

BE_VERWALTUNGSGERICHT 100 2017 152 vom 26. Februar 2018

BE Verwaltungsgericht, 2018-02-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/be_verwaltungsgericht_100_2017_152

FR: BE_VERWALTUNGSGERICHT 100 2017 152 du 26 février 2018

IT: BE_VERWALTUNGSGERICHT 100 2017 152 del 26 febbraio 2018

Regeste

Arrêt des travaux - jardin | Baubewilligung/Baupolizei

Erwägungen

E. 1.1

La décision sur recours attaquée se fonde sur le droit public. Conformément à l'art. 49 al. 2 de la loi cantonale du 9 juin 1985 sur les constructions (LC, RSB 721.90) et à l'art. 74 al. 1 de la loi cantonale du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA, RSB 155.21) et, en l'absence d'une exception prévue aux art. 75 ss LPJA, le TA est compétent pour connaître du présent litige qui doit être instruit en français (art. 34 al. 2 phr. 1 et 3 LPJA; voir ordonnance du 31 mai 2017).

E. 1.2

Le recourant a pris part à la procédure devant l'autorité précédente, est particulièrement atteint par la décision sur recours attaquée et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Il a, partant, qualité pour former recours de droit administratif (art. 79 al. 1 LPJA). Se pose toutefois la question de la nature juridique de la décision initialement litigieuse d'arrêt des travaux, en particulier si celle-ci représente formellement une décision incidente au sens de l'art. 61 LPJA, auquel cas elle ne serait susceptible de recours séparément (de même que la décision sur recours qui l'a confirmée) qu'aux conditions de l'art. 61 al. 3 LPJA (préjudice irréparable ou possibilité d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse). Dans la mesure où l'art. 49 LC prévoit expressément les voies de recours permettant de contester les décisions rendues conformément aux art. 45 à 48 LC (donc également la décision d'arrêt des travaux), il existe de bons motifs pour admettre ici l'existence d'une décision finale susceptible de recours selon les règles ordinaires (sur ces questions, voir JAB 2017 p. 205 c. 1.6 et 4, avec les références). D'un autre côté, la décision d'arrêt des travaux ne constitue qu'une étape dans la procédure de rétablissement conforme à la loi, éventuellement associée à une procédure de permis de construire (art. 46 al. 2 LC; voir ci-dessous c. 3.1). La question de la nature juridique de la décision ici contestée peut toutefois rester indécidée dans la mesure où le recours doit de toute manière être rejeté. Il en va dès lors de même de la question de savoir si, en présence d'une décision incidente, le recourant avait suffisamment établi l'existence d'un préjudice irréparable. Par ailleurs, interjeté en langue allemande auprès d'une autorité compétente pour tout le canton, soit dans

Jugement du Tribunal administratif du canton de Berne du 26 février 2018, 100.2017.152, page 5 l'une des deux langues officielles de celui-ci (art. 6 al. 1 et 5 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 [ConstC, RSB 101.1] et art. 32 al. 1 phr. 1 LPJA;

MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, art. 32 n. 6), dans les formes et dans le délai prescrits, par un mandataire dûment légitimé, le recours est, sous réserve de ce qui précède et de ce qui suit, recevable (art. 15, 32 et 81 al. 1 LPJA).

E. 1.3

Le recourant conclut à l'annulation de la décision de l'intimée du 23 décembre 2016. En vertu de l'effet dévolutif du recours adressé à la TTE, la décision rendue sur recours par celle-ci a remplacé la décision communale précitée. Ainsi, seule la décision rendue sur recours par la TTE constitue l'objet de la présente contestation (MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, op. cit., art. 60 n. 7 et art. 74 n. 6; JAB 2010 p. 411 c. 1.4 et les références citées). Le recours est dès lors irrecevable en tant qu'il conclut à l'annulation de la décision de l'intimée du 23 décembre 2016.

E. 1.4

L'objet de la contestation est donc constitué par la décision sur recours rendue le 28 avril 2017 par la TTE, rejetant le recours administratif du 1er février 2017 dans la mesure où il n'est pas sans objet et confirmant la décision de l'intimée du 23 décembre 2016. L'objet du litige consiste en l'annulation de cette décision sur recours.

E. 1.5

Le pouvoir d'examen du TA résulte de l'art. 80 al. 1 let. a et b LPJA; il couvre le contrôle du droit et des faits, y compris les violations commises dans l'exercice du pouvoir d'appréciation, mais pas le contrôle de l'opportunité.

E. 2

Sur le plan formel, le recourant invoque une violation du droit d'être entendu en se prévalant du fait que la TTE n'a pas précisé, dans sa décision sur recours, pourquoi elle a refusé d'admettre les moyens de preuve qu'il a proposés dans son recours administratif (son témoignage, celui de son architecte, ainsi que de sa correspondante auprès du SMH). Il voit également une violation du droit d'être entendu dans le fait que la TTE ne s'est pas prononcée sur le contenu des e-mails des 21 novembre et

Jugement du Tribunal administratif du canton de Berne du 26 février 2018, 100.2017.152, page 6 21 décembre 2016, dont il ressort, selon lui, que l'intimée est d'avis que sa décision sur le début anticipé des travaux porte aussi sur l'aménagement du jardin (voir ch. 58 et 104 du recours de droit administratif).

