



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 120/2024/52

Décision de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT) du 26 mai 2025

en la cause liée entre

Monsieur **A.** _____
recourant 1

Madame **B.** _____
recourante 2

représentés par Maître C. _____

et

Ville de Bienne, Département urbanisme, Service des permis de construire et contrôle,
rue Centrale 49, 2501 Biel/Bienne

en ce qui concerne la décision de la ville de Bienne du 12 septembre 2024
(BPO01212; parois pare-vue)

I. Faits

1. La recourante et le recourant (ci-après : la partie recourante) sont copropriétaires de la parcelle no G. _____ du ban de Bienne. Devant sa maison individuelle mitoyenne, la partie recourante a un droit d'usage exclusif en prolongement de sa propriété, sur la toiture de la halle de parcage souterraine sur la parcelle no H. _____, dont la partie recourante est copropriétaire. Ses voisins, qui sont aussi copropriétaires, ont le même droit.

2. Suite à la dénonciation d'un voisin en ce qui concerne des parois pare-vue érigées par la partie recourante, la ville de Bienne a ouvert une procédure de police des constructions. La ville de Bienne a accordé à la partie recourante le droit d'être entendu et a donné la possibilité de déposer une demande de permis de construire a posteriori, et a mesuré les murs et parois pare-vue sur la parcelle no H. _____ sans que la partie recourante puisse être présente. Par décision du 12 septembre 2024, la ville de Bienne a ordonné à la partie recourante d'enlever complètement toutes parois pare-vue se trouvant sur la parcelle no H. _____, dont celles situées le long de la limite de la parcelle et en partie devant les maisons voisines, jusqu'au 30 octobre 2024. Parallèlement, la commune a attiré l'attention sur la possibilité de déposer une demande ultérieure

de permis de construire sous commination d'exécution par substitution aux frais de la partie recourante et de sanctions pénales en cas d'insoumission. En vertu de cette décision, les frais de CHF 2033.– sont mis à la charge des recourants.

3. Le 11 octobre 2024, la partie recourante a déposé un recours contre cette décision auprès de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT). Elle conclut à l'annulation de la décision attaquée, partant, au classement de la procédure et subsidiairement au renvoi pour nouvelle décision dans le sens des considérants. A titre plus subsidiaire, elle conclut à ce qui suit :

Réformer la décision objet de la contestation et dire que les parois pare-vue mesurées par l'autorité intimée dans sa décision du 12 septembre 2024 ont les longueurs suivantes :

- a. Dans le prolongement nord-ouest de la parcelle no G. _____ sur la parcelle no H. _____, 2.95 mètres ;
- b. A l'ouest de la parcelle no H. _____, le long du chemin de piétonnier : 5.50 mètres.

En parallèle de ce recours, la partie recourante a déposé une demande ultérieure de permis de construire. Dans le chiffre II.4. du recours, elle précise que la demande de permis de construire a posteriori a été accompagnée d'une demande de suspension jusqu'à issue connue de la procédure de recours.

4. L'Office juridique, qui conduit les procédures de recours pour la DTT¹, a requis le dossier préliminaire et a prié la ville de Bienne d'envoyer un préavis à l'Office juridique. De plus, l'Office juridique a demandé au voisin, Monsieur E. _____, s'il veut participer en tant que partie à la procédure de recours. Dans son préavis, la ville de Bienne conclut au rejet du recours dans la mesure où il est contesté par la ville de Bienne et au constat que la décision attaquée est devenue caduque dans la mesure et dans l'étendue de la demande de permis de construire a posteriori. Le 11 novembre 2024, Me D. _____, au nom de Monsieur E. _____, a demandé la suspension de la procédure, compte tenu de la demande de permis de construire ultérieure et, à titre subsidiaire, une prolongation du délai. Par lettre du 12 novembre 2024, la partie recourante a fait part de son opposition à la demande de suspension de la procédure de recours demandée par Me D. _____ et a précisé, comme déjà expliqué dans la demande de permis de construire, que celle-ci a justement été déposée pour sauvegarder les droits de ses clients.

5. Le 14 novembre 2024, l'Office juridique a ordonné ce qui suit :

Dans son préavis du 4 novembre 2024, la ville de Bienne admet que le mur en béton a été autorisé dans le cadre du permis de construire du 14 novembre 1985 et que la décision de rétablissement de l'état conforme à la loi ne peut exiger sa démolition. Elle admet aussi qu'il n'est pas clair si la partie recourante a construit les parois en bois le long du chemin piétonnier, à l'exception du bout de 5.50 m faisant l'objet de la demande de permis de construire a posteriori. Un premier examen sommaire soulève que les questions liées au reste de ces parois doivent faire l'objet d'une procédure (de première instance) qui inclut les propriétaires concernés.

