

100.2014.297

ANP/BEJ

Tribunal administratif du canton de Berne
Cour des affaires de langue française

Jugement du 28 juin 2016

Droit administratif

B. Rolli, président
T. Häberli et C. Tissot, juges
P. Annen-Etique, greffière

1. **A.** _____
recourant 1
 2. **B.** _____
recourants 2
 3. **C.** _____
recourants 3
 4. **D.** _____
recourants 4
 5. **E.** _____
recourant 5
- tous représentés par Me F. _____

contre

Commune municipale G. _____
représentée par Me H. _____
intimée

et

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

relatif à une décision rendue sur recours par cette dernière le 17 septembre 2014
(arrêté communal-participation des propriétaires fonciers)



En fait:

A.

Au début 2003, la Commune municipale G. _____ a été interpellée au sujet de la réfection des chemins du I. _____ et de J. _____, tous deux revêtus d'une structure en chaille et dépourvus d'éclairage public. Un projet visant l'équipement de ces dessertes, notamment par la pose d'un revêtement bitumeux et l'installation de candélabres, a donné lieu à une non-entrée en matière du Conseil général le 21 octobre 2003. A nouveau sollicitée quant à ces aménagements, la Municipalité a relancé le projet et convoqué les propriétaires riverains à une séance d'information fixée le 22 mai 2012. Par l'entremise de son Conseil communal, elle a ensuite rédigé un message en vue de la séance du 18 septembre 2013 du Conseil général, lors de laquelle ont été approuvés à l'unanimité un crédit d'engagement de Fr. 423'000.- pour la réfection des chemins précités et une participation financière à hauteur de 80% des propriétaires concernés. L'arrêté y relatif du Conseil général a été rendu le 27 septembre 2013 et publié le même jour dans la Feuille officielle.

B.

En date des 17, 21 et 25 octobre 2013, plusieurs propriétaires bordiers des chemins du I. _____ et de J. _____ ont recouru contre l'arrêté communal précité auprès de la Préfecture du Jura bernois. Par ordonnance procédurale du 29 octobre 2013, la Préfecture a joint les neuf procédures de recours concernées puis, par décision du 17 septembre 2014, a rejeté les recours et confirmé dans son intégralité l'arrêté du 27 septembre 2013, moyennant un émolument forfaitaire de Fr. 1'000.- mis solidairement à la charge des propriétaires.

C.

Par acte du 20 octobre 2014, cinq des précédents propriétaires concernés, tous représentés par le même mandataire, ont porté le litige devant le Tribunal administratif du canton de Berne (TA). Sous suite des frais et dépens, ils concluent principalement à l'annulation de la décision sur recours du 17 septembre 2014 et, partant, à celle de l'arrêté du 27 septembre 2013, subsidiairement à l'annulation de la part de frais de 80% mise à la charge des propriétaires et, très subsidiairement, au renvoi de l'affaire à la Préfecture pour nouvelles décisions. Dans sa réponse du 3 décembre 2014, l'intimée, également représentée, a conclu à ce que les recourants soient déboutés de toutes leurs conclusions et, partant, à la confirmation de la décision sur recours préfectorale, sous suite des frais et dépens. Selon son préavis du 4 décembre 2014, la Préfecture a conclu au rejet du recours, sous suite des frais et dépens. Les parties ont confirmé leurs conclusions respectives lors d'un second échange d'écritures en date des 30 janvier et 3 mars 2015.

En droit:

1.

1.1 La présente procédure a pour objet une décision sur recours rendue par la Préfecture du Jura bernois en date du 17 septembre 2014 relative à un arrêté du Conseil général G._____ du 27 septembre 2013. La décision sur recours attaquée est fondée sur le droit public. Conformément 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 recours (voir également art. 112 al. 1 et 113 al. 3 de la loi cantonale du 9 juin 1985 sur les constructions [LC, RSB 721.0]).

1.2 Les recourants ont pris part à la procédure devant l'autorité précédente, sont particulièrement atteints par la décision sur recours attaquée et ont un intérêt digne de protection (actuel, pratique et personnel) à son annulation ou à sa modification. Ils ont, partant, qualité pour former recours devant le TA (art. 79 al. 1 LPJA et art. 40 al. 2 et 5 LC). Au surplus, interjeté dans les formes prescrites et par un mandataire dûment légitimé, le recours est donc en soi recevable (art. 15 al. 1 et 4, 32 et 81 al. 1 LPJA). Il ne l'est toutefois pas, dans la mesure où il conclut à l'annulation de l'arrêté du Conseil général du 27 septembre 2013. En vertu de l'effet dévolutif du recours adressé à la Préfecture, la décision rendue sur recours par cette dernière a en effet remplacé l'arrêté du Conseil général. Seule la décision rendue sur recours par la Préfecture constitue dès lors l'objet de la présente contestation (MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern*, 1997, art. 60 n. 7 et art. 74 n. 6).

1.3 Le pouvoir d'examen du TA résulte de l'art. 80 let. a et b. LPJA; il couvre le contrôle des faits et du droit y compris les violations du droit commises dans l'exercice du pouvoir d'appréciation, mais pas le contrôle de l'opportunité (uniquement dans les cas prévus par l'art. 80 let. c ch. 1 et 3 LPJA).

2.

2.1 Les recourants invoquent en premier lieu une violation de leur droit d'être entendus par le fait que la Préfecture aurait écarté «de manière totalement arbitraire» l'audition requise par eux de deux témoins, sans que cette autorité n'ait de surcroît prétendument exposé les motifs de ce refus.

2.1.1 Le droit d'être entendu découle de l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) et s'applique sous réserve de dispositions particulières du droit fédéral ou cantonal (ATF 120 V 435 c. 3a). Aux termes de l'art. 21 al. 1 LPJA, l'autorité entend les parties avant de rendre une décision, une décision sur recours ou un jugement (voir également art. 29 al. 2 Cst.; art. 26 al. 2 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 [ConstC, RSB 101.1]).