E. 2.1

La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), en particulier le droit pour le justiciable de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision et celui d'obtenir qu'il soit donné suite à son offre de preuves pertinentes (ATF 132 V 368 c. 3.1, 129 II 497 c. 2.2, 127 I 54 c. 2b, 127 III 576 c. 2c, 126 V 130 c. 2a avec les références citées). Le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. ne comprend toutefois ni le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425 c. 2.1 et la jurisprudence citée). En effet, l'autorité n'est pas liée par les offres de preuves des parties; elle dispose d'un très grand pouvoir d'appréciation à cet égard. Si elle estime que l'état de fait est assez clair, elle n'est pas tenue d'administrer d'autres preuves, même si elle n'a pas

épuisé toutes les possibilités probatoires (appréciation anticipée des preuves). Une telle manière de procéder ne viole pas le droit d'être entendu (ATF 134 I 140 c. 5.3, 125 I 209 c. 9b, 122 V 157 c. 1d; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, op. cit., art. 18 n. 8 à 10 avec les références). Du droit d'être entendu découle également l'obligation de l'autorité de motiver sa décision. Selon la jurisprudence, il suffit que les points déterminants pour le prononcé du jugement figurent dans la décision. Il n'est pas nécessaire que tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties soient expressément exposés et discutés (ATF 136 I 229 c. 5.2, 134 I 83 c. 4.1, 124 V 180 c. 1a avec les références citées). Enfin, selon le Tribunal fédéral (TF), une violation du droit d'être entendu est considérée comme réparée lorsque la personne concernée se voit donner la possibilité de se prononcer sur sa cause devant une autorité de recours jouissant d'un pouvoir d'examen étendu, tant à l'égard des faits que du droit. Au demeurant, la réparation d'un vice éventuel ne doit avoir lieu qu'exceptionnellement (ATF 127 V 431 c. 3d/aa, 126 I 68, 126 V 130 c. 2b; SVR 2010 IV n° 14 c. 2.4.1). Même en cas de violation grave du droit d'être entendu, il convient de renoncer à l'annulation de la décision contestée et au renvoi à l'autorité précédente, si et dans la mesure où celui-ci ne constituerait qu'une vaine formalité et déboucherait sur une

Jugement du Tribunal administratif du canton de Berne du 26 février 2018, 100.2017.152, page 7 prolongation inutile de la procédure qui irait à l'encontre de l'intérêt à un jugement de la cause en temps opportun (ATF 133 I 201 c. 2.2; JAB 2010 p. 13 c. 4.3).

E. 2.2

En l'espèce, il n'est pas contesté que la TTE n'a pas donné suite aux réquisitions de preuves du recourant (voir ch. 11, 17 et 62 in fine du recours administratif) et qu'elle n'a pas expressément justifié son choix dans la décision sur recours attaquée. Il est aussi exact qu'elle ne s'est pas spécifiquement déterminée sur le contenu des e-mails invoqués par le recourant (voir c. 2). Contrairement à l'avis du recourant, on ne saurait y voir une violation du droit d'être entendu, tant sous l'angle du droit à la preuve que sous celui du droit à une décision motivée. A ce propos, la décision entreprise mentionne les éléments importants qui ont permis à la TTE de parvenir au dispositif retenu et le raisonnement suivi par cette dernière peut aisément être compris, ce qui suffit à satisfaire au droit à une décision motivée. Par ailleurs, même si cela n'est pas stipulé dans la décision sur recours, il apparaît clairement que la TTE n'a pas fait droit aux réquisitions de preuves du recourant du fait qu'elle ne les a pas jugées pertinentes. Cette conclusion s'impose dans la mesure où le recourant n'a aucunement expliqué en quoi il aurait disposé d'un intérêt à être entendu oralement plutôt que par écrit (la procédure écrite étant la règle en procédure administrative bernoise, conformément à l'art. 31 al. 1 LPJA), qu'il a pu faire valoir tous ses arguments lors des échanges d'écritures, que ce mode de faire ne l'a aucunement empêché de produire l'avis de son architecte et qu'il a pu établir le contenu de ses échanges avec le SMH par le biais des e-mails qu'il a versés au dossier. Dès lors, le droit d'être entendu du recourant n'a pas été violé. De surcroît, même si une violation du droit d'être entendu devait être reconnue, le recourant n'aurait de toute manière subi aucun préjudice de ce fait, puisqu'il a pu répéter ses offres de preuves devant le TA. Une telle violation serait donc réparée, le tribunal de céans disposant sur ces questions juridiques du même pouvoir d'examen que la TTE. Le recours doit par conséquent être rejeté sur ce point.

Jugement du Tribunal administratif du canton de Berne du 26 février 2018, 100.2017.152, page 8

E. 3

Sur le fond, est litigieuse la question de la légalité de la décision d'arrêt des travaux d'aménagement du jardin.

E. 3.1

Conformément à l'art. 46 al. 1 phr. 1 LC, si un maître d'ouvrage exécute un projet de construction sans permis ou en outrepassant celui-ci, ou s'il omet d'observer des prescriptions en réalisant un projet autorisé, l'autorité compétente de la police des constructions ordonne l'arrêt des travaux. Ces décisions sont immédiatement exécutoires. Dans l'exercice de ses attributions, l'autorité de police des constructions est tenue d'ordonner l'arrêt des constructions érigées illégalement. Pour que cette disposition puisse être appliquée, il faut néanmoins que les travaux soient soumis à l'obligation du permis de construire. La question de savoir s'ils pourront concrètement être autorisés ne joue en revanche aucun rôle à ce stade. Si les travaux ne sont pas soumis à l'obligation du permis de construire, une décision d'arrêt des travaux ne peut intervenir que si ceux-ci perturbent l'ordre public (art. 1b al. 3 LC, en lien avec l'art. 45 al. 2 let. c LC), dont fait notamment partie la protection des sites et du paysage (voir aussi ZAUGG/LUDWIG, Kommentar zum bernischen BauG, 2013, art. 1b n. 5 et art. 45 n. 2 let. c). Dans le cas contraire, le respect des prescriptions en matière de construction (notamment de celles imposant l'octroi d'une dérogation en cas de construction hors de la zone à bâtir), ainsi que des conditions et charges liées au permis entrent encore en ligne de compte (art. 45 al. 2 let. a LC). Sur le fond, la décision d'arrêt des travaux constitue une mesure provisionnelle, l'art. 46 LC étant à cet égard une *lex specialis* par rapport à l'art. 27 LPJA, dont l'application lui est subsidiaire. En conséquence, pour qu'une décision d'arrêt des travaux puisse être prononcée, il suffit qu'un examen sommaire laisse apparaître le caractère illicite des travaux comme étant vraisemblable. La décision d'arrêt des travaux cesse de produire ses effets après l'entrée en force d'une décision de remise en état conforme à la loi ou d'un permis de construire (ZAUGG/LUDWIG, op. cit., art. 46 n. 4 et 6 à 6b avec les références citées).

