



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 120/2024/62

Décision de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT) du 25 février 2025

en la cause liée entre

Monsieur **C.** _____
recourant 1

Madame **D.** _____
recourante 2

et

Préfecture du Jura bernois, rue de la Préfecture 2, 2608 Courtelary

Municipalité de La Neuveville, place du Marché 3, case postale, 2520 La Neuveville

en ce qui concerne la décision de la Préfecture du Jura bernois du 22 novembre 2024
(POLC n° E. _____, e-Bau n° H. _____; autorisation de pénétrer)

I. Faits

1. La partie recourante a déposé le 15 novembre 2021 une demande de permis pour la rénovation de son immeuble sis sur parcelle n° I. _____ du ban de La Neuveville, à la rue J. _____ 13 (habitation familiale). L'immeuble figure au recensement architectural comme digne de protection et fait partie de l'ensemble bâti A « centre médiéval ».

Par décision du 29 juin 2022, après des modifications de projet, la commune a octroyé à la partie recourante le permis de construire. Celui-ci est assorti d'un certain nombre de charges en matière de protection des monuments historiques et tendant à ce que des éléments énumérés aux divers étages soient « conservés ou restitués ». Cette décision est entrée en force sans avoir été attaquée.

2. Le 5 juillet 2023, la partie recourante a signé le formulaire de déclaration spontanée en matière de contrôle des constructions 2 (DC2) et l'a remis à la commune le 7 juillet 2023. Toutes les cases sont cochées affirmativement. Par courriel du 13 juillet 2023, le responsable du Service de la gestion du territoire (GTE) a proposé quatre dates entre le 20 et le 28 juillet 2023 aux fins

du contrôle final de la construction. Par courriel du même jour adressé au responsable GTE lui-même, la partie recourante a notamment déclaré refuser sa présence au contrôle et demandé la désignation d'une autre personne.

3. Par courrier du 1^{er} novembre 2024, le responsable GTE, se référant aux prescriptions du droit de la police des constructions relatives à la délivrance d'une autorisation de pénétrer, a proposé deux nouvelles dates à choix aux fins du contrôle de la construction, soit le 12 décembre 2024 à 16h15 et le 15 janvier 2025 à 09h15.

Par courrier du 18 novembre 2024, le responsable GTE a déposé auprès de la Préfecture du Jura bernois une demande d'autorisation d'accès à la parcelle n° I. _____ pour le 12 décembre 2024.

Par courrier du 19 novembre 2024 adressé à la municipalité en réponse au courrier du 1^{er} novembre 2024 du responsable GTE, la partie recourante a réitéré ses exigences énoncées en 2023, notamment la désignation d'une autre personne que le responsable GTE pour « participer à la visite ».

4. Par décision du 22 novembre 2024, la préfecture a statué ce qui suit :

1. Le Conseil municipal de La Neuveville, le responsable du Service de la Gestion du territoire, M. A. _____, le collaborateur du Service des monuments historiques du canton de Berne, M. B. _____ et des représentants de la police cantonale sont autorisés à pénétrer à l'intérieur du bâtiment sis au lieu-dit « rue J. _____ 13 », parcelle n° I. _____ du ban de La Neuveville et ce afin de procéder au contrôle final de construction.
2. Le chiffre 1 de la présente décision est valable pour le jeudi 12 décembre 2024.

La préfecture a retiré l'effet suspensif à un éventuel recours (ch. 5 de la décision attaquée).

5. Par écriture du 29 novembre 2024, le recourant 1 et la recourante 2 ont interjeté recours contre la décision du 22 novembre 2024 auprès de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT). En procédure, la partie recourante a conclu à la restitution de l'effet suspensif. Sur le fond, elle conclut à ce qu'un autre représentant de la commune participe au contrôle et à ce que le Service des monuments historiques réponde d'abord par écrit à un courrier adressé à ce service par la partie recourante en juillet 2022. Sur ces deux points, elle se réclame de son droit d'être entendu. Elle conclut également à être dispensée du versement de frais s'agissant de la procédure de recours. Au surplus, la partie recourante fait valoir ne pas être opposée à un contrôle final de leur habitation, mais déplore l'absence d'indication d'une heure de rendez-vous et estime disproportionnée la présence de la police.

6. L'Office juridique, qui conduit les procédures de recours pour la DTT¹, a admis par décision incidente du 9 décembre 2024 la requête de rétablissement de l'effet suspensif, annulant les chiffres 2 et 5 de la décision attaquée.

7. Dans sa prise de position du 17 décembre 2024, la commune conclut au rejet du recours sous suite de frais. Elle conteste que le responsable GTE fasse preuve d'inimitié à l'égard de la partie recourante. Compte tenu de charges assortissant le permis de construire en matière de monuments historiques, la commune considère la présence du SMH au contrôle final comme indispensable. Concernant le droit d'être entendu, elle relève qu'un procès-verbal du contrôle sera établi, au sujet duquel la partie recourante pourra se prononcer.

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)

8. Dans sa prise de position du 5 décembre 2024, la préfecture conclut au rejet du recours. Elle fait savoir qu'il ne lui incombe pas de fixer l'heure du contrôle, laquelle ressortit à la commune. S'agissant de la présence de la police cantonale, la préfecture précise qu'il ne s'agit pas d'une convocation mais d'un souci d'exhaustivité en détaillant le plus précisément possible les personnes autorisées à pénétrer dans les locaux habités.