Au vu de ce qui précède, l'Office juridique constate que la ville de Bienne peut rendre une nouvelle décision au sens de l'art. 71 LPJA², c'est-à-dire annuler la décision du 12 septembre 2024 en ce qui concerne le mur en béton et les parois le long du chemin piétonnier, à l'exception du bout de 5.50 m faisant l'objet de la demande de permis de construire a posteriori, d'ici au 9 décembre 2024. A défaut, la procédure sera poursuivie.

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 (Ordonnance d'organisation DTT, OO DTT ; RSB 152.221.191)

² Loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA, RSB 155.21)

Au cas où la ville de Bienne rend une nouvelle décision selon l'art. 71 LPJA, l'Office juridique donnera à la partie recourante la possibilité de retirer son recours : Un premier examen sommaire soulève que la partie recourante a déposé la demande de permis de construire a posteriori à titre provisoire ce qui est admissible.³ Mais il apparaît que la paroi d'une longueur de 1.25 m n'a pas été autorisée car le permis de construire 23'027 du 28 octobre 2013 semble ne concerner que la couverture de la terrasse de jardin en verre. Il semble donc que les parois d'une longueur totale de 4.20 m (1.25 m + 2.95 m) nécessitent un permis de construire.⁴ Il en va de même pour le bout de 5.50 m des parois le long du chemin piétonnier.

Compte tenu de ce qui précède, la procédure de recours ne semble pas être (partiellement) caduque et il ne se justifie pas à ce stade de suspendre la présente procédure. En outre, le délai selon le chiffre 3 de l'ordonnance du 17 octobre 2024 (participation de Monsieur E. _____ en tant que partie à la procédure de recours) est suspendu et, si nécessaire, reporté à une date ultérieure.

6. Le 2 décembre 2024, la ville de Bienne a rendu une nouvelle décision selon l'art. 71 LPJA. Finalement, la partie recourante a maintenu le recours seulement en ce qui concerne les frais de la décision attaquée de CHF 2033.—.⁵

7. Par ordonnance du 5 mars 2025, l'Office juridique a prié la ville de Bienne de justifier en détail les frais pour le traitement du dossier de CHF 1520.— et les débours de CHF 513.—. En outre, l'Office juridique a constaté que comme le recours ne concerne désormais que les frais de la décision attaquée, l'Office juridique ne demande définitivement pas à Monsieur E. _____ s'il veut participer à la procédure et il n'est plus informé sur la suite de la procédure.

Par lettre du 17 mars 2025 et du 1^{er} avril 2025, la ville de Bienne a justifié ces émoluments. La partie recourante a pris position à ce sujet, ce qui a conduit la commune à présenter à nouveau des observations. Par lettre du 9 avril 2025, le voisin a contesté l'avis donné par la partie recourante dans la lettre du 27 février 2025, selon « laquelle la paroi de la limite nord a été ramenée à 3.95 m dans l'intervalle ce qui la soustrait à l'obligation de permis de construire ». Il est d'avis que le mur en béton de 2.82 m s'additionne aux parois pare-vue et que le retrait du recours a pour effet que la décision de rétablissement est applicable pour ce qui excède les 4 m car aucune demande d'autorisation de construire n'a été déposée par la recourante pour cette paroi. Par lettre du 9 avril 2025, la partie recourante a pris position en ce qui concerne les émoluments. En outre, par lettre du 10 avril 2025, elle s'est exprimée sur la prise de position du voisin du 9 avril 2025. Les faits et arguments de la cause sont abordés, en tant que de besoin, dans les considérants ci-après.

II. Considérants

1. Recevabilité

Conformément à l'art. 49 al. 1 LC⁶, les décisions en matière de police des constructions peuvent être attaquées par voie de recours administratif auprès de la DTT. La partie recourante en tant

³ JAB 1992 p. 386 consid. 4c

⁴ Cf. la directive ISCB – Information systématique des communes bernoises no 7/725.1/1.1 du 25 avril 2019, « Construction et installations non soumises au régime de permis de construire au sens de l'art. 1b LC », chiffre 2 let. b, p. 6

⁵ Cf. lettre de la partie recourante du 24 janvier 2025, du 10 février 2025 et du 24 février 2025 ainsi que l'ordonnance de l'Office juridique du 14 février 2025

⁶ Loi sur les constructions du 9 juin 1985 (LC ; RSB 721.0)

que destinataire de la décision attaquée a la qualité pour recourir. Au surplus, le recours a été déposé en temps utile et selon les formes légales. Il est par conséquent recevable quant à la forme.