E. 3.2

En l'espèce, il n'est nullement contesté que l'aménagement du jardin nécessite un permis de construire et même une dérogation au sens des art. 24 ss de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du

Jugement du Tribunal administratif du canton de Berne du 26 février 2018, 100.2017.152, page 9 territoire (LAT, RS 700). Il convient, dans un premier temps, de déterminer si le recourant pouvait se fonder sur la décision autorisant le début anticipé des travaux pour entreprendre les travaux d'aménagement du jardin. En d'autres termes, il faut dès lors établir la portée de cette décision du 2 juin 2016.

E. 4.1

Le contenu et la portée d'une décision découlent en premier lieu de son dispositif. Si celui-ci n'est pas clair, incomplet, ambigu ou contradictoire, il doit être interprété sur la base des motifs. Les décisions ne doivent pas uniquement être comprises d'après leur formulation, mais d'après leur véritable sens juridique, sous réserve du principe de la confiance. Ce dernier implique qu'il convient de déterminer le sens véritable de la décision en se demandant quelle aurait été la compréhension d'une personne raisonnable placée dans les mêmes circonstances (DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, p. 140, n. 390). Le sens doit ainsi rester conforme à ce que le destinataire a été en mesure de

comprendre (ce qu'il pouvait et devait comprendre) selon le texte de la décision, sa motivation et, plus largement, l'ensemble des circonstances qui ont entouré son élaboration. Néanmoins, le principe de confiance crée une obligation réciproque et une attention adéquate peut être exigée de l'administré (MOOR/POLTIER, Droit administratif, Vol. II, 2011, p. 207 s.). Il y a finalement lieu de tenir compte du fait qu'une décision doit être conforme au droit ainsi qu'au principe de l'égalité. De ce fait, il convient également de déterminer, par interprétation, quelle est la solution qui permet d'aboutir à une solution conforme au droit (TF 8C_652/2016 du 21 février 2017 c. 4.3 et la jurisprudence citée).

E. 4.2

La TTE a mis principalement en lumière le fait que la décision de début anticipé ne citait les travaux relatifs au jardin ni dans son dispositif, ni dans ses considérants. Elle a retenu que le dispositif de la décision critiquée renvoyait à "l'objet cité en titre" et que le titre de l'autorisation se référait à la réhabilitation et à la restauration du bâtiment no E._____. La TTE a ajouté que dès le début du dossier, le bâtiment no E._____, le

Jugement du Tribunal administratif du canton de Berne du 26 février 2018, 100.2017.152, page 10 bâtiment no F._____ et les extérieurs avaient été mentionnés séparément, en particulier dans la demande de permis, dans la publication et dans le programme de procédure. La TTE a aussi rappelé que le rapport du SMH mentionnait que le jardin en question était désigné comme objet intéressant dans le recensement des jardins ICOMOS et qu'une visite du responsable ICOMOS était encore prévue. Selon la TTE, dans la note établie lors de la séance du 10 mai 2016, le SMH a exprimé l'avis que la situation juridique des extérieurs n'était pas encore claire et qu'un contrat de classement devait être passé également pour cet objet. La TTE a enfin relevé qu'aucun rapport concernant le jardin ne figurait au dossier et qu'aucun plan n'avait jamais été approuvé par le SMH. L'autorité précédente a par conséquent exclu que le début anticipé des travaux ait également porté sur les aménagements du jardin.

E. 4.3

Pour sa part, le recourant explique en substance qu'il a toujours été clair pour lui que la décision portait aussi sur les aménagements du jardin (voir ch. 27, 41, 100 et 105 du recours). Il se fonde en particulier sur le recensement architectural, qui décrit l'objet protégé G._____ E._____ en mentionnant notamment qu'un jardin "complète[...] l'ensemble" (voir ch. 8 du recours). Il relate aussi que l'aménagement du jardin a fait l'objet de discussions avec l'intimée, le SMH et l'OACOT bien avant le début anticipé des travaux (voir ch. 10 du recours) et considère que le jardin n'a jamais été évoqué séparément (voir ch. 11, 13, 17, 19 et 104 du recours), ni fait l'objet de documents distincts (voir ch. 29 du recours). Le recourant ajoute que ses plans ont été adressés au SMH (voir ch. 16 ss et 34 s. du recours) et ont toujours illustré son souhait d'ériger deux surfaces de plantations supplémentaires (voir ch. 37 et 39 du recours). Il indique aussi que, dans sa prise de position du 3 mai 2016, le SMH a mentionné le jardin sans réserver aucune mesure à ce sujet. Il en déduit que le SMH considérait que le jardin était intégré à l'adresse G._____ E._____ (voir ch. 22 ss du recours). S'agissant de la décision du 2 juin 2016, de l'avis du recourant, elle porterait sur l'objet désigné dans son intitulé, soit G._____ E._____ (voir ch. 28 du recours), ce qui comprendrait le jardin. Il renvoie aussi à un e-mail relatif aux travaux litigieux, qu'il a envoyé le 19 octobre 2015 à l'intimée, et qui portait le titre: "K._____, G._____ E._____", auquel cette

Jugement du Tribunal administratif du canton de Berne du 26 février 2018, 100.2017.152, page 11 dernière a répondu le 1er novembre 2015 (ch. 12 du recours). Il se prévaut encore du fait que la décision du 2 juin 2016 exigeait de lui la production de nouveaux plans pour le bâtiment no F. _____, mais pas pour le jardin (voir ch. 29 et 100 du recours), de même que d'un e-mail de l'intimée du 21 novembre 2016, dans lequel cette dernière indique que l'arrêt des travaux doit intervenir parce que les conditions du SMH n'ont pas été respectées et, enfin, d'un e-mail du 21 décembre 2016 où elle affirmerait que seul le bâtiment n° F. _____ n'est pas concerné par l'autorisation. Le recourant invoque encore que l'intimée n'a jamais invoqué que le jardin était exclu de ladite autorisation du 2 juin 2016 (voir ch. 101 du recours).