II. Considérants

1. Recevabilité

Conformément à l'art. 49 al. 1 LC², les décisions en matière de police des constructions selon les art. 45 à 48 LC peuvent être attaquées par voie de recours administratif auprès de la DTT dans les 30 jours suivant leur notification. En tant que la décision attaquée a pour objet des locaux habités dont la partie recourante est propriétaire, celle-ci est lésée par la décision et a par conséquent 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. Autorisation de pénétrer

a) Les organes de la police des constructions prennent, dans les limites de leurs compétences, toutes les mesures nécessaires à l'application de la présente loi ainsi que des dispositions et décisions fondées sur elle. Il leur incombe en particulier de contrôler le respect des prescriptions en matière de construction, des conditions et charges liées au permis de construire (art. 45 al. 2 let. a LC). Les autorités de la police des constructions peuvent être autorisées par la préfecture à pénétrer dans des bâtiments et locaux habités lorsque c'est la seule manière possible de constater des faits pertinents et importants. Au besoin, les organes de la police communale ou cantonale se tiennent à leur disposition (art. 45 al. 3 LC).

b) La partie recourante dit, aussi bien dans son recours que dans ses courriel du 13 juillet 2023 et courrier du 19 novembre 2024, ne pas être opposée au contrôle final tout en posant des exigences à sa tenue. D'une part elle refuse la présence du responsable communal pour les contrôles de construction et demande la désignation d'une autre personne, par exemple un ou une subordonnée. D'autre part elle refuse la présence du SMH aussi longtemps que ce service ne répond pas à un courrier qu'elle lui avait adressé le 3 juillet 2022. Ces griefs visent directement le contenu de la décision attaquée. Il y a donc lieu d'en examiner le bien-fondé.

3. Récusation

a) La partie recourante refuse la présence du responsable GTE. Elle fait valoir que cette personne aurait à de nombreuses reprises démontré une inimitié à son encontre pendant toute la durée de la procédure. Elle cite comme étant « un exemple parmi d'autres » un échange de courriers concernant le démontage de l'échafaudage à l'occasion de la Fête du vin de septembre 2022. Elle considère cette inimitié comme un motif de récusation.

b) En vertu de l'art. 9 al. 1 let. f LPJA, toute personne appelée à rendre ou à préparer une décision, une décision sur recours ou un jugement, ou à fonctionner comme membre d'une auto-

² Loi sur les constructions du 9 juin 1985 (LC ; RSB 721.0)

rité doit se récuser si elle pourrait pour une raison quelconque apparaître prévenue. Ce motif de récusation constitue une clause générale par rapport aux motifs spécifiques énumérés aux let. a à e (p. ex. « intérêt personnel dans l'affaire », cf. let. a ; certains liens de parenté ou de représentation, cf. let. c et e). Sont réservées les dispositions de la loi sur les communes (cf. art. 9 al. 3 LPJA). L'autorité de recours compétente au fond statue sur les demandes de récusation ainsi que sur les contestations de récusations. Si une collaboratrice ou un collaborateur d'une autorité administrative ou d'une autorité de justice administrative est concerné, la décision appartient à sa supérieure ou à son supérieur hiérarchique (art. 9 al. 2 LPJA, 1^e phr. et 3^e phr.). Pour ce qui est de la législation sur les communes, soit l'art. 47 al. 1 LCo³, quiconque possède un intérêt personnel direct dans une affaire a l'obligation de se récuser lorsqu'elle est traitée. L'al. 2 de cette disposition prescrit la récusation également dans le cas de certains liens de parenté ou de représentation. Par contre, une clause générale de récusation en cas de prévention, à l'instar de l'art. 9 al. 1 let. f LPJA, ne figure pas expressément dans les dispositions de la LCo en matière de récusation. La LCo ne pose pas non plus de règles de compétence.

c) Etant donné que la LCo ne pose pas de règles de compétence, l'art. 9 al. 2 LPJA est applicable.⁴ Une demande formelle de récusation s'agissant du responsable GTE doit être adressée au supérieur hiérarchique de cette personne, soit à un organe communal (chef de département ou Conseil municipal, cf. art. 5, 20, 24, 26 et 36 de l'ordonnance d'organisation de la commune municipale de La Neuveville du 18 mars 2013). La partie recourante ne l'a pas fait, à tout le moins pas immédiatement. En 2023, elle a d'abord seulement signifié par courriel au responsable lui-même qu'elle refusait sa présence. Ce n'est qu'en novembre 2024, lors de la deuxième tentative de fixation d'une date pour le contrôle final, que la partie recourante a adressé un courrier à la municipalité, demandant parmi d'autres exigences la désignation d'une personne autre que le responsable GTE. Toutefois, il serait vain de renvoyer à ce stade la partie recourante devant l'organe communal compétent. D'une part, la municipalité de La Neuveville a déjà pris position sur la question, en jugeant le reproche d'inimitié comme totalement injustifié et ne correspondant à aucun des motifs de récusation selon l'art. 9 al. 1 LPJA.⁵ Autrement dit, si elle se prononçait formellement, elle ne reconnaîtrait pas l'existence d'un motif de récusation. D'autre part, l'examen, opéré à la lumière de la doctrine et de la jurisprudence applicables, montre que les éléments permettant de conclure à l'absence de motif de récusation reposent sur l'état de faits tels qu'ils résultent du dossier et n'impliquent pas de pouvoir d'appréciation spécifique (cf. notamment consid. 3f et 3g ci-dessous). Dans l'intérêt de l'unité et de l'économie de la procédure (éviter une étape à vide dans le déroulement de la procédure), il incombe à l'autorité de céans de statuer sur la question de la récusation. Si la commune avait formellement rendu une décision incidente sur la récusation (art. 61 LPJA, al. 1 et 2) dans le cadre de la procédure de police des constructions, cette décision incidente aurait suivi la même voie de droit que les décisions en matière de police des constructions, soit l'autorité de céans (art. 49 al. 1 LC).⁶

d) Toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable (art. 29 al. 1 Cst.⁷). La garantie procédurale du traitement équitable inclut le droit à l'absence de prévention de la part de l'entité qui tranche. L'autorité doit être impartiale : il ne faut pas que les décisions qu'elle prend puissent paraître avoir été influencées par des éléments personnels tenant à leur auteur.⁸ L'application des règles de récusation sont tendanciellement moins sévères s'agissant des autorités administra-