2. Radiation du rôle

Selon la décision du 2 décembre 2024, la ville de Bienne a annulé la décision attaquée du 12 septembre 2024 en ce qui concerne le mur en béton et les parois le long du chemin piétonnier, à l'exception du bout de 5.50 m faisant l'objet de la demande de permis de construire a posteriori. En ce qui concerne les frais, la ville de Bienne a confirmé la décision du 12 septembre 2024. La décision du 2 décembre 2024 vaut comme nouvelle décision de première instance au sens de l'art. 71 al. 1 LPJA. La ville de Bienne a annulé et remplacé partiellement la décision attaquée. A cet égard, le recours devient sans objet et la présente affaire peut être rayée du rôle (art. 39 al. 1^{er} LPJA). En outre, la partie recourante a retiré le recours en ce qui concerne le rétablissement des parois de pare-vue en bois de 4.20 m (1.25 m + 2.95 m) et du tronçon de 5.50 m. A cet égard, son intérêt juridique au prononcé d'une décision sur le fond tombe et l'Office juridique doit rayer l'affaire du rôle (art. 39 al. 1^{er} LPJA). La procédure de recours peut donc être radiée du rôle à l'exception des frais de la décision attaquée de CHF 2033.—.

Compte tenu de ce qui précède, l'Office juridique ne se prononce plus sur le fond et notamment sur la question de savoir si la paroi de la limite nord a été ramenée à 3.95 m dans l'intervalle et si cela a pour effet de la soustraire à l'obligation de permis de construire. Selon le dossier de permis après coup envoyé par la ville de Bienne, la paroi de la limite nord fait partie de la demande de permis après coup que la ville de Bienne va examiner selon l'art. 46 al. 2 let. c LC. Le retrait du recours n'a donc pas pour effet que la partie recourante soit obligée d'enlever cette paroi.

En ce qui concerne les frais et dépens de la procédure de recours cf. le considérant 4.

3. Emolument

a) Selon la décision du 12 septembre 2024, les frais de procédure de la ville de Bienne pour la procédure de rétablissement s'élèvent à CHF 2033.— (CHF 1520.— pour le traitement du dossier et CHF 513.— pour débours). A la demande de l'Office juridique, la ville de Bienne a précisé dans sa lettre du 17 mars 2025 que les frais se composent comme suit :

Traitement du dossier

Prestations de M. F. _____ (diplomierter Bauverwalter und Geometer) 5h30 à 156.75 (incl. Tva) selon justificatif annexé	CHF 830.80
Prestations de Me I. _____, avocate selon justificatif annexé	CHF 1470.—
Prestations de M. J. _____, responsable de service	CHF 190.—
Total des frais pour le traitement du dossier	CHF 2492.80

Débours, frais

Selon RDCo 6.7.1.1, Art. A1-2, 2.9 autres émoluments	
Frais d'envoi, 40 lettres recommandées à CHF 6.80	CHF 272.—

Copies A4, 392 pages à CHF 1.–

CHF 392.–

Total des débours (sans enveloppes)

CHF 664.–

b) La ville de Bienne fait valoir que c'est à bien plaisir, tenant compte de la gravité des faits, que l'autorité de police des constructions n'a pas facturé l'intégralité des frais effectifs produit par les actes qui ont donné lieu à la plainte de M. E._____, quand bien même il n'incombe pas aux contribuables de supporter les frais induits par les manquements d'autrui. Elle rappelle que la recourante et le recourant ont provoqué la procédure de police des constructions en réalisant des éléments pare-vue sans autorisation, ce qui est confirmé par le dépôt en date du 14 octobre 2024 d'une demande de permis a posteriori, résultant du cas de police des constructions. Selon la ville de Bienne, il leur eut été possible de déposer celle-ci tout de suite, ce qui aurait permis d'éviter la procédure et les frais inhérents. Selon la lettre du 1^{er} avril 2025, la ville de Bienne invoque l'art. 33a al. 2 LC selon lequel l'avocate engagée doit être considérée comme spécialiste privée dont les prestations relèvent de la commune et qui ont été facturées en tant qu'émoluments selon le tarif communal de CHF 190.–. Elle souligne que l'avocate mandatée est membre du groupe d'intervention coordonné de police des constructions créé en 2017 et regroupant plusieurs instances municipales.