E. 4.4

En l'occurrence, la décision du 2 juin 2016 porte le titre [sic]: "AUTORISATION DE DEBUT ANTICIPE DES TRAVAUX selon art 39 DPC". Sa première page présente 9 rubriques, dont: "Projet de construction: Réhabilitation et restauration du bâtiment", "Genre de construction: Maçonnerie, bois", "Emplacement / adresse: G. _____ E. _____, K. _____ (...)" ou encore "Feuillet du registre foncier n°: I. _____". L'exposé des faits se limite à rappeler qu'une demande de permis de construire a été adressée, que le projet a été publié et qu'aucune opposition n'est intervenue. Sous le titre "Quant à la forme", un premier chiffre mentionne le contenu de l'art. 2 al. 1 LC, qui énonce les conditions générales pour l'octroi d'un permis de construire, ainsi que l'art. 38 al. 3 phr. 1 LC, qui prévoit que le projet peut être assorti de conditions et de charges. Sous un chiffre 2, il est ensuite indiqué: "Dans le cas particulier, les différentes instances appelées à se prononcer ont donné un avis favorable à la demande du requérant. Seul [l'OACOT] ne s'est pas encore prononcé de manière définitive. En effet, le requérant doit fournir un nouveau plan des façades du bâtiment G. _____ F. _____. Par contre, pour le bâtiment n° E. _____, G. _____, K. _____, le bâtiment a été examiné par le [SMH] qui a remis son rapport en date du 3 mai 2016. L'exécution du projet peut donc être autorisée à la condition que le requérant respecte scrupuleusement les prescriptions du [SMH]. Dans ces conditions, une autorisation de début anticipé des travaux peut être accordée en vertu des dispositions de l'art. 39 DPC". Après un chiffre 3 sur la compétence et un chiffre 4 sur les exigences formelles des pièces produites, ce dernier stipule encore que: "Le début anticipé des travaux

Jugement du Tribunal administratif du canton de Berne du 26 février 2018, 100.2017.152, page 12 peut être accepté pour ce qui concerne les travaux à réaliser au bâtiment n° E. _____, G. _____, K. _____ (...). Un cinquième et dernier chiffre précise notamment que les "co-rapports" des offices concernés n'ont pas encore tous été remis. S'ensuit, un titre en caractère gras souligné et aligné en milieu de page: "Décision", sous lequel on peut lire: "Une autorisation de début anticipé des travaux est accordée uniquement pour l'objet cité en titre, aux conditions contenues dans la présente". Un sous-titre en caractère gras: "Conditions et charges" précède la phrase: "Celles contenues dans" et une énumération de trois documents, dont: "Le rapport technique du 3 mai 2016 du [SMH], et ses conditions". Figure en dessous de cette liste, l'indication en caractère gras: "Demeurent réservées les conditions du rapport de [l'OACOT]". Après d'autres conditions à respecter (précautions d'usage), la décision relève en fin de page que: "Ces conditions et charges font partie intégrante de la présente autorisation". La dernière page du document litigieux traite des frais, des voies de recours et de la notification. Cette page contient en particulier les

termes: "Il ne pourra être fait usage de la présente décision qu'une fois que a) [...]; b) [...], ou que; c) l'autorité compétente aura permis le commencement anticipé des travaux". Après la date et la signature du président et du secrétaire du Conseil communal, des remarques figurent enfin, soit notamment: "Le maître d'ouvrage est expressément renvoyé [...] aux rapports officiels" (dos. Commune 32 à 34).

E. 4.5

Quant au rapport technique du SMH du 3 mai 2016, auquel la décision susmentionnée renvoie, il fait référence à l'emplacement/adresse "(...) K._____, G._____
E._____" et le projet est désigné comme tel: "Réhabilitation et restauration habitation / Conservation, ajustement bâtiment / Réhabilitation / Aménagements extérieurs / Plans du 17.03.2016". Sous une rubrique "[a]ppréciation du projet", le rapport expose d'abord, "sur la forme", que [sic]: "[l]es travaux prévus pour les besoins de la vie et de l'habitat contemporains aux abords, sur l'enveloppe et à l'intérieur de l'immeuble apprécié < digne de protection > par le recensement architectural de la commune C._____ ont fait l'objet d'une consultation préalable du [SMH]. Ils sont adéquats et prennent en compte la valeur du monument tel que le prescrit l'article 10b alinéa 1 LC dans la mesure des réserves suivantes". Ensuite, "sur le fond", il est mentionné

Jugement du Tribunal administratif du canton de Berne du 26 février 2018, 100.2017.152, page 13 notamment ce qui suit: "[l]e caractère traditionnel doit être maintenu afin de garantir la perceptibilité de la particularité typologique vernaculaire du lieu (perception d'ensemble). La construction doit conserver son identité et son volume d'origine". Le document traite ensuite des couleurs des matériaux à utiliser "afin de respecter les teintes des bâtiments existants", de la conception des fenêtres ainsi que de la forme et du choix des matériaux pour les façades. Un paragraphe conclut le chapitre de la façon suivante: "[l]e présent projet constitue une altération modérée du monument historique qu'il transforme. Sous réserve des remarques précédentes, il respecte les buts et principes poursuivis par la loi en matière de protection du patrimoine". Sous un titre, "Proposition", le SMH propose d'autoriser le projet aux conditions et charges mentionnées dans le chapitre suivant, à savoir: "[l]e projet (principalement les ouvertures en façade) fera l'objet d'une planification de détail et d'échantillonnages qui devront être approuvés par le [SMH] qui suivra les travaux jusqu'à réception finale. Il convient de respecter l'authenticité des matériaux (bois) pour les fenêtres à remplacer". Le SMH émet ensuite des conditions pour l'aspect du vitrage et les ouvertures de la façade ouest. Enfin, avant la signature, le rapport renvoie à des dispositions légales et réglementaires, puis fixe l'émolument.

