



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 120/2023/26

Décision de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT) du 20 février 2024

La présente décision a fait l'objet d'un recours au Tribunal administratif du canton de Berne, qui l'a rejeté (JTA 2024.83 du 26 mars 2026). Le jugement du Tribunal administratif a fait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral, qui l'a déclaré irrecevable (ATF 1C_242/2026 du 7 mai 2026).

en la cause liée entre

Madame **C.** _____
recourante 1

Monsieur **D.** _____
recourant 2

représentées par Maître **E.** _____

et

Madame **F.** _____
intimée

représentée par Maître **G.** _____

et

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

en ce qui concerne la décision de la Municipalité de La Neuveville du 27 mars 2023 (Installations dans la zone de protection des rives)

I. Faits

1. La recourante et le recourant sont propriétaires de la parcelle no I. _____ du ban de la Neuveville qui est située dans le périmètre du plan de protection des rives « La Neuveville – Saint

Joux, partie est (plan no 2)»¹. Le nord de cette parcelle se trouve dans le secteur H1 pour lequel les dispositions restreignant les possibilités en matière de construction et d'affectation n'ont pas encore été approuvées, notamment à cause de l'incertitude quant au chemin de rive.² La partie sud de la parcelle est située en zone de protection des rives selon l'art. 19 du règlement de quartier « la Neuveville – Sait Joux, partie est » (RQ)³ et le long de la rive du lac dans la zone affectée à des besoins publics (ZBP, art. 15 ss. RQ).

2. Le 1er juillet 2022, l'intimée a déposé un recours pour déni de justice / retard injustifié auprès de la Direction des travaux publics et des transports (DTT) en ce qui concerne la procédure de police des constructions concernant des constructions et installations dans la zone de protection des rives sur la parcelle de ses voisins (parcelle no I. _____ du ban de la Neuveville).

Compte tenu de l'invitation de la Municipalité pour une inspection des lieux du 16 août 2022, l'Office juridique de la DTT a suspendu la procédure. Suite à la vision locale du 30 septembre 2022, l'Office juridique a prolongé la suspension jusqu' à la décision de rétablissement de l'état conforme à la loi du 27 mars 2023 (cf. chiffre 3). En raison de cette décision, l'Office juridique a radié du rôle la procédure de recours no 120/2022/35.

3. Par décision du 27 mars 2023, la Municipalité de La Neuveville a ordonné à la partie recourante de démolir complètement les constructions / installations suivantes jusqu'au 30 juin 2023 :

- éclairage extérieur (situé dans la partie nord et dans la partie sud de la parcelle n° I. _____), se trouvant le long du chemin en bois et sur la plate-forme au bord du lac ;
- escalier du niveau supérieur au niveau inférieur du jardin (situé dans la partie sud de la parcelle n° I. _____) ;
- mur en béton entre l'escalier et la cuisine extérieure, directement contre le mur de rive protégé (situé dans la partie sud de la parcelle n° I. _____) ;
- structure en bois contre le mur protégé (située dans la partie sud de la parcelle n° I. _____) ;
- cuisine extérieure (située dans la partie sud de la parcelle n° I. _____) ;
- voile d'ombrage avec système de fixation près de la cuisine extérieure (située dans la partie sud de la parcelle n° I. _____) ;
- mur / protection visuelle avec socle en béton près de la cuisine extérieure directement sur la limite contiguë et banc d'angle le long du mur de rive protégé jusqu'à la limite de propriété (situé dans la partie sud de la parcelle n° I. _____) ;
- voile d'ombrage avec système de fixation près de la plate-forme en bois directement sur la rive du lac (située dans la partie sud de la parcelle n° I. _____) ;
- banc en bois sur la plate-forme en bois directement sur la rive du lac (situé dans la partie sud de la parcelle n° I. _____).

Parallèlement, la Municipalité a attiré l'attention sur la possibilité de déposer une demande ultérieure de permis de construire sous commination d'exécution par substitution aux frais de la partie recourante et de sanctions pénales en cas d'insoumission. De plus, la Municipalité a prié la partie recourante de présenter une demande de permis a posteriori pour l'accès à la cave depuis la terrasse de la maison avec balustrade.

¹ Plan adopté le 14 décembre 2005 par le Conseil général de la Neuveville, approuvé avec corrections le 5 mars 2008 par l'OACOT et partiellement annulé par le JTA 2010.109 du 19 novembre 2012

² Cf. surtout JTA 2010.109 du 19 novembre 2012, consid. 3.4

³ Dans sa décision d'approbation du 5 mars 2008, l'OACOT a supprimé les al. 2 et 3 de l'art. 19 RQ et a approuvé l'art.19 RQ avec la teneur suivante : « Dans cette zone, seuls sont autorisées les constructions et installations qui sont exigées par leur affectation, qui servent l'intérêt public et qui ne portent pas atteinte au paysage, conformément à l'art. 4 LRLR. »

La partie recourante a déposé une demande ultérieure de permis de construire pour l'escalier extérieur (cf. chiffre II.1c) et une autre à titre provisoire pour les aménagements des extérieurs, l'assainissement des murs et réfection des dallages (cf. chiffre II.1b).

4. La partie recourante a déposé un recours contre la décision du 27 mars 2023 auprès de la DTT. Elle conclut à l'annulation de la décision attaquée, partant, au classement de la procédure et subsidiairement à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi pour nouvelle décision dans le sens des considérants. A cause de la décision de la Municipalité de la Neuveville du 21 janvier 2021 (cf. chiffre II.2), elle invoque surtout le principe de l'autorité de la chose jugée et fait surtout valoir que les installations ne sont pas assujetties au permis de construire.