³ Loi du 16 mars 1998 sur les communes, LCo, RSB 170.11

⁴ Lucie von Büren dans *Kommentar zum bernischen VRPG* [2^e édité.], 2020, art. 9 n. 44

⁵ Ch. 4 de la prise de position du 17 décembre 2024, signée de la maire et du chancelier municipal conformément à l'art. 29 al. 1 de l'ordonnance d'organisation de la commune municipale de La Neuveville du 18 mars 2013

⁶ Michel Daum, dans *Kommentar zum bernischen VRPG* [2^e édité.], 2020, art. 61 n. 15

⁷ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Cst., RS 101

⁸ Pierre Moor/Etienne Poltier, *Droit administratif* vol. II, 3^e éd., 2011, p. 270

tives, au vu des particularités fonctionnelles et procédurales liées à celles-ci. Il ne faut pas admettre à la légère la récusation du personnel qui participe à une décision administrative, car les autorités judiciaires indépendantes ont précisément été créées pour rectifier cas échéant les insuffisances liées au système de la procédure administrative interne.⁹ Cette prudence vaut d'autant plus pour les autorités administratives communales de première instance, soumises en l'occurrence à la réglementation spéciale moins stricte de la LCo.¹⁰ La doctrine et la jurisprudence tempèrent toutefois, dans le sens où même si une clause générale d'interdiction de la prévention est absente de l'art. 47 LCo, cette disposition doit tout de même être interprétée conformément à la constitution fédérale, c'est-à-dire à l'art. 29 al. 1 Cst. Autrement dit, même s'agissant des autorités communales, un certain degré d'indépendance et d'impartialité est requis : elles devront se récuser ou être récusées dans la mesure où elles apparaissent prévenues notamment en raison d'une relation particulièrement proche avec la partie ou d'une opinion préconçue dans l'affaire.¹¹

Par ailleurs, il faut relever, d'une façon générale, que l'obligation de récusation se trouve dans un certain rapport de tension avec le droit à la composition légale ou réglementaire de l'autorité, notamment administrative. Ainsi, la récusation doit donc rester l'exception. La crainte d'un manque d'impartialité doit apparaître comme sérieuse et fondée au vu de l'examen des circonstances concrètes pour qu'une récusation s'avère légitime.¹²

e) L'obligation de récusation au sens de l'art. 9 al. 1 LPJA, voire de l'art. 47 LCo, peut notamment résulter d'une relation particulièrement proche avec la partie, par exemple d'un rapport d'amitié ou d'inimitié. Il y a lieu d'admettre un devoir de récusation lorsque l'intensité et la qualité de la relation en question s'écartent, en raison de l'ensemble des circonstances, de la mesure de ce qui est socialement usuel et sont susceptibles, d'un point de vue objectif, d'influencer le juge dans la conduite de la procédure ou dans sa décision. Le fait que le membre de l'autorité a déjà pris une décision contre la partie, ou même qu'un litige soit en cours entre la collectivité qui a rendu la décision et les parties à la procédure, ne suffit pas.¹³ L'obligation de récusation peut aussi résulter d'un comportement personnel : il y a soupçon de partialité si les déclarations ou actions d'un membre de l'autorité laissent supposer qu'il s'est déjà formé une conviction ferme sur l'issue de la procédure. La personne qui exprime une aversion ou un mépris personnel à l'égard d'une partie est sujette à récusation ; en revanche, de simples impolitesse ou critiques à l'égard du comportement d'une partie dans la procédure ne suffisent généralement pas. Des erreurs de procédure ou une décision matérielle erronée d'un membre de l'autorité ne peuvent pas non plus constituer en soi une apparence de partialité. Seules des erreurs particulièrement flagrantes ou répétées, fondant une violation grave des devoirs de fonction, peuvent indiquer un parti pris. Au surplus, c'est la tâche des instances de recours de faire rectifier les erreurs ou d'annuler les décisions viciées.¹⁴

Les principes résumés au paragraphe qui précède résultent essentiellement de la doctrine relative à l'art. 9 al. 1 LPJA, ils ne doivent donc en aucun cas être appliqués plus strictement s'agissant des autorités communales de première instance.

f) La partie recourante se réclame d'une inimitié démontrée « à de nombreuses reprises » par le responsable GTE à son encontre « pendant toute la durée de la procédure ». Elle cite comme

⁹ Lucie von Büren dans *Kommentar zum bernischen VRPG* [2^e édit.], 2020, art. 9 n. 5; Benoît Bovay, *Procédure administrative*, 2^e éd., p. 133 et jurisprudence citée

¹⁰ Lucie von Büren dans *Kommentar zum bernischen VRPG* [2^e édit.], 2020, art. 9 n. 10 et 45 et jurisprudence citée

¹¹ Lucie von Büren dans *Kommentar zum bernischen VRPG* [2^e édit.], 2020, art. 9 n. 45 et jurisprudence citée; Benoît Bovay, *Procédure administrative*, 2^e éd., p. 134 et 141 et jurisprudence citée

¹² Lucie von Büren dans *Kommentar zum bernischen VRPG* [2^e édit.], 2020, art. 9 n. 12 et jurisprudence citée

¹³ Lucie von Büren dans *Kommentar zum bernischen VRPG* [2^e édit.], 2020, art. 9 n. 29 et jurisprudence citée

¹⁴ Lucie von Büren dans *Kommentar zum bernischen VRPG* [2^e édit.], 2020, art. 9 n. 28 et jurisprudence citée

étant « un exemple parmi d'autres » un échange de courriers concernant le démontage de l'échafaudage à l'occasion de la Fête du vin de septembre 2022.