La partie recourante conteste dans sa lettre du 28 mars 2025 que la ville de Bienne ait eu le droit, sur la base de l'article 51 DPC⁷, de mandater une avocate privée pour réaliser une activité (rédiger la décision de rétablissement litigieuse) qui est de sa responsabilité. Elle maintient que l'avocate a consacré sept heures pour la rédaction d'une décision qui somme toute ne représente aucune complexité particulière et qui au demeurant s'est avérée fautive et a dû être annulée. Elle conteste l'activité de M. F._____ en ce qu'elle a trait à donner des informations à M. E._____ (rédaction d'un e-mail en 30 minutes) et les discussions avec des habitants sur place (deux heures pour une discussion qui n'avait pas eu lieu selon M. F._____). Elle est d'avis qu'en aucune manière deux heures sont nécessaires pour prendre deux mesures (celles du mur en béton au nord de la parcelle no H._____ et à l'ouest de la parcelle de la recourante). Selon la recourante, le montant réclamé par la ville de Bienne doit être réduit d'un montant de CHF 1863.90 (CHF 391.90 et CHF 1472.–). Elle fait valoir, qu'en outre, le solde doit être réparti entre les parties selon le principe ex aequo et bono, tenant compte du fait que la ville de Bienne a annulé sa décision de base et donné majoritairement gain de cause à la partie recourante. Dans sa lettre du 9 avril 2025, la partie recourante relève qu'aux termes de l'art. 33 al. 1 LC, il est la responsabilité de la commune de disposer des connaissances techniques en matière de droit de la construction et que c'est seulement si ces connaissances font défaut que la commune peut se tourner vers des experts privés. La partie recourante est d'avis que la ville de Bienne a assez d'habitants et de cas de police des constructions pour disposer de compétences internes au lieu de faire appel à une avocate et de faire supporter des coûts d'expertises aux contribuables. Selon la partie recourante, les questions juridiques se posant dans le cadre du présent litige ne revêtent pas de complexité particulière. Elle en déduit qu'en l'espèce et compte tenu de la décision TTE OJ no 120/2015/38 du 29 mars 2016, consid. 5c, le litige ne permet pas de déroger à la règle selon laquelle des expertises juridiques externes sont envisageables uniquement à titre exceptionnel.

c) Selon l'art. 51 al. 1 DPC, la commune peut facturer les frais de procédure se composent des émoluments et des dépenses pour les opérations qu'elle accomplit en matière de police des constructions. Les émoluments sont régis par le règlement communal en la matière (art. 51 al. 3 DPC).

⁷ Décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC, RSB 725.1)

Selon l'art. 18 al. 1 let. a du règlement sur les émoluments⁸, la ville de Bienne perçoit des émoluments pour toutes les prestations de l'Administration municipale qui sont requises par des personnes isolées et peuvent leur être imputées. Pour autant que le droit supérieur et ce règlement n'en disposent pas autrement, les émoluments administratifs sont calculés selon le temps nécessaire pour accomplir la prestation requise (émolument selon le temps employé, art. 19 al. 1 du règlement sur les émoluments). Les tarifs horaires s'appliquent en fonction des qualifications de la personne qui fournit la prestation ; le tarif horaire est de CHF 70.– (tarif I), CHF 100.– (tarif II), CHF 130.– (tarif III) ou de CHF 190.– (tarif IV, art. 20 al. 2 règlement sur les émoluments). Pour une décision de police des constructions, les tarifs horaires II–IV sont appliqués, selon la personne qui intervient, mais un minimum de CHF 400.– est exigé (art. A1-2 chiffre 2.4 al. 3 de l'ordonnance sur les émoluments⁹).

d) Dans sa lettre du 17 mars 2025, la ville de Bienne énumère certes tous les montants selon la note d'honoraires de l'avocate et selon le rapport de M. F. _____. En même temps, elle ne demande pas la somme des montants énumérés (CHF 2492.80), mais CHF 1520.– ou huit heures à CHF 190.– (tarif IV). En fonction de la complexité du litige et du fait qu'il fallait prendre des mesures sur places, le tarif IV est justifié et les huit heures requises semble appropriées, même en tenant compte des arguments de la partie recourante : Si l'on déduit la demi-heure pour le courriel et que l'on ne compte qu'une heure pour la mesure sur place (trajet compris), il en résulte un temps de travail de quatre heures pour M. F. _____. Il resterait donc la moitié des huit heures facturées, dont une heure pour la collaboration de M. J. _____, responsable de service. Les trois heures restantes pour la rédaction de la décision attaquée semblent raisonnables. Au vu de ce qui précède, la question de savoir si l'avocate doit être considérée comme une spécialiste privée au sens de l'art. 33a al. 2 LC, alors que cet article ne mentionne que la procédure de permis de construire et non la procédure de police des constructions, n'a pas à être tranchée. Comme le mentionne aussi la ville de Bienne, les dépens ne comprennent pas les coûts résultant des actions entreprises selon l'art. 33a al. 2 LC (cf. art. 51 al. 2 DPC). Etant donné que la ville de Bienne a facturé une partie des activités de l'avocate au titre d'émoluments, selon le tarif correspondant, et non comme des dépenses supplémentaires, il n'est pas nécessaire pour la ville de Bienne de disposer d'une base juridique pour avoir engagé l'avocate dans la présente procédure.