5. L'Office juridique, qui conduit les procédures de recours pour la DTT⁴, a requis le dossier et dirigé l'échange des mémoires et a prié l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) d'envoyer une prise de position. Dans son préavis du 23 mai 2023, la Municipalité conclut au rejet du recours. Selon le préavis du 24 mai 2023, l'intimée conclut au rejet du recours en ce qui concerne l'éclairage extérieur. Pour le reste, elle renonce à prendre des conclusions. En ce qui concerne la décision du 27 mars 2023, l'OACOT soutient les mesures de rétablissement de l'état conforme à la loi ordonnées.

L'Office juridique a remis une copie de ces documents aux autres participants à la procédure et les a informées qu'elle a l'intention de rendre une décision incidente qui porte sur l'assujettissement au permis et la chose jugée (cf. chiffre II.1b) et a prié la Municipalité de remettre une copie de la demande de permis de construire après coup et des plans.

La Municipalité a remis une copie des demandes de permis de construire nos 147588 et 157563. Par la suite et à la demande de l'intimée, l'Office juridique lui a envoyé ces documents.

Les faits et arguments de la cause sont abordés, en tant que de besoin, dans les considérants ci-après.

II. Considérants

1. Recevabilité

a) Conformément à l'art. 49 al. 1 LC⁵, 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 destinataires de la décision attaquée, le recourant et la recourante sont donc lésés par la décision et ont en principe qualité pour recourir.

b) A qualité pour former recours quiconque a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 65 al. 1 let. c LPJA⁶).

La partie recourante a déposé une demande ultérieure de permis de construire à titre provisoire. Aux termes de l'art. 46 al. 2 let. b LC, la décision de rétablissement de l'état antérieur est suspendue lorsque l'obligé dépose dans les 30 jours à compter de la notification une demande de permis de construire. Selon la pratique du Tribunal administratif du canton de Berne et de la DTT,

⁴ 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)

⁵ Loi sur les constructions du 9 juin 1985 (LC ; RSB 721.0)

⁶ Loi sur la procédure et la juridiction administrative (LPJA ; RSB 155.21)

la décision de rétablissement de l'état antérieur devient caduque si une demande de permis de construire après coup est déposée dans le délai fixé.⁷

Selon le recours du 27 avril 2023, la partie recourante a déposé une demande de permis après coup « par souci de sécurité ». Elle l'a donc déposée à titre provisoire ce qui est admissible.⁸ Par conséquent, la DTT rend une décision incidente⁹ qui porte sur l'assujettissement au permis et la chose jugée. Au surplus, la procédure de recours est radiée du rôle.

c) La procédure de recours est limitée à l'objet du litige. Le point de départ pour la détermination de celui-ci est la décision attaquée, dite objet de la contestation. L'objet du litige ne peut pas aller au-delà de ce que l'instance précédente a réglé. Dans le cadre de l'objet de la contestation, la partie recourante détermine l'objet du litige par ses conclusions, le cas échéant par son argumentation juridique. La maxime de disposition s'applique aussi bien à l'ouverture d'une procédure de recours qu'à son étendue et à son éventuelle clôture anticipée. Les parties ne peuvent pas étendre l'objet du litige au cours de la procédure, mais seulement le restreindre.¹⁰

La partie recourante précise dans son recours qu'un seul point de la décision n'est pas contesté, à savoir le chiffre VII/3 du dispositif et qu'à ce sujet, elle a déposé une demande de permis de construire a posteriori pour l'escalier pour accéder à la cave depuis la terrasse de la maison, avec balustrade. Selon la Municipalité, cette demande de permis est poursuivie.

Le couvert à voitures que l'OACOT mentionne dans sa prise de position du 31 mai 2022, ne fait pas partie de l'objet du litige. Le cas échéant, la commune doit engager une nouvelle procédure de police des constructions.

d) Au surplus, le recours a été déposé en temps utile et selon les formes légales. Il est par conséquent recevable quant à la forme. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le recours.

2. Historique

a) Le 27 juin 2019, une visite des lieux a été réalisée dans le cadre de la planification d'un nouveau tracé du chemin O._____ dans ce secteur. A cette occasion, il a été constaté que de nombreuses constructions et installations avaient été érigées sans autorisation au sud de la parcelle. La Municipalité a ouvert une première procédure de police des constructions, a effectué une visite des lieux le 1^{er} octobre 2020 et a terminé la procédure par décision du 21 janvier 2021. Dans cette décision, la Municipalité constate qu'en ce qui concerne les installations érigées sans autorisation au sud de la parcelle, il s'agit « de la construction d'une terrasse non couverte avec mobilier et cuisinette au sud de l'ancien mur de rive. L'aménagement de murs et d'un cheminement en bois, la construction d'une annexe de rangement d'environ 15 m², la construction d'une plateforme en bois, l'installation d'une douche et d'un nouveau ponton à proximité immédiate de la rive. » Selon la décision du 21 janvier 2021, la partie recourante a, lors de la visite des lieux du 1^{er} octobre 2020, démontré avec d'anciennes photographies que plusieurs installations n'étaient pas nouvelles, mais avaient été entretenues. Elle ajoute : « Le ponton et le mur longeant le lac existaient et ont été assainis. Les deux terrasses existaient également et ont également été refaites. La douche existait au sud de la parcelle et a été remise en état. Le ponton et la place d'amarrage bénéficient d'une autorisation du Canton. »

⁷ JAB 1990 p. 396 consid. 2

⁸ JAB 1992 p. 386 consid. 4c

⁹ Cf. JTA 2017/287 du 23 avril 2008 cons. 1.3

¹⁰ Ruth Herzog, in Kommentar zum bernischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, 2^e éd. 2020, art. 72 n. 12 à

Sous « II. Considérants », la Municipalité a considéré notamment ce qui suit :

F. Il ressort des photos transmises que la terrasse située au sud de l'ancien mur de rives et celle à proximité de la rive ainsi que la douche existaient et ont été remises en état par les nouveaux propriétaires. Le ponton bénéficie d'une autorisation du Canton et il est également constaté sur les photos transmises que les fondations (mur) de l'ancien ponton sont encore visibles.