E. 4.6.1

La décision du 2 juin 2016 indique certes simplement que les instances appelées à se prononcer ont donné un avis favorable "à la demande du requérant" (sans préciser s'il s'agit de la demande de permis de construire évoquée dans la partie "Faits" de la décision, ou de la demande de début anticipé des travaux). En outre, les dispositions citées dans la partie "Quant à la forme" relatives au permis de construire visent "les projets" dans leur ensemble et les motifs de la décision prévoient que le "projet" peut être autorisé (voir ch. 2, § 2 des motifs). Toutefois, il apparaît, comme l'a justement retenu la TTE, que la décision ne fait pas non plus état des travaux d'aménagement du jardin (au contraire des bâtiments nos E._____ et F._____ qui y sont cités). Tout au plus, à l'instar de ce que soutient le recourant, ces travaux pourraient être l'objet de la décision par le fait que la parcelle et

l'adresse où ils se situent figurent dans ladite décision. Cette interprétation ne résiste toutefois pas à

Jugement du Tribunal administratif du canton de Berne du 26 février 2018, 100.2017.152, page 14 l'examen. En effet, le dispositif de la décision énonce expressément que l'autorisation de début anticipé des travaux est accordée "uniquement pour l'objet cité en titre"; on ne saurait suivre l'avis du recourant, selon lequel le "titre" en question concerne la désignation G._____ E._____. Cette indication figure sous la rubrique "Emplacement/adresse", laquelle n'a visiblement que pour fonction de situer le projet dans l'espace. En revanche, la rubrique "Projet de construction" a clairement pour but de définir l'objet concerné par la décision. Il s'agit de la réhabilitation et restauration du bâtiment "sis à G._____ E._____". Ces termes "réhabilitation et restauration du bâtiment" se réfèrent clairement au premier des quatre objets de la demande de permis de construire (dos. Commune 8). La désignation du "genre de construction", soit "[m]açonnerie, bois" confirme que la décision se rapporte uniquement au bâtiment, puisque les travaux du jardin comportent aussi l'aménagement d'une place, d'un chemin de gravier, la construction d'un mur en pierres sèches, ainsi que la plantation d'arbres, qui ne peuvent être compris sous ces termes (à noter encore qu'à l'inverse, l'avis de construction de l'intimée citait: "[m]açonnerie, pierres sèches, gravier", ce qui fait apparaître que l'intimée a écarté les travaux d'aménagement du jardin en retranchant "pierres sèches" et "gravier"; dos. Commune 25). Cette interprétation est renforcée par la dernière phrase du ch. 4 des motifs de la décision, à savoir: "Le début anticipé des travaux peut être accepté pour ce qui concerne les travaux à réaliser au bâtiment n° E._____, K._____ (...)" . Ici, également, le terme "bâtiment", associé aux matériaux à utiliser, ne comprend à l'évidence pas le jardin comme cela pourrait être le cas de la notion d'"immeuble". De plus, il apparaît d'autant moins soutenable de défendre la thèse opposée que les travaux relatifs au jardin ont été qualifiés de plusieurs manières et qu'aucune de ces qualifications n'est mentionnée séparément ou évoquée dans la décision. En particulier, même si ces ouvrages ont été désignés, dans le dossier, avec les termes "aménagement du jardin" (dos. Commune 2, 3, 6), "remodelage jardin", "aménagements extérieurs" (selon la demande de permis de construire, dos. Commune 8 et 24; voir également le rapport du SMH, dos. Commune 28) ou simplement "extérieurs" (selon l'avis de construction, dos. Commune 25; et selon le programme de procédure, dos. Commune 26), il découle sans équivoque de la décision du 2 juin 2016 que celle-ci

Jugement du Tribunal administratif du canton de Berne du 26 février 2018, 100.2017.152, page 15 n'autorise qu'un seul objet ("uniquement [...] l'objet cité en titre"). L'assimilation d'un ensemble aussi important d'ouvrages projetés dans le seul terme "objet" apparaît dès lors plus qu'improbable. Par ailleurs, même si des termes généraux ont été utilisés pour citer tous les aménagements énumérés ci-avant, ceux-ci ont été traités distinctement du bâtiment n° E._____ par l'intimée dans l'avis de construction, ainsi que dans le programme de procédure (dos. Commune 25 s.), lesquels ont précédé la décision concernant le début anticipé des travaux. On ne saurait par conséquent suivre le recourant lorsqu'il affirme que les travaux litigieux doivent être compris dans la dénomination G._____ E._____. Cette interprétation est du reste en contradiction avec ses propres termes figurant dans la demande de permis ("réhabilitation, restauration habitation E._____ ; conservation, ajustement bâtiment F._____ ; réhabilitation D._____ ; remodelage jardin) où les divers objets ont été mentionnés distinctement (dos. Commune 8).

