proportionnalité de statuer d'ores et déjà des mesures de remise en état du sol indépendamment de la procédure pendante. Ces mesures, combinées à l'évacuation des chevaux (cf. plus bas consid. 4e), sont nécessaires à la reconstitution du sol et il n'existe pas d'autre moyen moins incisif. Les incertitudes liées à la procédure pendante et les dégâts au terrain concerné justifient de ne pas surseoir au réensemencement, même si le permis devait être octroyé ultérieurement. Les effets des mesures de remise en état du sol ne sont pas insupportables pour le recourant, par rapport à la protection indispensable de la zone S2. Il serait également contraire à la bonne intégration dans le paysage et au respect du caractère de pâturage que certaines portions de sol bien visibles restent nues pendant un temps incertain (art. 6 RQ²⁷). Le recourant relève que l'étendue des surfaces endommagées est « restreinte ». Par conséquent, la quantité de matériel nécessaire (humus et semences) ne sera pas très abondante. Il ne faut pas non plus compter avec un travail ni un entretien excessifs, dès lors qu'il s'agit précisément de travailler le sol le moins possible. Appréciables globalement, les mesures peuvent être considérées comme peu coûteuses. Comme déjà dit (consid. 4c i.f.), elles ne préjugent pas de l'issue de la procédure relative au permis de construire l'abri définitif.

Le recourant n'est pas de bonne foi au sens de la police des constructions ou de la police de protection des eaux, car la restriction de droit public à la propriété foncière, liée à la zone de protection des eaux souterraines, est inscrite au registre foncier, de sorte que le recourant a dû en avoir connaissance au plus tard lorsqu'il a acquis la parcelle en avril 2019. De plus, par courrier du 25 juin 2019, la commune l'a informé expressément de l'existence de cette zone. A cela s'ajoute qu'il a bénéficié pendant plus de trois ans d'une situation contraire au droit et susceptible de porter atteinte à l'environnement.

En définitive, le recours est partiellement admis dans le sens où le délai fixé par la commune pour la remise en état du sol n'était pas défendable pour des raisons techniques. Par contre, il ne peut être fait droit à la conclusion du recourant tendant concrètement à ce que le sol puisse être laissé en l'état jusqu'à obtention du permis de construire.

e) La commune a statué l'évacuation des chevaux et poneys pour le 30 novembre 2021 également. Le recourant fait valoir qu'à la saison froide, à 1200 m d'altitude, une couche de neige protège le sol et que « les zones sans couverture herbeuse (sont) ainsi protégées ». L'OED postule l'évacuation des chevaux à titre de mesure préventive apte à réduire le risque. Il admet ce-

²⁴ Instructions pratiques pour la protection des eaux souterraines, OFEV, 2004, p. 59

²⁵ décision DTT 110/2000/158 du 20 juillet 2001, consid. 3c

²⁶ arrêt du TF 1A.198/2001/sch – 1P.770/2001 du 27 août 2002, consid. 2.2; décision DTT 110/2003/139 du 19 janvier 2005, consid. 4f

²⁷ règlement de quartier du 8 décembre 2011 relatif au PQu « Les Savagnières »

pendant que l'évacuation n'est pas nécessaire tant que le sol est recouvert de neige et gelé, à condition que les excréments et restes de fourrage soient enlevés chaque jour et éliminés conformément aux prescriptions, aux fins de réduire le risque au moment du dégel.

La DTT n'a pas de raisons de s'écarter de la prise de position de l'OED. Il est patent que la présence de chevaux et poneys sur sol endommagé est nuisible à la zone S2 (cf. consid. 4b ci-dessus), portant ainsi atteinte à l'intérêt public de la protection de l'environnement. Il y a lieu toutefois de tenir compte du principe de la proportionnalité comme le fait l'OED à juste titre, en particulier ici de la règle de nécessité. Autrement dit, l'évacuation des chevaux et poneys à la saison froide, aussi longtemps que le sol est recouvert de neige et gelé, va au-delà du but de protection visé, dès lors qu'un sol présentant ces propriétés permet la protection des eaux souterraines. Dans un souci de praticabilité, il convient de fixer l'évacuation au plus tard au 1^{er} avril 2022. Toutefois, le recourant n'est pas par là dispensé de son devoir de diligence selon l'art. 3 LEaux. Celui-ci peut amener le recourant à devoir évacuer les chevaux avant ce délai en cas de dégel. Ce devoir englobe l'obligation de réagir à temps, voire d'anticiper les circonstances, comme l'a également fait savoir l'OED dans sa prise de position du 17 décembre 2021.²⁸ Il résulte directement de la loi et est applicable en tout temps, raison pour laquelle le recourant doit s'y plier même sans mention correspondante au dispositif de la présente décision. De plus, la condition selon laquelle les excréments et restes de fourrage doivent être enlevés chaque jour et éliminés ou stockés conformément aux prescriptions est applicable immédiatement.