G. Le rack à paddles n'est pas soumise à l'obligation d'un permis de construire, bien qu'il soit discutable qu'il soit conforme à la zone, son emplacement est indéniablement imposé par sa destination. Il peut être considéré comme une construction mobilière et retiré en tout temps sans délai sans porter atteinte à la zone riveraine.

H. La zone de protection des rives doit, en principe, être laissée proche de l'état naturel. Pour la parcelle no I._____, les constructions à l'exception de la cabane, existaient avant l'entrée en vigueur du plan de protection des rives et bénéficient des droits acquis. Elles peuvent donc, conformément à l'article 3 LC, être entretenues, rénovées ou transformées pour autant que cela n'accentue pas leur non-conformité aux prescriptions en vigueur.

I. La cabane de jardin, mise en place dans autorisation n'est pas conforme à la zone de protection des rives et est donc illicite. Il est cependant constaté qu'elle peut être enlevée facilement sans porter atteinte irréversible au site.

La Municipalité a décidé :

1. Tous les éléments bénéficiant des droits acquis ayant été transformés ou rénovés sont considérés comme conformes aux prescriptions en vigueur en matière de construction.
2. La construction d'une cabane de jardin en zone de protection des rives est illicite. Pour les motifs exposés sous considérant « I » de la présente décision, le Conseil municipal renonce à exiger le rétablissement de l'état conforme à la loi.
3. Toutes les futures constructions ou installations projetées dans la partie située en zone de protection des rives de la parcelle no I._____ devront être au bénéfice d'une autorisation entrée en force.

b. Le 23 mars 2021, l'intimée s'est adressée à la Municipalité pour se plaindre des constructions et plantations de la partie recourante (surtout passerelle en bois sur la zone de protection des berges avec un éclairage puissant, fontaine et clôtures construites directement à la limite ou trop près de celle-ci). Par courriels du 25 mars 2021 et du 12 avril 2021, la Municipalité a informé l'intimée de la décision de rétablissement de l'état conforme à la loi et qu'elle ne pourra statuer uniquement sur les éléments ne faisant pas partie de la première procédure de rétablissement de l'état conforme à la loi. Par lettre du 27 avril 2021, après la demande de l'intimée de pouvoir consulter le dossier, la Municipalité l'a informée que, suite à ses dénonciations de l'intimée, elle allait ouvrir une procédure de police des constructions. Par courriel du 27 mai 2021, la Municipalité a envoyé à l'intimée la décision du 21 janvier 2021. Le 29 juin 2021, l'intimée a interjeté recours auprès de la DTT contre la décision de la Municipalité de la Neuveville du 21 janvier 2021 (procédure de recours no 120/2021/53). Par décision du 15 novembre 2021, la DTT a statué que ce recours est tardif et donc irrecevable. En même temps, elle a considéré qu'au vu de la jurisprudence concernant la garantie de la situation acquise des constructions sises dans l'espace réservé aux eaux, hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone selon l'art. 41c OEaux¹¹, du fait que l'exécution de projets de construction en appliquant les droits acquis ne dispense pas de l'obligation d'obtenir un permis de construire et qu'en règle générale, les installations illicites hors zone sont à éliminer, il est douteux que la Municipalité ait à juste titre

¹¹ Ordonnance sur la protection des eaux du 28 octobre 1998 (OEaux ; RS 814.201)

considéré les installations comme conformes aux prescriptions en vigueur, respectivement renoncé à exiger le rétablissement de l'état conforme à la loi. Selon la décision du 15 novembre 2021, d'éventuelles erreurs sur le fond ne permettraient pas de déclarer nulle la décision en question vu qu'une violation simple n'est susceptible que de l'annulation au moyen d'un recours déposé dans le délai. Un examen plus approfondi serait donc superflu.

3. Autorité de la chose jugée

a) La partie recourante fait valoir qu'elle a acquis la parcelle concernée en 2016 et qu'elle s'est renseignée sur les travaux compatibles avec la législation, comme cela ressortirait de la décision du 21 janvier 2021 (« En 2016, les propriétaires du bien-fonds et leurs architectes se sont approchés de Mme Christine Féver, responsable du service de la gestion, pour connaître les possibilités de construction et de transformations de leur maison. »). Selon la partie recourante, l'ensemble des travaux a eu lieu de l'été 2017 à l'été 2018. Elle avance que la visite des lieux dans le cadre de la planification d'un nouveau tracé du chemin O. _____ a été effectué en date du 27 juin 2019, alors que l'ensemble des travaux avaient été réalisés. Elle fait valoir que dans la décision du 21 janvier 2021, la Municipalité de la Neuveville a conclu que tous les éléments bénéficiant de droits acquis ayant été transformés ou rénovés sont conformes aux prescriptions en vigueur en matière de constructions et a renoncé à exiger le rétablissement de l'état conforme à la loi sans réserve par rapport à des éléments isolés. La partie recourante invoque le principe de l'autorité de la chose jugée et en déduit qu'il ne peut plus être revenu sur les constructions et installations de sa parcelle.