Il est en outre intéressant de relever le courrier de l'intimée du 25 octobre 2016 adressé à l'architecte du recourant, dans lequel elle énonce clairement: "nous avons octroyé à M. A._____ une autorisation de début anticipé des travaux pour le bâtiment principal [...]" (dos. Commune 41). On peut aussi considérer le contenu de la décision d'arrêt des travaux du 23 décembre 2016, selon laquelle l'autorisation de début anticipé des travaux a été accordée: "pour la réhabilitation et restauration du bâtiment n° E._____". Enfin, on peut suivre la TTE lorsque celle-ci souligne que, dans la note afférente à la séance informelle du 10 mai 2016 (dos. Commune 30), il est mentionné qu'un contrat devra encore être passé avec le SMH, s'agissant du bâtiment n° E._____, y compris pour le jardin, ce qui tend en effet à confirmer que la question des travaux d'aménagement du jardin n'était pas encore réglée. Le recourant l'a d'ailleurs admis, en indiquant dans son recours qu'à l'occasion de la rencontre du 10 mai 2016, il a apporté les plans du projet dans leur version au 4 mai 2016 et que ceux-ci n'illustraient que le contour ("Umriß") des surfaces de plantations, afin d'illustrer que leur matérialisation devait encore être précisée (voir ch. 25 du recours de droit administratif). Enfin, on relèvera que dans cette note, l'intimée a pris soin de préciser "y.c. pour le jardin", ce qui confirme que ce dernier n'était pas d'emblée compris, pour l'intimée, dans la désignation "bâtiment principal E._____".

Jugement du Tribunal administratif du canton de Berne du 26 février 2018, 100.2017.152, page 16

E. 4.6.2

Le recourant ne saurait par ailleurs tirer argument du rapport du SMH du 3 mai 2016 pour justifier le fait que la décision du 2 juin 2016 portait également sur le jardin. En effet, même si ledit rapport pouvait être interprété comme portant également sur le jardin (au demeurant mentionné uniquement sur le plan formel, l'aspect matériel ne portant quant à lui que sur le bâtiment), cela ne signifierait aucunement que la décision de début anticipé des travaux devait, elle aussi, porter sur l'ensemble du projet. Dans les motifs de sa décision du 2 juin 2016, l'intimée ne se réfère d'ailleurs expressément qu'au "bâtiment" examiné par le SMH (voir ch. 2, § 2 des motifs).

E. 4.7

Le recourant invoque que la Commune serait elle-même partie de l'idée que sa décision de début anticipé des travaux portait également sur le jardin. Pour étayer cette affirmation, il se réfère aux e-mails et courriers postérieurs à ladite décision. Dans son e-mail du 21 novembre 2016, la Commune relève que "les charges du SMH (claustras, détails d'aménagement du jardin) n'ont pas été respectées, à savoir qu'aucun plan n'a été remis à ce service", de sorte que les travaux en cours n'ont pas l'aval du SMH et qu'une décision d'arrêt des travaux devra intervenir. Rien dans cet e-mail ne laisse entrevoir que la Commune pensait avoir autorisé le début anticipé des travaux dans le jardin. S'agissant de l'e-mail du 21 décembre 2016, dans lequel la Commune annonce qu'elle renonce à un arrêt des travaux pour le bâtiment n° E._____, alors qu'une décision dans ce sens sera prise pour les aménagements du jardin, rien non plus ne permet d'inférer que la Commune partait de l'idée que le début des travaux dans le jardin avait été autorisé. L'arrêt des travaux se justifiait uniquement par le fait qu'ils étaient en cours, contrairement aux travaux sur le bâtiment n° F._____ qui n'avaient pas encore débuté et qui n'étaient pas autorisés. La décision d'arrêt des travaux du 23 décembre 2016 (dos. Commune 46) répète à nouveau les termes de "réhabilitation et restauration du bâtiment n° E._____" employés dans la décision de

début anticipé des travaux, sans indiquer les travaux dans le jardin. Ceux-ci ne sont discutés que dans le cadre de la prise de position de l'OACOT du 22 novembre 2016. Il y est notamment relevé, une nouvelle fois, que ces travaux n'ont pas obtenu l'aval du SMH, de sorte que l'OACOT ne pourrait pas en l'état octroyer une dérogation au sens de l'art. 24 LAT. La simple

Jugement du Tribunal administratif du canton de Berne du 26 février 2018, 100.2017.152, page 17 indication du fait que le bâtiment n° F._____, jusque-là non concerné par les travaux, avait été exclu de l'autorisation de début anticipé des travaux, ne permet pas de conclure que la Commune partait de l'idée que le début des travaux dans le jardin avait, quant à lui, été autorisé.

E. 4.8

Dans son recours du 30 mai 2017 (ch. II 25, p. 10), le recourant admet d'ailleurs lui-même que le plan du 4 mai 2016 avait en particulier été modifié, en ce sens que les nouvelles parties du jardin prévues au sud du bâtiment n° E._____ n'étaient plus qu'esquissées, ce qui laissait supposer qu'elles devaient encore être "matérialisées". Ce faisant, le recourant confirme qu'une planification détaillée du jardin était encore nécessaire, ainsi que l'a relevé la Commune à réitérées reprises. Une telle planification du jardin n'a toutefois pas été présentée, puisque les plans remis encore en décembre 2016 (PJ 41 du recours) restent inchangés sur ce point.

E. 4.9

A réception de la décision du 2 juin 2016, le recourant pouvait et devait ainsi partir de l'idée que seuls les travaux sur le bâtiment n° E._____ (réhabilitation, restauration de celui-ci) étaient autorisés de manière anticipée. Rien ne pouvait justifier qu'il entreprenne des travaux sur les autres objets de sa demande de permis (conservation, ajustement bâtiment n° F._____, réhabilitation n° D._____; remodelage jardin; dos. Commune 8). Comme le relève la TTE, s'il avait des doutes à ce sujet, il lui appartenait de les faire lever au préalable.