Outre l'obligation de motivation de ses décisions par l'autorité, il en découle notamment le droit de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves et celui de pouvoir se déterminer sur les moyens avancés par les autres parties ou autorités, avant qu'une décision ne soit rendue à son encontre (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, 3^e éd. 2013, n.1317 ss; HÄFELIN/HALLER/KELLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 8^e éd. 2012, n. 838; ATF 107 Ia 273, 127 I 56 c. 2b et les références citées). Les circonstances concrètes du cas d'espèce doivent toujours être prises en considération lorsqu'il s'agit d'apprécier les exigences auxquelles une procédure doit satisfaire du point de vue du droit d'être entendu (JAB 2010 p. 157 c. 2.2 avec références; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, op. cit., art. 21 n. 4). Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de nature formelle. Sa violation conduit en principe à l'admission du recours et à l'annulation de la décision attaquée, indépendamment du bien-fondé matériel du recours (ATF 135 I 187 c. 2.2; JAB 2008 p. 97 c. 2.2.3, 2009 p. 328 c. 2.3, aussi pour ce qui suit; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, op. cit., art. 21 n. 4). Toutefois, la jurisprudence admet que lorsque l'atteinte portée au droit d'être entendu n'est pas particulièrement grave, il peut être exceptionnellement renoncé à un renvoi à l'instance inférieure si la personne concernée a la faculté de s'exprimer devant une autorité de recours qui dispose du même pouvoir d'examen que l'instance précédente et qu'elle ne subit de ce fait aucun désavantage.

2.1.2 Au cas particulier, l'audition ou l'interpellation de deux témoins a été effectivement requise à titre de moyens de preuve dans les sept recours formés le 25 octobre 2013 auprès de la Préfecture, à savoir les dépositions en tant que témoins de K._____ du Conseil général, et du gérant du domaine viticole de la L._____, elle-même propriétaire de la parcelle M._____ du ban G._____ (art. 19 al. 1 let. e LPJA; voir au surplus pour chacun des recours en question, ch. 5 et 7, au dossier Préfecture [dos. Préf]). Il n'est pas davantage litigieux que la Préfecture ne s'est pas expressément prononcée sur ces réquisitions de preuve, ni par le biais d'une ordonnance de procédure séparée, ni dans sa décision sur recours. Elle n'a ainsi pas exposé les raisons pour lesquelles elle n'a pas procédé

aux auditions requises, violant ce faisant le droit des recourants à une décision motivée. Eu égard aux circonstances concrètes du cas, cette violation n'apparaît cependant pas grave au point qu'une correction au stade du TA ne serait plus possible. En effet, il était possible de déduire implicitement déjà de la décision sur recours de la Préfecture que cette autorité estimait être parvenue à établir les faits pertinents de la cause sans devoir administrer d'autres moyens de preuve. Les recourants ont eu ensuite tout loisir de s'exprimer sur la cause au cours de la présente procédure lors d'un deuxième échange d'écritures et, à cette occasion, de prendre notamment position sur les motifs présentés par la Préfecture dans son préavis du 4 décembre 2014. Nonobstant ces précisions ultérieures, les intéressés ont d'ailleurs intégralement confirmé les conclusions à l'appui de leurs recours. La violation du droit d'être entendu, ainsi corrigée par cette motivation rendue accessible par la suite en procédure de recours, n'entraîne par conséquent plus aucun désavantage juridique pour les recourants. Partant, ce manquement dans la procédure ne s'oppose manifestement pas à sa réparation par le TA. Un renvoi de la cause à l'instance précédente pour violation de l'obligation de motiver constituerait au reste une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, lequel ne serait pas conciliable avec l'intérêt des parties concernées à un jugement expéditif de la cause (voir à ce sujet aussi ATF 137 I 195 c. 2.3.2, où aux conditions de stricte économie de procédure précitées, même la réparation d'un vice grave a été admise; voir également ATF 133 I 201 c. 2.2). Quant à la question de savoir si les dépositions des témoins en cause s'avéraient nécessaires au jugement de la cause, respectivement si la Préfecture a contrevenu au droit d'être entendus des recourants en écartant ces moyens de preuve, il y aura lieu de l'examiner avec le fond du litige.

2.2 Toujours sous l'angle formel, les recourants sont ensuite d'avis que la procédure ayant mené à l'adoption de l'arrêté du Conseil général est entachée d'irrégularités par le fait que l'intimée aurait à plusieurs égards violé son devoir d'information quant à l'objet soumis à cette votation.

2.2.1 Aux termes de l'art. 34 al. 2 Cst., la garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et

l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Les informations officielles sur l'objet soumis au vote sont une partie du matériel de votation officielle. Avec leur aide, les ayants droit doivent pouvoir se forger sans trop de difficultés une opinion sur ce dont il s'agit et sur les arguments les plus importants en faveur ou en défaveur du projet. Cette documentation officielle fournit une information de départ et constitue donc une base de décision importante (JAB 2005 p. 385 c. 2.2 avec référence citée). L'issue de la votation peut être faussée en particulier par une influence illicite sur la formation de la volonté des citoyens. Tel est le cas si l'autorité qui rédige un message explicatif officiel en vue d'une votation viole son devoir d'information objective et oriente de façon fallacieuse sur le but et la portée de l'objet de la votation. Le devoir d'information objective n'exige toutefois pas que l'autorité se prononce, dans son message relatif à la votation, sur chaque détail du projet, ni qu'elle mentionne en particulier toutes les objections qui pourraient être soulevées à l'encontre du projet. Cela n'est pas indispensable pour cette raison déjà que le message officiel ne représente pas du tout l'unique source d'information et que les citoyens acquièrent également par d'autres moyens de publication la connaissance des arguments en faveur ou en défaveur du projet soumis à la votation (ARN/STRECKER, *Guide pour la préparation et la tenue d'assemblées communales selon le droit communal bernois*, 2006, p. 11, ch. 2.6).