L'intimée avance que le contenu des informations recueillies en 2016 n'est pas connu ni étayé et que, selon la décision du 21 janvier 2021, elles ne concernent que le bâtiment. L'intimée fait valoir que les travaux ont commencé au début de l'été 2018 et elle conteste que toutes les installations aient été réalisées avant la visite des lieux du 27 juin 2019 (qui avait lieu dans le cadre de la planification d'un nouveau tracé du chemin O. _____ et non des installations de la partie recourante) et que les autorités aient constaté leur existence. Selon l'intimée, la décision du 21 janvier 2021 ne concerne que les installations bénéficiant des droits acquis que la Municipalité a définies dans le considérant F en se basant sur des photos de la partie recourante et en mentionnant explicitement les terrasses, la douche et le ponton. A son avis, la Municipalité n'a renoncé au rétablissement de l'état conforme à la loi seulement en ce qui concerne la cabane de jardin. L'intimée souligne que l'éclairage, en particulier, n'est mentionné ni dans la décision ni dans le dispositif. Selon elle, seules les installations explicitement mentionnées et non celles qui auraient pu être constatées sont jugées dans le sens du principe de l'autorité de la chose jugée. Elle ajoute que la Municipalité n'aurait pas été compétente pour autoriser des constructions et installations érigées dans la zone de protection des rives car celles-ci requièrent l'approbation du service compétent de la Direction de l'intérieur et de la justice (art. 5 al. 3 LRLR¹²).

La Municipalité fait valoir qu'il ressort des considérants de la décision du 21 janvier 2021 qu'elle a considéré comme préexistant, sur la base d'anciennes photos, et ainsi bénéficiant de la garantie des droits acquis la terrasse au sud de l'ancien mur de rives et la terrasse (plateforme en bois) à proximité de la rive, la douche, le ponton et le rack à paddles. Elle avance que les autres éléments ne sont mentionnés ni dans le dispositif ni dans les considérants et ne peuvent donc pas être jugés.

L'OACOT critique la décision du 21 janvier 2021 et remet en question sa validité. En outre, l'OACOT soutient les mesures de rétablissement de l'état conforme à la loi selon la décision attaquée du 27 mars 2023.

¹² Loi du 6 juin 1982 sur les rives des lacs et des rivières (LRLR ; RSB 704.1)

b) Selon le principe de l'autorité matérielle de la chose jugée, une autorité administrative ne peut en principe pas revenir sur une affaire déjà jugée et les autres parties à la procédure doivent se laisser opposer les effets de la décision.¹³ L'autorité de la chose jugée matérielle ne vaut que s'il y a identité des parties et identité de l'objet du litige.¹⁴ En principe, seul le dispositif d'une décision a force de chose jugée, mais sa portée ne ressort souvent que des considérants.¹⁵

Selon le dispositif de la décision du 21 janvier 2021, tous les éléments bénéficiant des droits acquis ayant été transformés ou rénovés sont considérés comme conformes aux prescriptions en vigueur en matière de construction. La portée de cette partie du dispositif résulte du considérant F : Selon celui-ci, il ressort des photos transmises lors d'une visite des lieux du 1^{er} octobre 2020 que la terrasse située au sud de l'ancien mur de rives et celle à proximité de la rive ainsi que la douche existaient et ont été remises en état par les nouveaux propriétaires. De plus, il mentionne que le ponton bénéficie d'une autorisation du Canton et « qu'il est également constaté sur les photos transmises que les fondations (mur) de l'ancien ponton sont encore visibles ». « Les éléments bénéficiant des droits acquis ayant été transformés ou rénovés » selon le dispositif sont donc ces seules installations mentionnées. Le fait que la Municipalité écrive dans le considérant H que pour la parcelle no I._____, « les constructions », à l'exception de la cabane, existaient avant l'entrée en vigueur du plan de protection des rives, qu'elles ont été remis en l'état et qu'elles bénéficient des droits acquis n'y change rien, car elle ne se réfère clairement qu'aux constructions mentionnées et examinées précédemment selon le considérant F. En ce qui concerne les autres installations, notamment le mobilier, la cuisinette, l'aménagement de murs et d'un cheminement en bois, la Municipalité a seulement constaté qu'elles ont été construites mais pas qu'elles avaient existé avant l'entrée en vigueur du plan de protection des rives et bénéficieraient ainsi des droits acquis. Ces installations ne sont pas non plus visibles sur les anciennes photos (cf. chiffre 6a ci-après). Elles ne sont donc pas jugées dans le sens du principe de la chose jugée. C'est aussi de cette manière que la DTT a interprété la décision du 21 janvier 2021 dans la procédure de recours y relative (cf. chiffre I.2, I.5 et II.1c de la décision du 15 novembre 2021).

Au vu de ce qui précède, la décision du 21 janvier 2021 ne produit pas l'effet exclusif attaché à l'autorité de la chose jugée en ce qui concerne les installations de la décision attaquée. La question de savoir quand les travaux ont été terminés ou si l'intimée doit se laisser opposer les effets de la décision du 21 janvier 2021 ne doit donc pas être tranchée.¹⁶ Cela vaut d'autant plus que l'intimée conclut au rejet du recours en ce qui concerne l'éclairage extérieur et que, pour le reste, elle renonce à prendre des conclusions.

c) L'OACOT critique la décision du 21 janvier 2021 et remet en question sa validité. La nullité d'une décision doit en tout temps être prise en considération d'office par l'ensemble des instances étatiques. La nullité n'est toutefois admise que si le vice de la décision est particulièrement grave, s'il est manifeste ou du moins facilement reconnaissable et que le constat de la nullité ne porte pas sérieusement atteinte à la sécurité du droit. Les vices matériels n'entraînent que dans de très rares cas la nullité d'une décision. C'est principalement en cas de non-compétence fonctionnelle ou matérielle d'une autorité ou de vices graves de procédure que la nullité intervient.¹⁷ Comme mentionné dans la décision du 15 novembre 2021, il est douteux que la Municipalité ait à juste titre considéré les installations comme conformes aux prescriptions en vigueur, respectivement renoncé à exiger le rétablissement de l'état conforme à la loi. Mais la commune exerce la police des constructions et décide sur la question de l'assujettissement au permis de construire car celle-