E. 5

Même si, contrairement à ce qui précède, on devait considérer que la décision du 2 juin 2016 portait également sur l'aménagement du jardin, la décision d'arrêt des travaux relative à celui-ci n'en serait pas contestable pour autant.

E. 5.1

En effet, à la date de la décision du 2 juin 2016 autorisant le début anticipé des travaux, l'OACOT n'avait pas encore remis son rapport, ce qui a conduit la Commune à réserver expressément, dans le dispositif de sa décision du 2 juin 2016, le rapport de l'OACOT qui devait intervenir

Jugement du Tribunal administratif du canton de Berne du 26 février 2018, 100.2017.152, page 18 ultérieurement. C'est d'ailleurs suite à ce rapport déposé le 22 novembre 2016 par l'OACOT, et en se fondant essentiellement sur ce document, que la Commune a rendu la décision d'arrêt des travaux. Le fait que le recourant (et d'autres intervenants) soient apparemment partis de l'idée que l'aménagement du jardin devait être prioritairement discuté avec le SMH n'y change rien. La décision, s'agissant d'un objet soumis à une dérogation au sens de l'art. 24 LAT, incombait en toute circonstance à l'OACOT (art. 84 al. 1 LC, art. 25 al. 2 LAT), même si le SMH devait également donner son approbation (art. 83

al. 2 LC en vigueur jusqu'au 31 mars 2017, désormais art. 84 al. 2a LC). C'est précisément ce qui a conduit la Commune à réserver le rapport de l'OACOT dans sa décision autorisant le début anticipé des travaux.

E. 5.2

Le rapport de l'OACOT du 22 novembre 2016 remet précisément en question l'aménagement du jardin et arrive à la conclusion qu'une dérogation au sens des art. 24 ss LAT ne pourrait être octroyée en l'état du projet. Compte tenu de cette position claire de l'OACOT, dont l'avis était expressément réservé dans la décision du 2 juin 2016, la Commune était en droit de revenir sur sa décision autorisant le début anticipé des travaux, même dans l'hypothèse, non réalisée (voir c. 4 ci-dessus), où cette décision portait également sur le jardin. Il ne faut pas oublier en effet que le début anticipé des travaux ne peut être autorisé que pour autant que l'issue de la procédure ne puisse les influencer (art. 35e LC). Au plus tard à la réception de la position de l'OACOT, informant la Commune qu'une dérogation au sens des art. 24 ss LAT ne pourrait être octroyée en l'état du projet, cette condition n'était à l'évidence pas, ou plus, réalisée. L'arrêt des travaux était en outre dans l'intérêt du recourant, puisqu'une décision négative sur la demande de permis pouvait avoir des conséquences encore plus importantes pour lui s'il finissait les travaux dans l'intervalle.

E. 6

Puisque les aménagements litigieux ne sont pas visés par la décision du 2 juin 2016, il n'y a pas lieu de statuer sur une éventuelle nullité de cet acte, l'arrêt des travaux étant en tous les cas justifié, faute pour ces

Jugement du Tribunal administratif du canton de Berne du 26 février 2018, 100.2017.152, page 19 derniers d'avoir été formellement autorisés. On relèvera toutefois que le TF a, à maintes fois, répété qu'une autorisation de construire hors de la zone à bâtir, délivrée par une Commune (incompétente à cet égard en vertu de l'art. 25 al. 2 LAT) était nulle (ATF 132 II 21 c. 3.2.2 et 3.3, 111 Ib 213 c. 6; voir encore récemment TF 1C_276/2016 du 2 juin 2017, dans JAB 2018 p. 10 c. 3). Il est pour le moins vraisemblable que cette pratique relative à l'octroi du permis de construire soit applicable, a fortiori, à une décision autorisant le début anticipé des travaux.

E. 7

Le recourant invoque finalement le principe de la bonne foi, en expliquant qu'il a commencé les travaux relatifs au jardin en se fondant sur la décision du 2 juin 2016 et qu'il a, sur cette base, déjà investi Fr. 75'000.- pour les aménagements litigieux (voir ch. 89 du recours). Il ajoute que l'intimée et le SMH étaient informés du début des travaux à compter du 8 août 2016 (voir ch. 93 du recours), indiquant avoir communiqué oralement mais aussi par e-mail (PJ 35) au SMH qu'il disposait d'une autorisation pour ce faire. Il rappelle que les travaux litigieux ont fait l'objet de négociations avec l'intimée bien avant la décision du 2 juin 2016 (voir ch. 10 du recours), qu'il a remis et adapté ses plans en collaborant avec le SMH (voir ch. 92 du recours) et que celui-ci n'a réservé aucune mesure pour le jardin dans son rapport technique (voir ch. 22 du recours). Le recourant considère qu'il pouvait ainsi de bonne foi en déduire que ce service était d'accord avec les aménagements requis (voir ch. 24 du recours). Il allègue en outre qu'il a été convenu avec le SMH et l'OACOT que l'objet protégé G. _____ E. _____, y compris ses alentours, relèveraient de la compétence du premier, alors que l'objet non-protégé G. _____ F. _____ incomberait à l'OACOT

(voir ch. 21, 26, 32, 33, 41 et 92 du recours). Le recourant souligne qu'il a appris seulement en décembre 2016 que la décision autorisant le début anticipé des travaux ne lui avait été notifiée qu'à lui (voir ch. 30 du recours), pensant jusque-là que le SMH avait été informé (voir ch. 35 du recours). Le recourant explique encore qu'il n'a eu connaissance du rapport de l'OACOT du 22 novembre 2016 qu'au moment de la notification, à son avocat, de cette décision (ch. 43 du recours). Il conclut

Jugement du Tribunal administratif du canton de Berne du 26 février 2018, 100.2017.152, page 20 que, de son point de vue, il s'est conformé aux exigences du SMH et de l'OACOT (voir ch. 109 à 124 du recours).