L'autorité n'est pas tenue à la neutralité et est en droit de recommander l'acceptation du projet dans ses informations officielles sur le vote. L'objectivité des informations officielles sur l'objet soumis au vote doit être examinée selon les critères spécifiques de l'exhaustivité et de l'impartialité. Concernant le critère de l'exhaustivité, il n'est pas exigé que la documentation officielle se prononce sur chaque détail du projet. L'information doit être pondérée et suffisamment complète. L'exigence de l'impartialité impose notamment à l'autorité de livrer une image objectivement correcte sur la portée de son projet. Le contenu, le but et les incidences de celui-ci doivent être appréciés objectivement. Toute information qui ne correspond pas aux faits est prioritairement proscrite. Les faits doivent être présentés correctement, respectivement les données incertaines reconnaissables en tant que telles. En raison de leur caractère de monopole et de l'importance considérable des informations officielles

pour la formation de la volonté des ayants droit, la pratique pose des exigences particulièrement élevées concernant l'objectivité de l'information. L'autorité doit faire preuve d'un degré élevé de précaution dans ses informations. Les messages des autorités revêtent un caractère officiel et bénéficient de la confiance (JAB 2005 p. 385 c. 2.3 avec références citées). L'autorité qui informe est tenue d'indiquer tous les faits importants pour la votation. Ainsi, par exemple, le fait qu'à l'occasion d'une votation sur l'équipement général, un accord complémentaire au plan d'équipement de détail n'a pas été mentionné peut, dans certaines circonstances, influencer le résultat de la votation à l'assemblée communale (ARN/STRECKER, op. cit., p. 12, ch. 2.6). Ces principes sont principalement applicables s'agissant de l'information des citoyens et citoyennes en vue d'une assemblée communale ou d'un vote aux urnes. Ils ne s'appliquent pas avec la même rigueur, s'agissant de l'information d'un parlement communal en vue des objets qu'il a à traiter, du fait que les membres de l'organe législatif disposent de différents moyens pour obtenir eux-mêmes les informations nécessaires ou exiger des renseignements complémentaires de l'exécutif.

2.2.2 En l'occurrence est tout d'abord litigieux le point de savoir si, comme l'avancent les recourants, le message officiel de l'intimée en vue de la séance du Conseil général du 18 septembre 2013 a faussé la formation de volonté au sein de ce dernier, par le fait d'avoir laissé entendre que les propriétaires riverains étaient acquis au projet alors que tous y auraient été opposés. A la lecture du message, il ressort qu'un premier projet de réfection du secteur I. _____ - J. _____ a échoué en 2003 devant le Conseil général pour des motifs notamment liés au coût trop élevé des travaux, mais que la Municipalité était tenue de procéder dans les deux ans à cette viabilisation. Toujours d'après la même source officielle, cette obligation persiste en l'état à mesure que les chemins concernés entourent une zone presque entièrement bâtie et que la Municipalité est légalement tenue d'équiper intégralement celle-ci dans les 15 ans dès l'entrée en vigueur du plan de zones (dossier municipalité devant le Préfet [dos. munic.] 26, p. 1; voir encore à ce sujet: art. 15 et 19 al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [LAT, RS 700], art. 64 al. 2 let. a et art. 108 al. 1 LC). N'en contredise les recourants, l'on ne peut dès lors inférer de ces seules informations que les oppositions formulées en

2003 «ont maintenant disparu ou qu'elles ne portent plus que sur certains points de l'équipement» (recours, p. 7, ch. 20). Cela vaut d'autant plus que les recourants eux-mêmes ont allégué que le projet litigieux était semblable à celui de 2003 et que le coût financier qui posait à l'époque problème a depuis lors doublé (crédit passé de Fr. 210'000.- en 2003 à Fr. 423'000.- en 2013; dos. munic. 6, p. 1; 34). Il y a en outre davantage de riverains qu'en 2003 qui se sont installés dans le secteur concerné et qui, de fait, pourraient se prononcer en faveur ou en défaveur du projet (dos. munic. 33). Loin de nier l'existence d'oppositions potentielles à l'encontre de ce dernier, le message laisse en réalité uniquement entendre qu'il ne peut désormais plus être sursis à l'équipement concerné, contrairement à ce qui avait pu être le cas en 2003 où il n'y avait alors «pas urgence», puisque le délai de viabilisation de 15 ans n'était pas encore échu (dos. munic. 6, p. 2; 21). Dans un courrier adressé le 7 mai 2012 aux autres riverains, l'un des propriétaires concernés, conseiller général en 2003 et engagé alors en faveur du refus du premier projet, s'est du reste montré conscient de cette problématique, puisqu'il a de lui-même reconnu que «théoriquement la Commune pourrait décider sans notre accord d'effectuer cet aménagement [...]» (dos. munic. 19, p. 2).