¹³ Markus Müller, in Kommentar zum bernischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, 2^e éd. 2020, art. 56 n. 3

¹⁴ PC CPC- Corinne Copt / Isabelle Chabloz, art. 59 n. 45

¹⁵ ATF 141 III 257 consid. 3.2 et ATF 142 III 210 consid. 2.2

¹⁶ Cf. JTA n° 18089 du 23 octobre 1990, consid. 3

¹⁷ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen Baugesetz, 5e éd., vol. I, Berne 2020, art. 35-35c n° 2a, et autres sources

ci fait justement partie de la procédure de rétablissement de l'état conforme (art. 45 al. 1 LC, art. 46 al. 2 LC) et l'approbation de l'OACOT n'est nécessaire que lors d'une procédure de demande de permis de construire (art. 5 al. 3 LRLR). Au cas présent, une telle procédure n'avait pas lieu et la commune n'a pas octroyé un permis de construire. En ce qui concerne la décision attaquée en matière de police des constructions, la commune était donc compétente. Vu qu'une violation simple n'est susceptible que de l'annulation au moyen d'un recours déposé dans le délai, d'éventuelles erreurs sur le fond ne permettraient pas de déclarer nulle la décision du 15 novembre 2021. Cela vaut pour le cas où la décision est interprétée de manière restrictive, comme le fait la DTT. Si la décision du 21 janvier 2021 était interprétée différemment et englobait toutes les installations existantes à l'époque, elle les légaliserait toutes de facto, sans procédure de permis de construire ni approbation de l'OACOT. Vu que la partie recourante a complètement modifié les aménagements extérieurs (cf. chiffre 6 ci-après) et cela dans la zone de protection des rives où le tracé du chemin de rives n'a pas encore été arrêté, une telle décision serait probablement nulle.

4. Assujettissement au permis, remarques d'ordre général

a) La partie recourante fait valoir qu'aucune autorisation de construire n'est nécessaire pour les éléments en question. Selon elle, il n'y a pas modification sensible de l'espace extérieur ni sollicitation importante des équipements techniques ou atteinte à l'environnement au sens de l'art. 1a al. 1 LC. En outre, la partie recourante invoque la réglementation relative aux droits acquis selon l'art. 3 al. 1 et 2 LC. Elle relève que la zone en question est habitée depuis fort longtemps et comprend diverses constructions dont il résulte que la séparation entre le bâti et le non-bâti n'existe pas vraiment de sorte que cette exigence classique de l'aménagement du territoire perd toute sa valeur au cas d'espèce.

L'intimée est d'avis que les installations en question nécessitent un permis de construire et que la partie recourante ne peut pas invoquer les droits acquis.

La Municipalité maintient qu'il s'agit bel et bien de nouvelles installations qui sont clairement assujetties à permis de construire. Elle précise que la zone en question est habitée, mais ce dans la partie nord et non dans la partie sud où une zone de protection des rives a été délimitée sur les parcelles situées dans le périmètre du plan de protection des rives conformément à l'art. 3 al 1 let. a LRLR.

b) Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (art. 22 al. 1 LAT¹⁸). Sont soumis à l'octroi d'un permis de construire toutes les constructions, toutes les installations et tous les aménagements qui sont créés artificiellement, destinés à durer, fixés au sol et susceptibles d'avoir une incidence sur l'affectation de celui-ci, telle qu'une modification sensible de l'espace extérieur, une sollicitation importante des équipements techniques ou une atteinte à l'environnement (art. 1a al. 1 LC). Les changements d'affectation sont également soumis à l'octroi d'un permis de construire (art. 1a al. 2 LC). Des constructions ou installations nécessitent un permis de construire lorsque le projet a de telles incidences spatiales et sur l'environnement qu'il existe pour le public et les voisins un intérêt à un contrôle préalable. Sont notamment d'importance significative pour l'évaluation des effets sur le territoire, la nature et la sensibilité du lieu dans lequel le projet est prévu.¹⁹ A l'intérieur de la zone à bâtir, les petites installations annexes telles que clôtures mobiles, parois parevue d'une hauteur de deux mètres au plus et pergolas ne sont pas soumis à l'octroi d'un permis de construire (art. 6 al. 1 let. b DPC²⁰).

¹⁸ Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700)

¹⁹ ATF 139 II 134 consid. 5.2

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

Si un tel projet de construction concerne l'espace réservé aux eaux et qu'il touche l'intérêt correspondant, il est soumis à l'octroi d'un permis de construire (art. 7 al. 2 DPC). Selon la jurisprudence du Tribunal administratif du canton de Berne, trois grands parasols avec un ancrage fixe dans la zone d'interdiction générale de construire provisoire selon l'art 8 al. 2 LRLR et une construction de stores avec fixation au sol dans la zone de protection des rives sont assujettis au permis de construire.²¹