L'évacuation est aussi conforme au principe de la proportionnalité sous l'angle de l'exigibilité. L'intérêt de la préservation de l'eau potable pèse lourd dans la balance. Le recourant fait valoir des difficultés liées au placement de groupes de chevaux habitués au plein air ; les manèges et fermes alentours ne disposeraient pas de la place nécessaire. La DTT est d'avis que ces difficultés ne sont pas à tel point insurmontables. La protection des eaux souterraines justifie d'éventuellement séparer les chevaux, le temps de trouver une meilleure solution. On peut aussi raisonnablement attendre du recourant qu'il cherche des pensions qui ne se situent pas obligatoirement à proximité de son domicile. De la sorte, il peut augmenter ses chances de trouver des stabulations pour groupe plutôt que des boxes – lesquels toutefois remplissent également les exigences en matière de protection des animaux. A juste titre, le recourant n'invoque pas l'aspect financier ; celui-ci ne pourrait en l'occurrence pas faire le poids par rapport aux exigences de la protection de l'environnement.

Le recourant relève que ses parcelles dans le secteur se montent à une superficie de 3.5 ha, offrant ainsi suffisamment de possibilité de repli. Il n'est pas d'emblée exclu de replacer les chevaux sur d'autres parcelles dont le recourant est propriétaire, étant précisé toutefois que l'installation d'un abri à chevaux même provisoire n'est pas pensable hors de la zone à bâtir, que cette installation doit obtenir une dérogation pour motifs importants à la condition de toute menace pour l'utilisation d'eau potable en zone S2 puisse être exclue, et que les art. 1a et 1b LC sont au surplus applicables.

Le recours est partiellement admis sur ce point aussi. Le principe de l'évacuation des chevaux et poneys est confirmé, par contre il est possible de surseoir à cette évacuation aussi longtemps que le sol est gelé et couvert de neige.

5. Démontage des installations provisoires

²⁸ « (En zone S2), on peut en effet attendre de manière générale d'un exploitant qu'il prenne les mesures nécessaires au maintien de la couche supérieure du sol plus tôt que dans les autres périmètres de protection des eaux souterraines ».

a) Pour les abris à chevaux provisoires, la mangeoire ainsi que la surface stabilisée de 80 m² aménagée autour de celle-ci, l'autorité de police des constructions a également fixé un délai au 30 novembre 2021. Le recourant est d'avis que le démontage de ces installations n'est pas de nature à améliorer l'état du terrain et que leur présence ne constitue pas une menace pour les eaux souterraines. L'OED relève aussi que le démontage des aménagements illégaux ne se justifie qu'à partir du moment où il est possible de remettre le sol en état.

b) A juste titre, le recourant ne conteste pas l'illicéité formelle et matérielle de ces installations. Il a d'ailleurs déposé une demande de permis pour un abri définitif destiné à remplacer ces aménagements provisoires. L'abri projeté est situé le long du chemin d'accès, au contraire de ces aménagements, sis plus avant dans le pâturage. L'enlèvement de ceux-ci est nécessaire au plus tard au moment du réensemencement, c'est-à-dire à fin juin 2022 pour permettre la pose de la couche de terre végétale. L'intérêt public au réensemencement est donné (consid. 4b ci-dessus) et sa conformité au principe de la proportionnalité aussi (consid. 4c et 4d ci-dessus). Il existe en outre un intérêt public propre à l'enlèvement d'ouvrages et d'installations en zone S2, dès lors qu'ils n'y sont autorisés notamment qu'en présence de motifs importants (consid. 4d ci-dessus) – condition apparemment analogue à celle d'implantation imposée par la destination de l'ouvrage au sens de l'art. 24 LAT²⁹. D'ailleurs il appert, en comparant la documentation photographique au dossier d'une part, et la ligne de démarcation entre zone B1-logements de vacances et zone non constructible sur le plan de zones³⁰ d'autre part, que les tunnels de pâturage pourraient bien être situés, en partie du moins, en dehors de la zone à bâtir. L'intérêt public tendant à la séparation des territoires constructible et non constructible est bien connu. Rien ne s'oppose au démontage des installations à fin juin 2022 sous l'angle du principe de la proportionnalité. Le recourant n'est pas de bonne foi, puisqu'un projet d'abri définitif était « discuté » depuis l'automne 2018.³¹ Les affirmations du recourant selon lesquelles l'autorité de police des constructions aurait toléré les aménagements installés dès l'été 2018 compte tenu de leur caractère prétendument provisoire³² n'y changent rien, les conditions d'application de la protection de la confiance étant en effet sévères.³³

c) Au vu de ce qui précède, le recours est partiellement admis sur ce point, dans le sens où le délai pour le démontage des installations, calqué sur celui fixé pour le début du réensemencement, est reporté à fin juin 2022.