En tout état de cause, le procès-verbal (PV) établi à la suite de la séance qui s'est tenue le 18 septembre 2013 au Conseil général ne laisse plus subsister le moindre doute quant à de possibles désaccords concernant le projet de viabilisation. Hormis le fait de mentionner que les riverains ont été informés lors d'une séance à ce sujet, ce même document indique que «leurs remarques ont amené des réflexions qui n'ont pas été acceptées par l'Office cantonal des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT)», respectivement qu'un éclairage public sera installé «contrairement à l'avis de certains riverains concernés» (dos. munic. 33, p. 1). Dès lors que ce document contient, de l'avis des recourants eux-mêmes (recours, p. 7, ch. 20), le texte écrit et préparé par les intervenants qui l'ont lu comme tel à l'assemblée, on peut partir du principe que le PV présente les faits avec une entière objectivité et s'avère donc conforme à la vérité. Sur la base de ce document et en l'absence d'autres faits allégués en lien avec l'accord ou le désaccord des riverains, il ne se justifie dès lors pas de recueillir la déposition comme témoin de K. _____ du Conseil

général. L'information que l'on parvient à reconstituer à l'aide du PV permet en effet d'établir à suffisance de droit l'existence de divergences au sujet des nouveaux équipements traitées et écartées par l'OACOT, respectivement d'une opposition non négociable de certains riverains à une partie des travaux proposés. Quoi qu'il en soit, rien n'indique que l'accord des propriétaires concernés au projet de réfection ait constitué «un élément d'information de première importance dans le cadre de la libre formation de l'opinion des membres du Conseil général». Lors de sa séance du 11 juin 2013, la Commission de la gestion du territoire a en effet précisé, sur question de l'un de ses membres, que les propriétaires pouvaient s'opposer au projet et à la participation financière mise à leur charge (dos. munic. 24). Cela étant, plusieurs membres du Conseil général qui siégeaient dans cette commission avaient été directement informés du fait qu'une opposition des riverains était en soi possible et ils auraient à n'en pas douter cherché à connaître la position de ceux-ci si la prise de décision avait pu en être influencée d'une quelconque manière. Enfin, il apparaît que K._____ du Conseil général a été contactée par les riverains après le vote du 18 septembre 2013 et qu'elle a reçu copie de leur lettre de contestation adressée le 24 octobre 2013 à la Municipalité (dos. munic. 35). Nonobstant ces critiques, le PV relatif au vote précité a été accepté sans aucune remarque lors de la séance suivante du 11 décembre 2013 (dossier de l'intimée [dos. int.] 3). Il n'y a pas davantage eu de tentative en vue d'obtenir une reconsidération du vote, même si un réexamen stricto sensu au sens de l'art. 27 du Règlement du Conseil général (RCG) ne semblait à ce stade-là déjà plus possible (voir également à ce sujet: ARN/FRIEDERICH/FRIEDLI/MÜLLER/MÜLLER/WICHTERMANN, *Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern*, 1999, art. 24 n. 30). Le projet en cause n'a au surplus pas donné lieu à une intervention parlementaire (motion, postulat, interpellation et question simple) au sens des art. 28 ss et 31 RCG.

2.2.3 Il est par ailleurs fait grief à l'intimée d'avoir travesti la réalité en faisant état dans son message et ses écritures en procédure d'un projet de réaménagement visant des chemins en chaille dépourvus d'un revêtement en dur et munis, s'agissant du chemin I._____, de rigoles alpines transversales pratiquement descellées et dangereuses pour le trafic. De

l'avis des recourants, ces descriptions et les photographies qui les illustrent en partie restituent «un état des lieux antérieur et dépassé», dès lors qu'un gravillonnage apposé en août 2013 sur le chemin I. _____ donne entière satisfaction aux riverains par le fait de supprimer les émanations de poussière provoquées par l'ancien revêtement et de sceller correctement les rigoles d'évacuation des eaux pluviales. Cette mesure d'entretien ne représentait cependant qu'un aménagement provisoire et urgent destiné à stopper l'érosion avancée du chemin du I. _____ dénoncée par un propriétaire riverain au début juillet 2013 et à garantir une utilisation aussi adéquate que possible des voies de desserte du secteur I. _____ - J. _____ durant l'hiver 2013-2014. En aucune manière, cette mesure de réfection superficielle et ponctuelle ne pouvait par conséquent suppléer au revêtement bitumé qu'imposait en l'occurrence l'équipement technique suffisant d'une route communale servant de desserte à des habitations situées en zone à bâtir (voir encore à ce sujet: c. 3.2 infra; art. 19 LAT; art. 7, 8 et 108 LC). Le message rédigé en conformité avec ces exigences a du reste été approuvé tel quel par le Conseil municipal le 1^{er} juillet 2013, soit avant le gravillonnage appliqué en août 2013 (dos. munic. 27). En date des 11 juin et 2 septembre 2013, la Commission de la gestion du territoire et la Commission de l'Economie et des Finances ont préavisé favorablement le projet après avoir rappelé que la Commune avait l'obligation d'aménager les chemins en cause, respectivement que les riverains étaient tenus de participer financièrement à cette réalisation (dos. munic. 24 et 29). C'est sur ces bases que le Conseil général a lui-même accepté le projet en date du 18 septembre 2013. En l'absence de toute contestation quant au principe même d'un réaménagement, peu importait dès lors que des mesures provisoires aient cas échéant déjà été prises dans l'intervalle et l'absence de communication à ce sujet ne saurait constituer «une désinformation manifeste qui invalide complètement le processus de décision du Conseil général». En tout état de cause, il était du seul ressort de la Municipalité d'apprécier l'ampleur de l'équipement technique à réaliser pour l'accès aux terrains à bâtir concernés (art. 64 al. 2 let. a et 108 al. 1 LC; voir encore à ce sujet: ZAUGG/LUDWIG, *Baugesetz des Kantons Bern*, vol. II, 2010, art. 108 n. 1).