La partie concernée de la parcelle est située dans la zone de protection des rives où sont seules autorisées les constructions et installations qui sont exigées par leur affectation, qui servent l'intérêt public et qui ne portent pas atteinte au paysage (art. 19 RQ et art. 4 LRLR). Le but de cette réglementation étant de protéger le paysage et de tenir libre les bords des lacs, les dispositions facilitant l'autorisation des petites installations servant à l'utilisation des eaux prévues dans l'art. 41c al. 1 OEaux phrase 2 ou l'art. 11 al. 4 LC ne s'appliquent pas en zone de protection des rives selon la LRLR.²² Toutes les constructions et les installations érigées dans la zone de protection des rives requièrent l'approbation du service compétent de la Direction de l'intérieur et de la justice, celui-ci peut, pour des raisons importantes, autoriser des dérogations à l'une ou à l'autre des prescriptions dans la mesure où le but poursuivi par la présente loi n'est pas compromis (art. 5 al. 3 et art. 6 al. 3 LRLR). Vu que le tracé du chemin de rive n'est pas définitivement arrêté, il y a aussi l'interdiction générale de construire provisoire (art. 8 al. 2 LRLR) et une procédure spéciale s'applique pour les projets de constructions (art. 24 ORL²³). En l'occurrence, les installations se trouvent donc dans un site sensible et au vu des ortophotos dans le dossier préliminaire, rien n'indique que la séparation entre le bâti et le non-bâti n'existe pas.²⁴

En ce qui concerne la réglementation relative aux droits acquis selon l'art. 3 al. 1 et 2 LC, celle-ci n'est pas pertinente. Selon la jurisprudence récente du Tribunal fédéral, la garantie de la situation acquise des constructions sises dans l'espace réservé aux eaux, hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone est régie par l'art. 41c OEaux. Cette disposition s'applique de manière autonome par rapport à l'art. 24c LAT, elle s'inspire de la garantie constitutionnelle de la situation acquise et permet le maintien de constructions, la poursuite de leur utilisation et leur entretien ainsi que des modifications qui n'affectent pas les fonctions de l'espace réservé aux eaux ; en revanche, elle ne permet pas l'agrandissement ou la reconstruction de bâtiments sis dans l'espace réservé aux eaux, hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone.²⁵ En l'espèce, rien n'indique que les installations en question puissent profiter de la garantie de la situation acquise (cf. aussi chiffre 6). S'ajoute à cela que l'exécution de projets de construction en appliquant les droits acquis ne dispense pas de l'obligation d'obtenir un permis de construire.²⁶

5. Assujettissement au permis, éléments individuels, positions des parties

a) En ce qui concerne l'éclairage extérieur (situé dans la partie nord et dans la partie sud de la parcelle n° I. _____), se trouvant le long du chemin en bois et sur la plate-forme au bord du lac, la partie recourante fait valoir que les lampes ne sont allumées que sur commande et non pas en permanence, qu'il est possible d'allumer indépendamment la partie du haut et celle du bas et que l'éclairage est relativement faible. Elle est d'avis que l'argument relatif à l'atteinte à la

²¹ Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen Baugesetz, 5e éd., vol. I, Berne 2020, art. 1a n. 20 avec renvoi à la jurisprudence

²² Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen Baugesetz, 5e éd., vol. I, Berne 2020, art. 11 n.17

²³ Ordonnance sur les rives des lacs et des rivières (ORL ; RSB 704.111)

²⁴ P. 67 ss.

²⁵ ATF 146 II 304 consid. 9

²⁶ Cf. Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen Baugesetz, 5e éd., vol. I, Berne 2020, art. 3 n. 1c

protection de la nature et du paysage tombe à faux, compte tenu que les parcelles de St-Joux sont largement construites, y compris dans la partie Sud.

L'intimée fait valoir que dans les environs seul l'éclairage de la partie recourante a un effet d'éblouissement et un impact gênant ce qu'elle aurait prouvé par des photos. Selon l'intimée, la partie recourante n'utilise pas l'éclairage selon les besoins, mais le laisse allumé en permanence comme éclairage décoratif.

Selon la Municipalité, l'éclairage qui s'étend sur toute la longueur de la parcelle est visible depuis une grande distance, notamment depuis le lac, et a un impact sur le paysage et affecte les hommes, la faune et la flore, particulièrement dans la nuit lorsque les lampes sont allumées.

b) En ce qui concerne l'escalier du niveau supérieur au niveau inférieur du jardin (situé dans la partie sud de la parcelle n° I. _____), la partie recourante fait valoir qu'il ne s'agit pas d'une construction nouvelle, mais d'une remise en état d'un élément préexistant parce qu'elle a remplacé le chemin pavé par des escaliers en bois.

La Municipalité maintient qu'il ne s'agit pas d'une remise en état, celle-ci aurait été un assainissement du chemin pavé et non la construction d'un nouvel élément à sa place. Selon elle, l'escalier est une atteinte au modelage initial du terrain et donne une image très différente sur le paysage.

c) La partie recourante invoque une lettre de son architecte et affirme que le mur en béton entre l'escalier et la cuisine extérieure, directement contre le mur de rive protégé (situé dans la partie sud de la parcelle n° I. _____) relève de la nécessité afin d'éviter l'effondrement du mur de rive préexistant qui a une grande valeur historique. Elle est d'avis que le mur qui a été construit dans la pente et en appui du mur préexistant ne modifie pas le paysage. Sur demande de l'autorité, elle serait disposée à envisager toute mesure visant à habiller ce mur de façon naturelle.

La Municipalité fait valoir qu'une lettre de l'architecte ne peut pas remplacer une expertise sur la statique du mur de rive. Elle ajoute que si l'instabilité devait être supposée, il aurait fallu examiner, dans le cadre d'une procédure de permis de construire, comment l'ancien mur de rive pouvait être protégé pour satisfaire l'art. 19 al. 1 RQ, respectivement l'art. 4 LRLR. Selon elle, il n'est pas prouvé que seul le mur en béton, atypique et imposant dans le paysage riverain, peut garantir la stabilité de l'ancien mur. Elle fait valoir qu'il a fallu soutenir et sécuriser le talus parce que celui-ci a été démoli pour la réalisation de l'escalier du niveau supérieur au niveau inférieur du jardin. Selon elle, le mur constitue la fermeture latérale de la cuisine extérieure.

d) En ce qui concerne la structure en bois contre le mur protégé (situé dans la partie sud de la parcelle n° I. _____) la partie recourante fait valoir qu'il ne s'agit pas d'une construction soumise à l'obligation de permis de construire, mais d'une protection destinée à recouvrir les éléments hétéroclites et irréguliers de l'ancien mur de rive préexistant.