Le permis de construire pour la rénovation et l'assainissement de l'immeuble a été octroyé le 29 juin 2022. Le 23 juin 2022 déjà, une collaboratrice administrative, préposée à la police des constructions, adressait un courriel à la partie recourante, constatant qu'un échafaudage était en cours de mise en place devant le bâtiment à la rue J. _____ 13. Le courriel rappelait que « cette installation est soumise à une autorisation d'utilisation du domaine public » et requérait le dépôt d'une demande en bonne et due forme à cet égard. Par courriel du même jour, la partie recourante faisait valoir que la demande d'échafaudage est comprise dans la demande de permis, pour lequel aucune opposition n'a été formulée et qui allait passer le 27 juin 2022 au Conseil municipal pour décision finale ; elle en appelait à la compréhension de la police des constructions. Par courriel du 8 juillet 2022, la même collaboratrice constatait qu'une installation de chantier supplémentaire avait été mise en place. Dès lors que l'installation se trouvait également sur le domaine public, la partie recourante était priée de retirer l'installation ou de déposer une demande d'autorisation. À la suite du dépôt de la demande correspondante, la commune octroyait à la partie recourante jusqu'au 26 août 2022 une autorisation d'utiliser le domaine public sur 6 m x 6 m (parc. n° L. _____, place adjacente à la rue N. _____) pour des bennes à déchets et moyen de levage.

S'agissant de l'échafaudage à la rue J. _____ 13, la commune a signifié à la partie recourante, par courrier du 24 août 2022, un délai au 5 septembre 2022 pour le démontage de l'échafaudage en vue de la Fête du vin ayant lieu du 9 au 11 septembre. La commune rappelait que l'installation n'avait fait l'objet d'aucune autorisation pour l'utilisation du domaine public. Dans sa réponse du 30 août 2022 adressée à la Chancellerie municipale, la partie recourante faisait savoir que le délai de 4 jours ouvrés dès réception, le 29 août 2022, du courrier de la commune est impossible à tenir. Elle précisait que le Service de la GTE lui avait refusé le début anticipé des travaux alors même qu'elle avait évoqué « à plusieurs reprises oralement » la question de cette fête. De plus, elle qualifiait le courrier de la commune de « mensonger » dès lors que la mise en place de l'échafaudage avait été demandée par le biais de la demande de permis et n'avait fait l'objet d'aucune charge en lien avec cette fête. Par courrier du 2 septembre 2022, la commune a indiqué à la partie recourante qu'après échanges avec le comité d'organisation de la fête, les stands seraient positionnés en tenant compte de la présence de l'échafaudage.

g) Il résulte ceci des éléments décrits au considérant précédent et de l'ensemble du dossier : La maison de la partie recourante est traversante d'est (rue J. _____) en ouest (place adjacente à la rue N. _____) et contiguë des deux côtés au domaine public. Certes, la demande d'utilisation du terrain public pour l'échafaudage du côté de la rue J. _____ 13 était contenue dans la demande de permis au moyen du formulaire 5.0 « Utilisation de terrain public ». Cette demande était libellée de la façon suivante : « Mise en place d'un échafaudage pour les travaux en façade et en toiture – rue J. _____ 13 / DIM 1,20 m x 5,00 m x 14,00 m ». Toutefois, pour que l'autorisation d'utiliser le terrain public soit effective, encore faut-il que le permis de construire dont elle dépend soit octroyé. Or la partie recourante a commencé le 23 juin 2022 à monter l'échafaudage avant l'octroi du permis le 29 juin 2022. La partie recourante savait depuis le 7 juin 2022 que le Service GTE espérait « pouvoir faire passer votre demande de permis pour décision finale lors de la séance du Conseil municipale du 27 juin 2022 ».¹⁵ Le Service GTE a confirmé cette information par courriel du 13 juin 2022. La partie recourante n'a pas reçu d'autorisation pour débiter les travaux de façon anticipée, y compris s'agissant de la pose de l'échafaudage. On ne peut considérer comme arbitraire de la part de la commune de n'avoir pas octroyé d'autorisation pour le début anticipé des travaux, et ce même s'agissant de la mise en place de l'échafaudage.

¹⁵ Dossier préliminaire, pce 22 (échange de courriels)

D'une part ce dernier pouvait donner accès à des éléments objets de la demande de rénovation (par exemple des éléments de toiture peu ou pas visibles de l'extérieur) et qui devaient d'abord être sanctionnés en bonne et due forme. D'autre part il ne faut pas oublier que l'échafaudage était sis sur une parcelle propriété de la commune. De plus, l'échafaudage est lui-même soumis à des prescriptions légales (art. 75 et 76 OC¹⁶) et ce même indépendamment de tout empiètement sur la voie publique (art. 80 OC). En définitive, la partie recourante ne pouvait pas poser l'échafaudage avant d'être au bénéfice du permis, dès lors que celui-ci comportait l'autorisation d'utilisation du domaine public.