2.2.4 Les recourants font encore valoir que la présentation du dossier au Conseil général a été faussée par le fait de ne pas avoir inclus la parcelle M._____, propriété de la L._____, et que ce fait est propre à influencer la répartition des frais d'aménagement, elle-même fonction de la surface des parcelles riveraines. A l'appui de sa réponse, la Commune a expressément admis ne pas avoir par erreur compté la propriétaire de la parcelle M._____ parmi les propriétaires concernés par le projet d'équipement et a indiqué que cette riveraine sera appelée à contribuer aux coûts du projet si elle en retire un avantage pour l'exploitation de son terrain. Quoi qu'il en soit, le nombre de riverains n'avait aucune incidence au stade de l'adoption du crédit d'engagement par le Conseil général, puisqu'il s'agissait alors uniquement de déterminer la part globale des frais incombant aux propriétaires fonciers (fixée en l'occurrence à 80%), respectivement la part de la charge nette restante pour la Municipalité (à savoir donc 20%). La décision d'octroi du crédit ne dit encore rien sur les débiteurs individuels concernés, ni sur le périmètre des contributions (art. 113 al. 1 LC; JAB 2007 p. 70 c. 3.4.2; ZAUGG/LUDWIG, vol. II, op. cit., art. 113 n. 2 et références citées et art. 114 n. 2). Ce n'est qu'au moment de l'adoption du plan des contributions que sera fixée la contribution financière de chaque propriétaire foncier et que l'inclusion d'un propriétaire supplémentaire pourra influencer la part des autres riverains - participation qui pourra elle-même faire l'objet d'une nouvelle procédure de recours (art. 114 LC). De plus, comme déjà souligné en procédure de recours devant le TA (duplique, p. 5, ch. 29), une éventuelle participation financière de la propriétaire de la parcelle M._____ n'est pas contraire aux intérêts des recourants, à mesure qu'un nombre plus élevé de propriétaires réduira d'autant le montant des contributions mises à leur charge. En tout état de cause, il n'y a dès lors pas lieu d'examiner cette question dans la présente procédure de recours, ni d'administrer le témoignage du gérant du domaine viticole situé sur la parcelle précitée en vue d'examiner, notamment, l'absence d'avantage que conférerait à ce bien-fonds le projet d'aménagement.

2.2.5 Par un dernier grief formel, les recourants reprochent à l'intimée d'avoir contrevenu aux règles d'objectivité et de transparence en présentant au Conseil général la participation financière de 80% des

propriétaires «comme acquise et reposant sur une base légale claire». Par ces seuls faits, la Municipalité aurait passé sous silence l'information capitale, selon les recourants, du risque qu'elle encourait de devoir contribuer à davantage que 20% au coût de l'équipement des chemins concernés. A la lecture du message adressé au Conseil général, l'on retient cependant uniquement que les chemins ici en cause font partie de l'équipement de détail et que les riverains sont de ce fait tenus de participer financièrement à un taux de 80% aux frais d'aménagement de la chaussée, de l'évacuation des eaux de surface et de l'éclairage public (dos. munic. 26, p. 2). La Municipalité ne laisse aucunement entendre que les propriétaires fonciers sont d'accord avec cette participation et elle se limite à indiquer le taux de participation usuel dans sa pratique pour les routes de dessertes relevant de l'équipement de détail (décision sur recours contestée, p. 5, ch. 10). Comme déjà relevé (c. 2.2.2), de surcroît, le désaccord des riverains quant au projet était connu du Conseil général et plusieurs députés au sein de cet organe, en leur qualité de membres de la Commission de la gestion du territoire, avaient été informés du droit d'opposition des propriétaires concernés. En tout état de cause, aucune discussion ni autre information cas échéant contradictoire ne ressortent à ce sujet du PV de la séance du 18 septembre 2013.

2.3 Il suit ainsi de ce qui précède que la Municipalité n'a nullement violé son devoir d'information objective par le contenu des informations délivrées dans son message officiel en vue de la séance du Conseil général du 18 septembre 2013. L'ensemble des faits importants pour la votation a été communiqué à l'organe législatif, tant sous l'angle du but que de la portée de l'objet soumis en votation. Hormis l'inexactitude, sans conséquence pour la décision à prendre, relative à l'inclusion ou non de la parcelle M._____ dans le projet de viabilisation, les données relatives à ce dernier ont été présentées de manière exhaustive et impartiale. L'intimée a de plus respecté son devoir de précaution par le fait, préalablement à toute volonté politique propre, d'inscrire les aménagements proposés dans un cadre précis et conforme aux exigences légales. En aucune manière il ne saurait dès lors lui être fait grief d'avoir influencé de manière illicite la formation de la volonté au sein du Conseil général.

3.

D'un point de vue matériel, il convient d'examiner ensuite si les propriétaires fonciers ont l'obligation de participer aux coûts de l'aménagement des chemins du I._____ et de J._____.

3.1 Aux termes de l'art. 112 LC, les propriétaires fonciers participent aux frais occasionnés par la construction des routes qui leur apportent un avantage particulier (al. 1). La contribution de chaque propriétaire foncier est déterminée en fonction de l'avantage retiré, généralement selon les possibilités d'affectation définies par le droit des constructions (al. 2). Le décret du 12 février 1985 sur les contributions des propriétaires fonciers pour les installations d'équipement et pour les ouvrages et mesures d'intérêt public (DCPF, RSB 732.123.44) prévoit les cas et les conditions de l'obligation faite auxdits propriétaires fonciers de verser des contributions, désigne les propriétaires fonciers astreints à l'obligation et règle le calcul des contributions ainsi que la procédure de perception (art. 1 al. 1 DCPF). Des contributions sont ainsi perçues auprès des propriétaires fonciers conformément à la LC, pour les frais de construction de routes des communes (art. 3 al. 1 let. a DCPF). A teneur de l'art. 11 al. 1 DCPF, des contributions peuvent être perçues auprès des propriétaires fonciers pour les frais de construction, d'aménagement et de transformation des routes; aucune contribution n'est perçue pour les frais d'entretien, de remise en état, de renouvellement et d'exploitation. Les dispositions légales divergentes sont réservées.