La Municipalité est d'avis que la partie recourante se comporte de manière contradictoire lorsqu'elle affirme d'une part que le mur de rive préexistant a une grande valeur historique, et que d'autre part c'est justement cette valeur qui est masquée en grande partie par une structure en bois contre le mur protégé. Selon la Municipalité, la structure en bois est créée artificiellement, destinée à durer, fixée au sol, susceptible d'avoir une incidence sur l'affectation de celui-ci et modifie l'espace extérieur. Elle maintient que le robinet d'évier de la cuisine extérieure est intégré dans cette structure en bois.

e) Selon la partie recourante, la « cuisine extérieure » n'est pas une construction respectivement une cuisine, mais un meuble de jardin qui n'a aucune attache au sol, ni aucun écoulement.

La Municipalité est d'avis que celle-ci, se composant d'un ensemble de mobilier de cuisine, d'un évier et d'une paroi de protection contre la structure en bois, est créée artificiellement, destinée à durer, fixée au sol, susceptible d'avoir une incidence sur l'affectation de celui-ci et modifie l'espace extérieur.

f) La partie recourante est d'avis que « la voile d'ombrage avec système de fixation près de la cuisine extérieure (situé dans la partie sud de la parcelle no I. _____) » n'est pas une voile d'ombrage. Selon elle, il s'agit de quatre poteaux métallique fixés sur le dallage, sans fondation au sol, qui supportent une treille, destinée à faire grimper une plante.

La Municipalité maintient que dans sa prise de position du 16 janvier 2023, la partie recourante utilisait encore le titre « voile d'ombrage ». Selon la Municipalité, la construction se compose de quatre piliers et d'une structure horizontale constituée de profilés métallique servant à déployer une toile d'ombrage. Elle disposerait donc d'une structure permanente.

g) En ce qui concerne le mur / protection visuelle avec socle en béton près de la cuisine extérieure directement sur la limite contiguë et banc d'angle le long du mur de rive protégé jusqu'à la limite de propriété Municipalité (situé dans la partie sud de la parcelle no I. _____), la partie recourante fait valoir qu'elle a installé un pare-vue ajouré sur le muret pour créer un peu d'intimité. Selon elle, il s'agit du mobilier et des buissons plantés du côté de la parcelle voisine le font disparaître. La partie recourante est d'avis que le banc n'est pas une construction, dans la mesure où il a été réalisé avec des pierres se situant déjà sur la parcelle.

La Municipalité maintient que selon la partie recourante, le pare-vue a été installé sur un muret qui est rattaché au sol. Le pare-vue serait donc en relation fixe avec le sol et aurait une influence sur le paysage riverain.

h) La partie recourante est d'avis que la voile d'ombrage avec système de fixation près de la plate-forme en bois directement sur la rive du lac (situé dans la partie sud de la parcelle no I. _____) a un impact insignifiant sur le paysage et a un caractère minime, tant dans son apparence qu'en raison du fait que la toile n'est installée que durant la période estivale, sans aucune fondation.

La Municipalité fait valoir qu'il ne s'agit pas d'un simple parasol qui passe inaperçu dans le paysage et qui est rangé après usage. Elle maintient que cette construction reste fixe pendant plusieurs mois et est donc bien visible et a un impact sur le paysage riverain.

i) En ce qui concerne le banc en bois sur la plate-forme en bois directement sur la rive du lac (situé dans la partie sud de la parcelle no I. _____) la partie recourante fait valoir qu'il est intégré à la terrasse (plateforme en bois) existante déjà reliée au sol et admise par la décision du 21 janvier 2021 et qu'il n'est donc pas une construction indépendante.

Selon la Municipalité, le banc ne porte pas atteinte au paysage, mais il n'est pas exigé par l'affectation de la zone et n'est pas dans l'intérêt public. Il nécessiterait donc au moins l'approbation de l'OACOT.

6. Assujettissement au permis, éléments individuels, appréciation

a) Lorsque la partie recourante a acheté la propriété, la parcelle sud était presque entièrement recouverte d'herbe. Sur l'orthophoto de l'époque, on ne voit de modifications de l'espace vert qu'au niveau de l'actuelle terrasse située au sud de l'ancien mur de rives. On peut également voir un chemin reliant la maison à cet espace. En raison de la végétation, les éventuelles modifications du sol ne sont pas visibles sur les rives du lac.²⁷ Les photos de la partie recourante confirment cette impression et montrent en particulier la zone située au niveau de l'actuelle terrasse située au sud de l'ancien mur de rives. On y voit le chemin en pavés incliné avec balustrade, le grand mur de soutènement protégé derrière la surface partiellement non végétalisée de l'actuelle terrasse, une douche²⁸ et une seule lanterne hexagonale.²⁹