E. 7.1

Déoulant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration, susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou une espérance légitime. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peut obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que, (a) le renseignement ait été donné sans réserve, (b) que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées (c), qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (d) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore que celui-ci se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour (e) prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, (f) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée et que (g) l'intérêt à l'application du droit positif ne l'emporte pas sur la protection de la confiance (TF 2C_377/2017 du 4 octobre 2017 c. 3.2, 8C_914/2015 du 9 mai 2016 c. 5.3; ATF 143 V 95 c. 3.6.2, 137 II 182 c. 3.6.2, 137 I 69 c. 2.5.1, 131 II 627 c. 6.1, 129 I 161 c. 4.1, 127 I 31 c. 3a; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Vol. II, 2013, n. 1173 et 1174). En lien avec la délivrance d'un permis de construire fondée sur le principe de la bonne foi, le TF rappelle en particulier que sa jurisprudence est constante quant à l'importance qu'elle accorde au principe de la séparation du territoire bâti et non bâti. Faisant partie intégrante de la notion d'utilisation mesurée du sol de l'art. 75 al. 1 Cst., ce principe avait, déjà avant d'être ancré à l'art. 1 al. 1 LAT, valeur de droit constitutionnel non écrit. Son respect revêt donc une importance considérable et il y a lieu d'être extrêmement restrictif dans l'admission de dérogations à cette règle (TF 1C_176/2016 du 10 mai 2017 c. 7.1 et les références citées). Le TF retient aussi qu'un administré doit savoir qu'un permis de construire délivré par une commune pour une construction en

Jugement du Tribunal administratif du canton de Berne du 26 février 2018, 100.2017.152, page 21 dehors de la zone à bâtir doit être soumis à l'approbation de l'autorité cantonale compétente (ATF 111 Ib 213 c. 6.a). Dès lors, selon notre Haute Cour, la protection de la bonne foi n'est pas invocable, même lorsque l'autorité communale a fourni des assurances pour une autorisation de construire hors de la zone à bâtir (TF 1C_403/2008 précité c. 3.3 et les références citées, rappelé in: TF 1C_619/2014 du 24 février 2015 c. 3.2).

E. 7.2

En l'espèce, il apparaît d'emblée, au regard de la jurisprudence précitée, que l'invocation du principe de la bonne foi n'est d'aucun secours au recourant dans le cas présent où une autorisation de début anticipé des travaux ne visant pas les travaux dans le jardin a été délivrée sans l'approbation de l'autorité cantonale compétente, qui plus est en réservant expressément l'avis à venir de cette autorité. Il résulte aussi clairement de la jurisprudence susmentionnée que l'intérêt public (jugé particulièrement important par le TF) à la séparation du milieu bâti et du milieu non bâti doit l'emporter, dans les faits de la cause, sur les intérêts privés et exclusivement financiers du recourant, contrairement à ses allégués (voir ch. 94 du recours). De plus, il convient de rappeler que la décision d'arrêt des travaux ne représente matériellement en tout cas qu'une mesure provisionnelle, comme évoqué ci-avant, et ne constitue de ce fait pas un obstacle définitif à la réalisation des travaux d'aménagement du jardin projetés par le recourant. La question de l'octroi du permis de construire (ou d'une décision ordonnant le rétablissement de l'état conforme à la loi) n'a à ce stade pas à être tranchée devant le TA, le fait de savoir si le projet pourra concrètement être autorisé n'étant pas déterminant dans le cadre d'une procédure afférente au prononcé d'une décision d'arrêt des travaux (voir c. 3.1). Partant, dans le cadre de la présente contestation, le recourant ne démontre de toute manière pas avoir subi un quelconque préjudice. Par voie de conséquence, même à pouvoir examiner une violation du principe de la bonne foi, la condition selon laquelle le recourant devrait avoir pris des dispositions sur lesquelles il ne pourrait revenir sans subir de préjudice ne serait en tous les cas pas (encore) réalisée. Il en va de même de la condition exigeant que le recourant ne puisse s'être rendu compte immédiatement que l'autorisation de début anticipé des travaux était erronée, ce non seulement au regard de la jurisprudence susmentionnée, mais aussi du fait que l'intimée lui a expressément demandé de compléter

Jugement du Tribunal administratif du canton de Berne du 26 février 2018, 100.2017.152, page 22 sa demande de permis de construire par une demande de dérogation (dos. Commune 21) et que pour son projet, le recourant est assisté d'un architecte, à qui cette exigence n'aura pas pu échapper. Dès lors, c'est à tort que le recourant invoque le principe de la bonne foi. Le recours doit aussi être rejeté à ce sujet.

E. 8

Au regard de tout ce qui précède, force est finalement de constater que le dossier permet d'établir à suffisance que la décision d'arrêt des travaux du 23 décembre 2016 est justifiée. Partant, des mesures d'instruction supplémentaires (comme une inspection des lieux ou l'audition de divers intervenants) sont inutiles. Par ailleurs, dès lors qu'il n'apparaît pas, à ce stade de la procédure, que des pièces du dossier n'ont pas été remises au recourant, et que les prises de position produites au cours de cette instance lui ont été remises, la conclusion y respective doit être rejetée dans la mesure où elle n'est pas de toute manière sans objet.

E. 9

En conclusion, le recours est mal fondé et doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable et où il n'est pas devenu sans objet.

E. 9.1

Les frais de la présente procédure fixés forfaitairement à Fr. 3'500.- sont mis à la charge du recourant qui succombe (art. 108 al. 1 LPJA).

E. 9.2

Il n'est pas alloué de dépens (art. 104 al. 1 et 3, art. 108 al. 3 LPJA).

Jugement du Tribunal administratif du canton de Berne du 26 février 2018, 100.2017.152,
page 23

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte
Originaltext. Quellen-URL siehe oben.