Le formulaire 5.0 « Utilisation de terrain public » ne comportait pas de demande pour l'installation de chantier supplémentaire sur le domaine public du côté ouest (place adjacente à la rue N._____). La partie recourante l'avait posée sans être préalablement au bénéfice de l'autorisation correspondante. A noter que la maîtrise d'ouvrage doit se laisser opposer le comportement de ses mandataires.¹⁷

En fin de compte la commune, en accord avec le comité d'organisation de la Fête du vin, a trouvé une solution pour que l'échafaudage côté rue J._____ 13 puisse rester en place.

h) Le déroulement des faits décrits ci-dessus ne laisse entrevoir aucun soupçon d'inimitié dans le sens d'une aversion ou d'un mépris personnel à l'égard de la partie recourante. L'affirmation de la commune dans son courrier du 24 août 2022 (délai au 5 septembre 2022 pour le démontage de l'échafaudage) selon laquelle « l'installation n'avait fait l'objet d'aucune autorisation pour l'utilisation du domaine public » ne saurait non plus constituer une erreur majeure ni un « mensonge » à proprement parler. Certes l'échafaudage côté rue J._____ 13 faisait partie de la demande, ainsi que le relèvent le recourant et la recourante. Cependant, lors de la pose de l'échafaudage le 23 juin 2022, l'autorisation d'utiliser le domaine public n'avait effectivement pas encore été délivrée, ce qui déjà en soi atténue la formulation inexacte employée par la commune dans son courrier du 24 août 2022. L'échange de courriels relatif à la pose prématurée de l'échafaudage est demeuré au dossier et a pu induire en erreur. Quelque temps plus tard, une autre installation de chantier, laquelle ne faisait pas partie de la demande de permis de construire, s'y est jointe de l'autre côté de la maison et également sur domaine public, ajoutant à la confusion. Parallèlement à cela, il faut relever qu'un formulaire DC1 (Déclaration spontanée en matière de contrôle des constructions 1) signé par la partie recourante est absent du dossier, quand bien même il avait été joint au permis de construire, ainsi que le DC2 comme il se doit.¹⁸ La personne responsable du chantier doit remettre le formulaire DC1 à la commune avant le début de la construction.¹⁹ La remise du formulaire DC1 sanctionne le début des travaux à l'attention de la police des constructions (art. 47a DPC²⁰). Si tant est que le formulaire DC1 n'avait pas été remis au moment où les questions relatives à l'organisation de la Fête du vin se sont posées, la commune pouvait au premier coup d'œil se tromper, de façon au moins partiellement excusable, et dans un premier temps partir de l'idée que l'échafaudage n'était pas associé à des travaux de construction qui auraient été annoncés en bonne et due forme. Quoi qu'il en soit, la commune a rapidement admis son erreur et l'a réparée en trouvant une solution avec le comité d'organisation de la fête tendant au maintien de l'échafaudage. De la sorte, la partie recourante n'a pas subi de dommage. Compte tenu de l'ensemble des circonstances, on ne peut pas conclure à l'existence ni même à l'apparence d'une inimitié qui dépasserait, en intensité ou en qualité, les divergences de vue, voire les conflits qui non rarement peuvent être inhérents aux relations entre autorités et administrés dans des procédures parfois complexes comme celles en matière de droit de la construction. Cette

¹⁶ Ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions, OC, RSB 721.1

¹⁷ Arrêt du TF 1C_170/2008 du 22 août 2008, cons. 3.2; ATF 132 II 21, cons. 6.2.2

¹⁸ ISCB (Information systématique des communes bernoises) n° 7/721.0/21.1, Information du 8 septembre 2009, p. 2

¹⁹ ISCB n° 7/721.0/21.1, Information du 8 septembre 2009, p. 3

²⁰ Décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire, DPC, RSB 725.1

complexité implique un certain schématisme des processus, aux fins d'en assurer le bon déroulement. A défaut, le risque d'erreur est accru.

Sur la base de ce qui précède, on ne constate pas de signes d'inimitié particulièrement intenses ou inhabituels, susceptibles de mettre en cause l'indépendance du responsable GTE. On n'observe pas non plus d'erreurs flagrantes ou répétées de sa part. Par conséquent, on ne peut sérieusement faire reposer de soupçon de partialité sur la personne du responsable GTE. A cet égard, il n'y a pas de motif de récusation. Sur ce point, le recours est mal fondé.

i) La partie recourante fait valoir qu'il y aurait eu de nombreux autres exemples d'inimitié démontrée. Toutefois, elle ne donne aucune précision à cet égard.

Les écrits des parties doivent notamment contenir les motifs (art. 32 al. 2 LPJA). Les griefs doivent être déclarés irrecevables si la motivation y relative est insuffisante (art. 20a al. 2 LPJA). Elle est considérée comme suffisante s'il ressort du mémoire de recours sur quels points et pour quelles raisons la décision est considérée comme irrégulière. Selon la jurisprudence et en application de l'interdiction du formalisme excessif, il ne faut pas poser des exigences trop élevées quant à des écrits émanant de parties non représentées par un mandataire professionnel²¹. Néanmoins, la partie recourante doit expliquer au moins de façon minimale en quoi consiste l'irrégularité. Dans son mémoire, elle peut se référer ponctuellement, à titre complémentaire, à des arguments développés dans ses écritures déposées en première instance. Par contre un simple renvoi global à celles-ci ne satisfait pas à l'exigence de la motivation suffisante, qui a pour fonction de faciliter le travail de l'autorité de recours, tout en conduisant la partie recourante à accorder à ses affaires le sérieux qu'elles méritent.²²

La seule mention de la partie recourante à d'autres exemples « à de nombreuses reprises » ne satisfait pas à l'exigence de la motivation suffisante. L'autorité de recours n'a pas à entrer en matière à cet égard et le recours sur ce point doit être déclaré irrecevable.