b) Aujourd'hui, presque toute cette surface est construite. La partie recourante a complètement modifié les aménagements extérieurs et, outre les installations admises par la décision de la Municipalité du 21 janvier 2021 (terrasse située au sud de l'ancien mur de rives, terrasse (plateforme en bois) à proximité de la rive, douche, ponton, cabane de jardin et rack à paddles), elle a procédé notamment aux modifications suivantes :³⁰ Elle a remplacé le chemin pavé par des escaliers en bois et elle a installé un éclairage extérieur le long de ces escaliers et du chemin en bois (au moins cinq lampes décoratives d'environ un mètre de haut avec une partie éclairée de 9 cm³¹). De plus, elle a entouré la terrasse située au sud de l'ancien mur de rives d'un mur en béton à l'ouest et d'un mur / protection visuelle avec socle en béton et d'un banc à l'est. Entre les deux, elle a recouvert le mur de soutènement protégé d'une structure en bois. Dans cette structure de bois un robinet est intégré. En dessous, il y a un lavabo et un plan de travail ainsi qu'une paroi de protection contre la structure en bois. Sous le plan de travail se trouvent des placards comme ceux utilisés dans les cuisines. A l'est, cette « cuisine » se termine par une grande armoire pour le bois de feu. Une partie de la terrasse se trouve sous une installation qui était initialement prévue comme voile d'ombrage.³² Elle est fixée dans le dallage par quatre poteaux métalliques. Ceux-ci sont reliés horizontalement par plusieurs barres métalliques pour former un « toit ». Sur la plateforme en bois directement sur la rive du lac la partie recourante a installé une banquette d'angle en bois (dont la partie principale a une longueur d'environ 3.5 m et à l'arrière de laquelle est fixée une sorte de paroi en bois) et une voile d'ombrage avec système de fixation. Celui-ci se compose de quatre poteaux métalliques reliés horizontalement entre eux.

Ces installations sont créées artificiellement, destinées à durer et fixées au sol. Elles ont toutes une certaine taille et une certaine hauteur. Surtout celles très proches de l'eau sont visibles depuis le lac. Compte tenu de l'emplacement particulier en zone de protection des rives qui a pour but de protéger le paysage et de tenir libre les bords du lac et où le tracé du chemin O. _____ n'a pas encore été arrêté, elles sont toutes susceptibles d'avoir une incidence sur l'affectation du sol et touchent l'intérêt de la LRLR. Cela vaut d'autant plus que la partie recourante a réalisé un grand nombre d'installations différentes. Celles-ci, ainsi que la surface désormais construite, modifient considérablement l'espace extérieur, ont un impact visuel important et une grande influence sur l'utilisation. Par conséquent, il existe un intérêt à un contrôle préalable pour le public et les voisins. Les installations selon la décision attaquée nécessitent donc un permis de construire.

7. Résultat et procédure à suivre

²⁷ Cf. orthophoto, dossier communal p. 67

²⁸ Cf. aussi photo du dossier préliminaire en ce qui concerne la décision du 21 janvier 2021, annexes p. 4

²⁹ Dossier communal p. 33 s.

³⁰ Cf. surtout les photos et les plans de la demande de permis après coup no 147588

³¹ Cf. le plan « aménagements extérieurs sud au nord » de la demande de permis après coup no 147588 et dossier communal p. 28 ss. (lampes alternatives avec un éclairage à 180°)

³² Cf. aussi dossier communal p. 96

a) Au vu de ce qui précède, la décision du 21 janvier 2021 ne produit pas l'effet exclusif attaché à l'autorité de la chose jugée en ce qui concerne les installations de la décision attaquée et celles-ci nécessitent un permis de construire. Dans cette mesure, le recours est rejeté. Pour le surplus, le recours devient sans objet et la procédure de recours est radiée du rôle, la décision de rétablissement de l'état antérieur étant caduque en raison de la demande de permis de construire après coup déposée par la partie recourante (cf. chiffre II.1.b).

b) Après l'entrée en vigueur de la présente décision, la commune doit reprendre la procédure de demande de permis de construire a posteriori (cf. en particulier art. 24 ORL). En cas de refus du permis de construire, l'autorité de première instance doit décider si et dans quelle mesure l'état conforme à la loi doit être rétabli (art. 46 al. 2 let. e LC).

8. Frais de procédure

a) Les frais de procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 108 al. 1 LPJA), en l'occurrence à la recourante et au recourant. Les frais de procédure sont perçus sous la forme d'un émolument forfaitaire de CHF 1000.- (art. 103 al. 2 LPJA en relation avec l'art. 19 al. 1 OEmo³³). La recourante et le recourant répondent solidairement du montant total (art. 106 LPJA).

b) La recourante et le recourant doivent en outre rembourser à l'intimée ses dépens (art. 108 al. 3 LPJA). La note d'honoraires produite par le représentant de l'intimée n'appelle pas de remarques. La recourante et le recourant doivent verser à l'intimée la somme de CHF 4980.35 à titre de dépens. Ils répondent solidairement du montant total (art. 106 LPJA).

III. Décision

1. Il est constaté qu'en ce qui concerne les installations selon la décision de la Municipalité de La Neuveville du 27 mars 2023, la décision de la Municipalité de la Neuveville du 21 janvier 2021 ne produit pas l'effet exclusif attaché à l'autorité de la chose jugée et que ces installations nécessitent un permis de construire. Dans cette mesure, le recours est rejeté.

Pour le surplus, la procédure de recours no 120/2023/26 est radiée du rôle.

2. Les frais de procédure de CHF 1000.- sont mis à la charge de la recourante et du recourant. Ils répondent solidairement du montant total.

3. La recourante et le recourant verseront à l'intimée la somme de CHF 4980.35 (TVA comprise), à titre de dépens. Ils répondent solidairement du montant total.

³³ Ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale (Ordonnance sur les émoluments, OEmo ; RSB 154.21)

IV. Notification

- Maître E. _____, par courrier recommandé
- Maître G. _____, par courrier recommandé
- Municipalité de La Neuveville, par courrier recommandé
- OACOT, Unité francophone, par courrier A

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 quatre 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.