6. Retrait de l'effet suspensif

Il se justifie en l'espèce d'ordonner qu'un éventuel recours au Tribunal administratif contre la présente décision n'aura pas d'effet suspensif. Le recourant devra procéder à l'exécution des mesures prononcées même s'il attaque la présente décision auprès de l'instance supérieure. L'art. 68 al. 2 LPJA ménage cette possibilité lorsqu'il existe de justes motifs. Selon l'al. 5 lettre a de cette disposition, est réputé juste motif notamment un intérêt public exigeant l'exécution immédiate d'une décision imposant un devoir. Selon la doctrine, il doit s'agir d'un intérêt important. En font partie en particulier les biens de police, à savoir la vie, l'intégrité corporelle, la santé et la sécurité publique³⁴. En l'espèce, les dégâts au sol ne permettent pas à la zone S2 de remplir sa fonction de protection de l'eau potable, ce d'autant plus lorsque les déjections de chevaux peuvent s'y

²⁹ loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, LAT, RS 700

³⁰ PQu « Les Savagnières » du 8 décembre 2011, ligne noire « limite de secteur »

³¹ courrier du recourant à la municipalité du 26 juin 2019, dossier communal pj IV

³² *ibid.*

³³ arrêt du TF 1C_411/2018 du 28 octobre 2019, consid. 5.1 et jurisprudence citée; JAB 2013 p. 85, consid. 6.1

³⁴ Michel Daum/David Rechsteiner, in Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2^e éd. 2020, art. 68 n. 24 et 47 s.

infiltrer. L'évacuation des chevaux et les diverses mesures de remise en état du sol (y compris sur l'emprise des installations provisoires) doivent donc être réalisées sans retard.

7. 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 OEmo³⁵).

Selon la pratique de la DTT, les frais de la procédure sont fixés à 2000 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 obtient partiellement gain de cause dans le sens où les délais d'exécution sont reportés à la belle saison, mais il succombe quant à l'essentiel dès lors que le principe d'une remise en état dans des délais acceptables est confirmé. Il assumera donc les frais de procédure à raison des trois quarts.

III. Décision

1. Le recours du 24 novembre 2021 est partiellement admis. Les délais d'exécution des mesures sont corrigés de la manière suivante :
 - a) Les chevaux et les poneys détenus sur la parcelle n° E. _____ du ban de Saint-Imier doivent être évacués au plus tard au 1^{er} avril 2022. Jusqu'à l'évacuation, les excréments et restes de fourrage doivent être enlevés chaque jour ; ils doivent être éliminés ou stockés conformément aux prescriptions. Cette mesure est applicable immédiatement.
 - b) Le sol devra être remis en état selon les modalités suivantes:
 - D'ici au 30 juin 2022, une couche de terre végétale d'une épaisseur de 20 cm devra être déposée sur les surfaces endommagées de la parcelle n° E. _____.
 - D'ici au 31 juillet 2022, le sol devra êtreensemencé par un mélange trèfle violet / herbacées ou par un mélange d'herbacées (p. ex. UFA 485 Prairie à chevaux Highspeed).
 - Jusqu'au 31 juillet 2024, la surface ne pourra être utilisée que pour la production de fourrage vert ou de fourrage sec, à l'exclusion de toute autre utilisation; la récolte ne pourra s'effectuer que par temps sec, sur sol ferme et carrossable. Il faudra faucher un minimum de fois.
 - L'obligé devra annoncer les deux étapes (pose de la couche d'humus, ensemencement) à l'autorité compétente pour veiller à l'exécution (la commune) et faire réceptionner les travaux.
 - Il n'est autorisé de s'écarter de ces règles que, le cas échéant, dans la mesure de l'octroi d'un permis de construire entré en force pour un abri à chevaux définitif ; les modalités de mise en pâture (notamment secteurs de la parcelle n° E. _____ du ban de Saint-Imier pouvant être ouverts à la pâture) découleront de la décision d'octroi du permis.
 - c) Les installations provisoires (tunnels de pâture, mangeoire, surface stabilisée) doivent être démontées d'ici au 30 juin 2022. Il est interdit de les poser à nouveau.

³⁵ ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale, OEmo, RSB 154.21

Pour le surplus, le recours est rejeté et la décision du 22 octobre 2021 est confirmée.

2. Un éventuel recours au Tribunal administratif du canton de Berne contre la présente décision n'aura pas d'effet suspensif.
3. 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.

IV. Notification

- Monsieur C. _____, par courrier recommandé
- Commune de Saint-Imier, par courrier recommandé
- Office des eaux et des déchets, par courriel à l'att. de M. G. _____, pour information (spéc. consid. 4d)
- Préfecture du Jura bernois, par courriel, pour information (spéc. consid. 4c et 4d)

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 trois 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.