Toutefois, même un examen sommaire du dossier ne montre pas de signes d'une inimitié particulière, d'erreurs rédhibitoires ou d'opinions préconçues qui auraient pu influencer la conduite de la procédure ou la décision. La partie recourante a parfois exprimé de l'impatience au cours de la procédure, pourtant il n'apparaît pas que celle-ci aurait souffert d'interruptions ou de retards injustifiés. Une durée de sept mois et demi ne semble pas excessive s'agissant d'une procédure complexe de rénovation d'un bâtiment figurant au recensement architectural. A cet égard, on ne pourrait pas non plus conclure à une apparence de partialité.

j) En définitive, le grief lié à la récusation est non fondé dans la mesure où il est recevable. La décision de la préfecture est confirmée dans le sens où le responsable du Service de la Gestion du territoire, M. A. _____, est en effet autorisé à pénétrer à l'intérieur du bâtiment sis rue J. _____ 13 sur parcelle n° I. _____, dès lors que, faute de motif de récusation, c'est bien à cette personne qu'il incombe d'exécuter le contrôle de construction – en s'adjoignant les services cantonaux spécialisés si leurs compétences sont nécessaires au contrôle (cf. art. 47 al. 3 DPC et consid. 4a ci-dessous).

²¹ ATF 118 Ib 135; JAB 1993, p. 394, consid. 1b

²² Michel Daum, dans *Kommentar zum bernischen VRPG* [2^e édit.], 2020, art. 32 n. 22; Pierre Moor / Etienne Polter, *Droit administratif*, vol. 2, 3^e éd., 2011, p. 803 ss

4. Lettre au SMH

a) La partie recourante est d'avis qu'une « décision objective et fondée ne peut pas être prise lors [du contrôle final] avec le SMH » tant que ce service ne prend pas en compte le courrier de la partie recourante daté du 3 juillet 2022 dans l'évaluation du dossier. Elle ajoute qu'aucun accusé de réception ni aucune réponse ne lui est parvenue à ce jour. La partie recourante ne remet pas en question la nécessité de la participation du SMH au contrôle au sens de l'art. 47 al. 3 DPC (cf. consid. 3j ci-dessus).

b) La partie recourante a joint à l'appui de ce grief la copie d'une lettre, datée du 3 juillet 2022, adressée aux responsables de l'unité spécialisée Conseils techniques par courrier recommandé semble-t-il.²³ Dans ce courrier, la partie recourante a fait part de son profond mécontentement vis-à-vis du suivi de son projet de rénovation par les deux collaborateurs du SMH impliqués dans ce projet. Elle a déploré l'absence de positionnement écrit jusqu'à fin mai 2022 de la part du collaborateur du SMH en charge du dossier, les directives orales ayant entraîné à son avis de nombreux retards et malentendus. Elle a reproché à ce collaborateur d'avoir voulu constamment imposer ses vues en ignorant les volontés des propriétaires, et ce en violation de la procédure consensuelle entre maîtres d'ouvrage et SMH prévue, d'après elle, par la législation applicable. La partie recourante a qualifié ensuite les « recommandations » (à son avis en réalité des exigences que la commune suivrait aveuglément) formulées par ce collaborateur de disproportionnées, arbitraires et contraires à l'égalité de traitement. Finalement, elle regrette que ce collaborateur n'ait pas pris en compte les coûts (refaire les plans, restaurer les anciennes boiseries, retarder le processus d'octroi du permis de construire) ni proposé un soutien financier (p. ex. pour la restauration des boiseries neuchâteloises).

Le 3 juillet 2022 également, la partie recourante a adressé un courrier recommandé à la commune, dans lequel elle demande à celle-ci de revoir les frais liés à la demande de permis, tout en précisant que « nous ne remettons pas en question le permis de construire délivré ».²⁴

c) Les éléments énoncés par la partie recourante dans la lettre du 3 juillet 2022 à l'adresse du SMH sont des griefs concernant la procédure (« absence de positionnement écrit », « retards », frais de procédure) ou le fond (griefs contre les charges statuées par la commune sur la base du rapport du SMH). La partie recourante a expressément renoncé à faire valoir ces griefs par la voie ordinaire du recours. La voie de droit a été indiquée correctement dans la décision d'octroi du permis : l'autorité de recours est la Direction des travaux publics et des transports (et non le SMH), le délai de recours est de 30 jours dès notification de la décision attaquée (et non à l'occasion du contrôle final de la construction), de plus le recours doit contenir les conclusions (p. ex. quelles sont les charges dont la partie recourante requiert l'annulation ou la modification) et les motifs (de l'annulation ou la modification requise). Faute de recours dans le délai de 30 jours dès l'octroi du permis de construire auprès de l'autorité clairement désignée dans la voie de droit, des griefs tels ceux énoncés dans la lettre du 3 juillet 2022 sont tardifs et il n'y a pas lieu d'entrer en matière.