Déterminer si un bien-fonds est inclus dans le périmètre de perception et, partant, si une contribution est due par le propriétaire du fond concerné, est une question qu'il faut traiter en prenant en compte l'avantage retiré par ledit propriétaire (art. 112 al. 2 LC en relation avec art. 3 al. 2 DCPF). Cet avantage particulier constitue ainsi tant la condition à la perception d'une contribution que le moyen de mesurer celle-ci (JAB 2007 p. 70 c. 3.2 et les références citées). L'avantage particulier consiste en un accroissement de la valeur objective du bien-fonds. L'art. 3 al. 3 DCPF contient une liste des principaux cas qui fondent en principe un avantage particulier. Un tel avantage existe par exemple lorsque les mesures prises en matière de construction de routes (élargissement de la chaussée, tracé de route

facilitant le trafic, installation de places de stationnement, de trottoirs, de passages sous-voie et sur-voie, etc.) facilitent l'accès à un immeuble (art. 3 al. 3 let. c DCPF) ou que l'équipement servant à un bien-fonds est considérablement amélioré (art. 3 al. 3 let. e DCPF). Il n'est toutefois pas déterminant de savoir si le propriétaire du bien utilise effectivement l'avantage que lui procure la route. La simple possibilité objective de la réalisation de l'avantage suffit. Par conséquent, les raisons ayant mené à la construction des installations d'équipement ne sont en principe pas déterminantes. Au contraire, il convient de prendre en compte toutes les circonstances concrètes qui mènent à une augmentation objective de la valeur du bien-fonds. La contribution ne doit pas être supérieure à l'avantage particulier apporté par l'ouvrage au bien-fonds (art. 3 al. 4 DCPF; JAB 2007 p.70 c. 3.3, 2003 p.341 c. 3c, 1997 p.375 c.2, 1991 p.299 c.4a et les références citées; ZAUGG/LUDWIG, vol. II, op. cit., art. 112 n. 7).

3.2 En l'occurrence, le secteur I._____ - J._____ pâtit tout d'abord dans son équipement de l'absence d'un éclairage public, pourtant partie intégrante des routes publiques (art. 1 let. c de l'ordonnance cantonale du 29 octobre 2008 sur les routes [OR, RSB 732.111.1]). En l'état, seuls des éclairages automatiques (détecteurs de présence) ont été installés, du côté des chemins, par les propriétaires riverains. Les chemins concernés ne comportent pas non plus de revêtement en dur, mais sont équipés d'une couche d'usure composée de graviers concassés stabilisés, appelée chaille. La perméabilité de cette structure dépend de la proportion de particules fines. Sous l'action de l'infiltration des eaux de pluie et le compactage par les véhicules, les particules fines colmatent les espaces libres, ce qui réduit progressivement la perméabilité du revêtement. Des surfaces irrégulières avec des anfractuosités et d'autres défoncements apparaissent alors et il y a lieu de les combler par des recharges périodiques. En l'espèce, les intempéries et le passage fréquent des voitures ont également eu pour effet de charrier le sable et les gravats de la structure rocailleuse dans les garages avoisinants, les canalisations et les caniveaux. Il en est résulté une obstruction des grilles d'évacuation des eaux et un descellement des rigoles alpines. Le chemin I._____, en particulier, a été l'objet, début juillet 2013, de plaintes d'un riverain

dénonçant la dégradation encore plus rapide qu'à son habitude du chemin, comparé à un «lit de rivière desséché» transformé par temps sec en une poussière toujours plus volumineuse se propageant partout. Le gravillonnage apposé en urgence en août 2013 a certes permis d'enrayer l'érosion avancée du chemin. Ce type de revêtement sans particules fines constitué de gravier rond (gravillons) n'est cependant nullement adapté pour les surfaces carrossables, car les véhicules creusent des ornières qu'il faut ensuite régulièrement égaliser. Les nombreuses surfaces d'érosion constatées sur le revêtement gravillonné du chemin du I. _____ dès l'automne 2014 attestent au reste de cette réfection superficielle de la route (c. 2.2.3 supra). Le coût du gravillonnage de l'ordre de Fr. 15'000.- et la nécessité de renouveler celui-ci tous les deux ans confirment quant à eux qu'il ne pouvait s'agir d'une solution satisfaisante à terme.

L'ensemble des faits précités repose sur les déclarations concordantes de l'intimée et de plusieurs propriétaires riverains (dos. munic. 7, 14, 25, 26, p. 1; voir également les indications techniques disponibles sur le site www.urbanisme-neuchâtel.ch). Il est également étayé par le dossier photographique produit à l'appui de la réponse et propre à retracer l'état des chemins en date des 20 juin 2011, 28 mai 2013 et 18 novembre 2014, respectivement leur évolution durant ce laps de temps. Il s'ensuit que les voies d'accès existantes ne correspondent pas aux standards actuels en vigueur et requièrent une entière réfection.

3.3 A cet effet, le projet d'aménagement du périmètre I. _____ - J. _____ prévoit un revêtement en dur des chemins sans modification des tracés actuels, le maintien des banquettes herbeuses en vue d'une infiltration naturelle des eaux ainsi que l'installation de plusieurs candélabres. Concernant le chemin du I. _____, les travaux consisteront en outre dans le remplacement des grilles de dépotoirs, la suppression des rigoles alpines, la pose transversalement d'une nouvelle grille aco drain et le remplacement de la fontaine située au nord-ouest. Une nouvelle conduite d'eau potable sera par ailleurs intégrée au projet de réfection du chemin J. _____ (dos. munic. 26, p. 1 et 2). Certes, dans sa pratique, le TA a rappelé que lorsqu'un bien-fonds dispose en soi déjà d'un