La partie recourante a réalisé des éléments pare-vue sans autorisation. En tant qu'elle est à l'origine de la procédure de police des constructions, elle doit en assumer les frais.¹⁰ Le fait que la ville de Bienne a corrigé la décision attaquée en rendant une nouvelle décision au sens de l'art. 71 al. 1 LPJA va être pris en compte lors de la fixation des frais de la procédure de recours. L'émolument communal pour la procédure de rétablissement s'élève ainsi à CHF 1520.–, auxquels s'ajoutent les dépenses de CHF 513.–, à savoir des frais de procédure de CHF 2033.– au total. Le recours en ce qui concerne les frais de la décision attaquée est rejeté.

⁸ Règlement sur les émoluments du 17 décembre 2014 (RD Co 6.7-1)

⁹ Ordonnance sur les émoluments du 29 octobre 2014 (RD Co 6.7-1.1)

¹⁰ Cf. JTA no 2015/285 du 14 décembre 2015, consid. 3.6, Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5^e éd., tome I, Berne 2020, art. 46 n. 17

4. Frais de procédure

a) Les frais de procédure sont perçus sous la forme d'un émolument forfaitaire de CHF 1200.– (art. 103 al. 2 LPJA en relation avec l'art. 19 al. 1 OEmo¹¹). Quiconque retire un moyen de droit et rend ainsi la procédure sans objet est considéré comme partie succombante, conformément à l'art. 110 al. 1 LPJA. Les frais de la procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe à moins que le comportement d'une partie au cours de la procédure permette une répartition différente ou qu'il soit justifié par des circonstances particulières de ne pas percevoir de frais (art. 108 al. 1 LPJA). En l'occurrence, la procédure est partiellement devenue sans objet du fait de la nouvelle décision rendue par la ville de Bienne. A cet égard, la partie recourante obtient gain de cause. En ce qui concerne le reste du recours, la partie recourante l'a retiré ou le recours est rejeté. Au vu de ce qui précède, il se justifie de mettre à la charge de la partie recourante la moitié des frais de procédure. La recourante et le recourant répondent solidairement du montant total CHF 600.– (art. 106 LPJA). Pour le surplus, les frais sont supportés par le canton (art. 108 al. 2 LPJA).

b) La partie qui succombe doit payer les dépens de la partie adverse, à moins que le comportement de cette dernière au cours de la procédure de recours ou des circonstances particulières justifient une autre répartition ou la compensation des dépens, ou encore qu'ils ne doivent être mis à la charge de la collectivité (art. 108 al. 3 LPJA). La nouvelle décision justifie de mettre la moitié des dépens de la partie recourante à la charge de la commune. La note d'honoraires produite par le représentant de la partie recourante n'appelle pas de remarques. La ville de Bienne doit verser à la partie recourante la somme de CHF 2520.60 à titre de dépens.

III. Décision

1. La procédure de recours est être radiée du rôle à l'exception des frais de la décision de la ville de Bienne du 12 septembre 2024 de CHF 2033.–.
2. Le recours contre les frais de la décision de la ville de Bienne du 12 septembre 2024 est rejeté. A cet égard la décision de la ville de Bienne du 12 septembre 2024 est confirmée.
3. Les frais de procédure de CHF 600.– sont mis à la charge de la recourante et du recourant. Ils répondent solidairement du montant total. La facture leur sera notifiée dès l'entrée en force de la présente décision.
4. La ville de Bienne versera à la partie recourante la somme de CHF 2520.60 (TVA comprise), à titre de dépens.

¹¹ Ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale (Ordonnance sur les émoluments, OEmo ; RSB 154.21)

IV. Notification

- Maître C. _____, par courrier recommandé
- Ville de Bienne, Département urbanisme, Service des permis de construire et contrôle, par courrier recommandé
- Maître D. _____, 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 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.