La question de savoir si le SMH aurait pu ou dû accuser formellement réception du courrier du 3 juillet 2022 n'a aucune influence sur la tenue du contrôle final. Ce service n'était de toute façon pas compétent pour prendre position au fond sur les griefs résultant de ce courrier, à moins d'y être invité par l'autorité de recours dans le cadre d'une procédure de recours en bonne et due forme – la partie recourante y ayant toutefois expressément renoncé. De plus, le collaborateur du SMH désigné dans l'autorisation de pénétrer présentement attaquée est une troisième personne,

²³ recours, annexe III ; dossier communal, pce 1

²⁴ Dossier préliminaire, pce 15

et non l'un des deux collaborateurs mis en question par la partie recourante dans son courrier du 3 juillet 2022. Sur ce point le recours est mal fondé.

d) Dans sa lettre du 3 juillet 2022, la partie recourante reproche en outre au SMH de n'avoir pas proposé de soutien financier. Une aide financière n'est accordée, entre autres conditions, que si la demande complète est déposée avant le début des travaux auprès du SMH (cf. art. 28 al. 2 OPat²⁵, art. 7 al. 1 let. b LCSu²⁶). Le permis de construire ayant été octroyé le 29 juin 2022, il était loisible à la partie recourante de déposer un dossier de demande de subvention auprès du SMH en parallèle à la procédure d'octroi du permis de construire instruite par la commune. En tant que maître de l'ouvrage, il incombait à la partie recourante de se renseigner à cet égard. Sur ce point également le recours est mal fondé

e) En définitive, le grief lié à la prise en compte, préalablement au contrôle final, d'une lettre adressée au SMH est non fondé dans la mesure où il est recevable. La décision de la préfecture est confirmée dans le sens où le collaborateur du SMH, M. B. _____, est autorisé à pénétrer à l'intérieur du bâtiment sis rue J. _____ 13 sur parcelle n° I. _____ aux fins du contrôle de construction, et ce indépendamment d'une réponse à la lettre susmentionnée.

5. Droit d'être entendu

a) La partie recourante se réclame de son droit d'être entendue selon l'art. 29 al. 2 Cst. Elle estime que ce droit est respecté si un représentant de la commune autre que le responsable GTE participe au contrôle final et si le SMH répond préalablement à la lettre du 3 juillet 2022 « afin qu'aucune pièce du dossier ne soit ignorée ».

b) Aux termes de l'art. 29 al. 2 Cst., les parties ont le droit d'être entendues. Le droit d'être entendu sert d'une part l'éclaircissement de l'état de fait et constitue d'autre part le droit personnel d'une partie à participer à une procédure conduisant à une décision qui porte atteinte à sa situation juridique.²⁷ Le droit d'être entendu est notamment régi aux art. 21 ss LPJA. Il comprend en particulier le droit de la partie de s'exprimer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos.

c) Comme vu au considérant 3 ci-dessus, les griefs du présent recours concernant la personne du responsable GTE relèvent de la question de l'impartialité, régie à l'al. 1 de l'art. 29 Cst., et non de la question du droit d'être entendu selon l'al. 2 de cette disposition. Il résulte du considérant 3 que l'on ne peut pas conclure à des signes de partialité au sens de la doctrine et de la jurisprudence applicables. Si la partie recourante avait voulu faire valoir le grief de violation de son droit d'être entendue en lien avec la procédure d'octroi du permis, elle aurait dû interjeter recours à cet égard dans les 30 jours à compter de la notification du permis de construire. A ce stade, le grief de violation du droit d'être entendu est donc tardif, par conséquent irrecevable. Au surplus, ainsi que le relève la commune de façon pertinente dans sa prise de position du 17 décembre 2024, la partie recourante pourra se prononcer au sujet du procès-verbal du contrôle.

d) Le droit d'être entendu est un droit procédural exercé par la partie à une procédure conduisant à une décision susceptible de lui porter atteinte. Comme vu au considérant 4, il n'y a pas de

²⁵ Ordonnance du 25 octobre 2000 sur la protection du patrimoine, OPat, RSB 426.411

²⁶ Loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales, LCSu, RSB 641.1

²⁷ Benoît Bovay, Procédure administrative, 2^e éd., p. 250

droit d'être entendu attaché à la lettre du 3 juillet 2022, faute de procédure de recours intentée dans le délai, notamment contre les charges du permis de construire. Partant, le SMH, qui en l'occurrence est un service spécialisé et non pas une autorité qui décide, peut ne pas répondre à la lettre du 3 juillet 2022 sans pour autant qu'il en résulte une violation du droit d'être entendu en tant que garantie de procédure. Ni cette lettre ni l'absence de réponse ne peuvent faire obstacle au contrôle final. Ce grief est mal fondé.

e) La partie recourante invoque finalement une violation de son droit d'être entendu dans le sens où dans la décision présentement attaquée, la préfecture ne tient pas compte d'un courrier adressé à la commune le 19 novembre 2024, alors que la partie recourante lui en a transmis une copie. Ce courrier énonce des « conditions » : la désignation d'une autre personne que le responsable GTE, la réponse préalable du SMH à la lettre du 3 juillet 2022 ainsi que la présence d'un représentant de la préfecture lors du contrôle final « pour garantir l'impartialité qui a fait défaut dans la gestion de notre dossier depuis le début de la procédure ».

La non-prise en compte de ces conditions n'est pas constitutive d'une violation du droit d'être entendu de la part de la préfecture. Autrement dit, il ne lui incombait pas de tenir compte du courrier du 19 novembre 2024. D'abord, la préfecture n'est pas l'autorité compétente pour statuer sur une demande de récusation, elle n'est ni le supérieur hiérarchique du responsable GTE ni l'autorité compétente au fond au sens de l'art. 9 al. 2 LPJA (cf. consid. 3c ci-dessus), l'autorisation de pénétrer étant de nature purement procédurale. Ensuite, la préfecture peut prononcer l'autorisation de pénétrer contre la volonté des propriétaires ou autres personnes en possession de l'immeuble.²⁸ On voit donc mal, à plus forte raison, que la préfecture fasse dépendre son autorisation de conditions posées par les propriétaires et qui ne sont pas en lien avec l'aspect purement organisationnel du contrôle final. Enfin, dans la mesure où la partie recourante fait référence à la compétence de la préfecture en tant qu'autorité de surveillance sur les organes communaux de la police des constructions (art. 45 al. 1 LC, art. 48 LC), il faut relever qu'aucun droit de partie n'est attaché aux interventions auprès de l'autorité de surveillance, en particulier il n'y a pas d'exercice du droit d'être entendu.²⁹ Sur ce point, le grief de violation du droit d'être entendu est également mal fondé.