équipement, le développement de cette installation n'entraîne en règle générale pas de plus-value pour la parcelle concernée. Un avantage particulier peut en revanche découler du fait que le développement d'une installation améliore notablement l'équipement de plusieurs parcelles (art. 3 al. 3 let. e DCPF). Une telle amélioration notable est notamment reconnue lorsqu'une route existante est détruite et reconstruite au même endroit, de meilleure qualité, avec de nouveaux matériaux et selon de nouveaux procédés (JAB 2007 p. 70 c. 3.5). Au cas particulier, les travaux de réfection des chemins du secteur I. _____ - J. _____ vont indéniablement au-delà de l'entretien ou de la remise en état que peut imposer une dégradation de la route au fil du temps. Les mesures d'entretien usuelles toujours plus conséquentes appliquées par l'intimée, d'abord par le comblement des ornières et autres défoncements avec de la chaille, puis au moyen d'un gravillonnage, ont d'ailleurs montré les limites d'une réfection uniquement ponctuelle et superficielle des chemins concernés. Les nouveaux aménagements proposés visant à compléter ou améliorer les routes existantes par la mise en place d'installations d'éclairage et le remplacement d'une infrastructure insuffisante par une installation idoine doivent en réalité être assimilés à de véritables travaux de construction (ZAUGG/LUDWIG, vol. II, op. cit., art. 112 n. 5 avec références citées; JAB 2007 p. 70 c. 3.5 avec exemples cités). Ces travaux ne résultent en effet pas de lacunes quant à l'entretien des routes, mais d'une qualité originelle insuffisante de celles-ci d'après les standards techniques actuels. Les routes existantes ne sont en ce sens pas seulement rénovées, mais fondamentalement repensées et considérablement améliorées de manière équivalente à des routes nouvelles de meilleure qualité. En d'autres termes, il s'agit d'un investissement qui ne pourrait pas être réalisé dans le cadre des seuls travaux d'entretien (voir à ce sujet: JAB 2007 p. 70 c. 3.6 avec références citées).

3.4 Il résulte dès lors de l'amélioration notable des aménagements précités un avantage particulier pour les propriétaires fonciers propre à fonder leur obligation de contribuer au financement de ceux-ci, conformément à l'art. 3 al. 3 let. e DCPF. Cet avantage particulier consiste dans le fait que disparaîtront dans un premier temps les désagréments et

les autres inconvénients d'usage liés à l'ancienne structure routière (voir c. 3.2 supra), ce qui contribuera dans le même temps à donner un aspect globalement plus soigné à la zone que plusieurs propriétaires avaient appelé de leurs vœux vu la lente dégradation de leurs immeubles et des alentours (dos. munic. 14). La pose de candélabres publics permettra pour sa part d'accroître la sécurité des usagers de la route et, partant, de garantir que les parcelles soient desservies par des voies d'accès adaptées à l'utilisation prévue (art. 19 LAT, art. 7 et 8 LC et art. 6 OC; TF 1P.530/2002 du 3 février 2003 c. 5; ZAUGG/LUDWIG, *Baugesetz des Kantons Bern*, vol. I, 2013, art. 7/8 n. 14 ss). Face à cet impératif, peu importe que les nouveaux aménagements puissent entraîner cas échéant des pertes en termes d'économie d'énergie, respectivement une «pollution lumineuse» du secteur concerné. Globalement, tant la qualité de l'habitat que la sécurité des habitants seront amendés, tous deux critères qui contribuent à accroître la valeur objective d'un bien-fonds et tombent également sous la clause générale de l'art. 3 al. 3 let. e DCPF (ZAUGG/LUDWIG, vol. II, op. cit., art. 112 n. 7b; TF 1P.530/2002 du 3 février 2003 c. 5). Ce bénéfice lié à l'infrastructure elle-même est en l'espèce doublé par l'avantage particulier que procurera aux propriétaires riverains l'amélioration de l'accès à leurs immeubles (art. 3 al. 3 let. c DCPF). Plusieurs propriétaires fonciers se sont en effet plaints jusqu'alors d'un accès rendu plus difficile en raison de projections de cailloux, même contre les véhicules parkés devant leurs immeubles, et d'un accès plus difficile aux garages du fait d'une déformation continue du niveau de roulement. Peu avant le gravillonnage apposé en août 2013, certains riverains ont de surcroît craint que l'accès à leurs biens-fonds soit à terme condamné, estimant même que celui-ci n'était plus «qu'une question de quelques temps» (dos. munic. 14 et 25). Un revêtement routier nouveau correspondant à l'état actuel de la technique est de toute évidence propre à combler ces lacunes (JAB 2014 p. 33 c. 3.4 avec références citées). Peu importe à ce stade de savoir si chaque propriétaire foncier concerné retire un avantage particulier d'un accès amélioré à son bien-fonds, respectivement d'une infrastructure routière notablement meilleure, et de quelle ampleur sera cet avantage. Ces questions feront en effet l'objet de la procédure du périmètre de perception et de la répartition des contributions.

4.

Les recourants étant tenus de participer aux frais de construction des routes, il convient encore de déterminer la part de ces frais qui leur incombe comme propriétaires fonciers.

4.1 Lors de la fixation de la part incombant aux propriétaires fonciers, il doit être tenu compte de l'importance que revêt la construction de la route pour la collectivité, d'une part, et pour les propriétaires fonciers concernés, d'autre part (art. 12 al. 1 DCPF). A cet égard, les valeurs limites supérieures selon l'art. 112 al. 1 LC ne peuvent être dépassées et, en application de cette disposition légale, les parts suivantes peuvent dès lors être mises à la charge des propriétaires fonciers:

- a jusqu'à 100 pour cent des frais engagés pour les routes de desserte de l'équipement de détail, pour l'équipement des zones de maisons de vacances et des zones destinées aux installations de sport et de loisirs situées en dehors du secteur bâti;
- b jusqu'à 80 pour cent au plus des frais de construction des rues collectrices de quartiers;
- c jusqu'à 50 pour cent au plus des frais de construction des autres rues remplissant une fonction d'équipement partielle.