6. Horaire du contrôle et présence de la police cantonale

a) La partie recourante reproche à la décision attaquée de se contenter de fixer le jour s'agissant de l'autorisation de pénétrer sans faire mention d'une heure de rendez-vous. La décision attaquée ne prête toutefois pas le flanc à la critique et le grief est mal fondé. Ainsi que le relève la préfecture à juste titre dans sa prise de position du 5 décembre 2024, il ne lui incombe pas de fixer l'heure du contrôle, laquelle ressortit à la commune. Pour des raisons de praticabilité, il est correct que l'organisation des modalités de détail soient laissée à l'autorité qui procède au contrôle.

En l'espèce, le jour statué dans la décision attaquée est échu et il y a lieu, pour des raisons d'économie de la procédure, de le déterminer à nouveau à ce stade. Sur la base des indications de tous les participants et participantes à la procédure, la date a pu être arrêtée au 11 mars 2025. Deux plages horaires possibles (09.30-11.30 et 14.00-16.00) ont d'ores et déjà été énoncées par certains participants et participantes à la procédure et portées à la connaissance de toutes et tous. La fixation des détails finaux sera du ressort de l'autorité communale de police des constructions.

²⁸ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern* [5^e édit.], volume I, Berne 2020, art. 45 n. 3

²⁹ décision DTT 120/2022/27 du 18 janvier 2024, consid. 3b et références citées, en français, consultable sur le site internet du canton [Décisions \(La Direction\) Direction des travaux publics et des transports - Canton de Berne](#)

b) Finalement, la partie recourante estime disproportionnée la présence de la police cantonale. D'une part, elle précise ne pas être opposée à un rendez-vous. D'autre part, le recourant et la recourante relèvent que leurs enfants seraient témoins de la scène. Dans sa prise de position du 5 décembre 2024, la préfecture fait savoir qu'il ne s'agit pas d'une convocation mais d'un souci d'exhaustivité en détaillant le plus précisément possible les personnes autorisées à pénétrer dans les locaux habités. L'autorité de céans ne voit pas de raison de s'écarter de la décision attaquée à cet égard. L'art. 45 al. 3 LC prévoit expressément que les organes de la police communale ou cantonale se tiennent à disposition au besoin, ce en raison des circonstances parfois complexes, voire émotionnelles, liées à certains contrôles de police des constructions. La survenance d'un « besoin » au sens de cette disposition n'est pas forcément prévisible. La préfecture n'a outrepassé ni son pouvoir d'appréciation ni le principe de la proportionnalité en statuant cette mesure à titre préventif. Le recours sur ce point est également mal fondé.

7. Frais

a) Les frais de 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). Les frais de procédure sont perçus sous la forme d'un émolument forfaitaire de 1 200 fr. (art. 103 al. 2 LPJA en relation avec l'art. 19 al. 1 OEmo³⁰). En l'occurrence, la partie recourante succombe entièrement au fond. La question des frais liés au rétablissement de l'effet suspensif est déjà réglée par décision incidente du 9 décembre 2024, ch. II.2 (aucuns frais perçus, la partie recourante ayant obtenu gain de cause à cet égard).

b) La partie recourante requiert qu'aucun frais ne soit perçu pour la présente procédure de recours, « étant donné le préjudice important déjà supporté dans le cadre de cette affaire à notre rencontre (violation du droit d'être entendu) ». Cette argumentation ne peut être suivie. La fixation des frais de procédure obéit au principe de la partie succombante. Toutefois, la deuxième partie de l'art. 108 al. 1 LPJA tempère le principe notamment par la notion de circonstances particulières.³¹ Les circonstances particulières pouvant conduire à la renonciation aux frais de procédure consistent essentiellement dans des violations claires, de la part de l'autorité, de règles importantes, violations qui ont engendré chez la partie concernée un dommage considérable. En l'espèce, l'autorisation de pénétrer délivrée par la préfecture n'est pas entachée de tels vices puisqu'elle est pour l'essentiel confirmée. L'existence d'une violation du droit d'être entendu n'est pas établie. Il n'y a pas de circonstances particulières permettant de renoncer à mettre les frais de procédure à la charge de la partie recourante et succombante.

³⁰ Ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale (Ordonnance sur les émoluments, OEmo ; RSB 154.21)

³¹ Ruth Herzog, dans *Kommentar zum bernischen VRPG* [2^e édit.], 2020, art. 108 n. 18

III. Décision

1. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2. La décision de la préfecture du 22 novembre 2024 relative à l'autorisation de pénétrer à l'intérieur du bâtiment est confirmée.
3. L'autorisation de pénétrer telle que formulée au chiffre 1 de la décision du 22 novembre 2024 est valable pour le mardi 11 mars 2025.
4. Les frais de procédure de CHF 1 200.- sont mis à la charge du recourant et de la recourante. Il et elle répondent solidairement du montant total. La facture leur sera notifiée dès l'entrée en force de la présente décision.

IV. Notification

- Madame D. _____ et Monsieur C. _____, par courrier recommandé
- Préfecture du Jura bernois, par courrier recommandé
- Municipalité de La Neuveville, par courrier recommandé
- Service des monuments historiques du canton de Berne, par courrier recommandé

Direction des travaux publics et des transports

Le directeur

Christoph Neuhaus
Conseiller d'Etat

Voie de recours

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