4.2 Au cas particulier, l'intimée a à bon droit attribué les chemins du I. _____ et de J. _____ à l'équipement de détail. Ainsi que le démontre le plan de situation du projet (dos. munic. 23), les chemins du secteur précité entourent une zone presque entièrement bâtie et ont pour fonction principale de relier les maisons d'habitations construites à leurs abords aux installations de l'équipement général (art. 106 al. 2 let. b LC). La réalisation des travaux projetés relève dès lors de l'obligation générale des communes d'équiper les zones à bâtir (art. 19 al. 2 LAT) et, partant, de la compétence de ces autorités (ZAUGG/LUDWIG, vol. II, op. cit., art. 108 n. 1). L'attribution des travaux de réfection à l'équipement de détail n'avait du reste pas soulevé d'objections lors du premier projet de viabilisation en 2003. Contrairement à ce qui est allégué dans le recours, les communes n'ont pas l'obligation de tenir un registre dans lequel elles classent les voies d'accès en les attribuant à l'équipement général ou de détail. Si les communes disposent à cet effet des instruments du plan directeur ou du

plan de quartier, la classification peut à défaut également se faire de cas en cas en fonction de la nature de l'installation (art. 107 al. 1 LC et art. 7 al. 2 du Règlement de construction de l'intimée [RC]; ZAUGG/LUDWIG, vol. II, op. cit., art. 106/107 n. 4 et 5).

4.3 Il y a néanmoins encore lieu d'examiner si hormis leur fonction d'équipement, les chemins du secteur I. _____ - J. _____ remplissent cas échéant une autre fonction pour la collectivité. S'agissant de routes, cette question s'examine sous l'angle de l'accès uniquement, en ce sens que si une route ne sert pas principalement d'accès aux maisons qui la bordent, mais est utilisée en grande partie également par la collectivité pour rejoindre certaines zones de la localité, sa fonction d'équipement de détail n'est que partielle concernant l'accès aux maisons des propriétaires fonciers qui se trouvent en bordure. En l'occurrence, les chemins du secteur concerné revêtent, certes, une autre fonction que l'équipement des parcelles riveraines, en ce sens que leur prolongement débouche sur des chemins forestiers fréquentés par les randonneurs, les grimpeurs et les vététistes. En effet, le chemin du I. _____ est la partie initiale du chemin pédestre menant à N. _____ via O. _____ et P. _____. Même s'il est certainement moins fréquenté que la route du Q. _____ conduisant au chemin R. _____, il remplit de ce fait incontestablement une fonction pour la collectivité. Cette fonction reste toutefois limitée dans la mesure où l'accès à la forêt n'est pas possible en voiture et où la fréquentation de cette zone de détente naturelle ne peut donc pas être comparée à un stade de sport, à une piscine ou à un départ de pistes de ski où les usagers arrivent généralement en voiture (ZAUGG/LUDWIG, vol. II, op. cit., art. 112 n. 11 let. e).

Dans sa pratique, le TA a laissé entendre qu'une réduction de 15 à 20% de la part alors maximale des propriétaires de 80% était justifiée, en raison, d'une part, de l'accès en voiture à la forêt et, d'autre part, de l'avantage que conférait le trottoir prévu pour les randonneurs (JAB 1978 p. 277 c. 4 et 5). Il a également considéré comme fondé de réduire à hauteur de 10% la part alors maximale des propriétaires de 80% du fait d'un trafic intense de camions vers une déchetterie (JAB 1979 p. 152 c. 5). En l'espèce, peu importe que les chemins du I. _____ et de J. _____ aient existé de

tout temps et n'aient pas été spécialement créés dans une zone de construction nouvelle pour donner accès aux bâtiments. De par leur nature, ils remplissent indéniablement en l'état une telle fonction. Le projet litigieux est d'ailleurs essentiellement ciblé sur celle-ci, puisque l'aménagement prévu n'est ni nécessaire ni même désirable pour un chemin pédestre. Il est également sans incidence sur la présente procédure que les recourants aient eux-mêmes assumé (sur délégation de la Municipalité) l'équipement technique de leurs parcelles (approvisionnement en eau et en énergie, évacuation des eaux usées) et aient dû à cet effet se raccorder assez loin au sud sur la route Q. _____, sans aucune participation financière de l'intimée à cette viabilisation coûteuse. Cette question a été réglée au plus tard lors de l'octroi des permis de construire pour les immeubles des recourants raccordés en sous-œuvre de la route Q. _____ et c'est à ce moment-là que l'équipement technique aurait dû être contesté, respectivement le montant des contributions relatives à celui-ci. Les contributions pour cet équipement technique relèvent du reste d'une autre base légale (art. 111 al. 1 let. b LC) que les contributions d'équipement concernant la construction de routes (art. 111 al. 1 let. a LC).

4.4 Les coûts pour l'équipement de détail peuvent être imputés jusqu'à 100% aux propriétaires fonciers (art. 112 al. 1 let. a LC). Cette imputation totale des frais vaut comme règle générale. Des écarts par rapport à cette règle apparaissent toutefois indiqués, lorsqu'une route revêt également de l'importance pour la collectivité en dehors de sa fonction de raccordement. Cela concerne notamment le chemin pédestre d'une route de quartier, qui sert aux piétons dans le même temps d'accès de liaison pour se rendre de leur lieu de randonnée jusqu'à la gare (ZAUGG/LUDWIG, vol. II, op. cit., art. 112 n. 11 let. b). Eu égard au fait que les chemins du I. _____ et de J. _____ servent en premier lieu aux propriétaires fonciers rattachés par ceux-ci, mais ont également une importance secondaire pour la collectivité, la Commune n'a pas violé le droit en fixant la part des frais incombant aux propriétaires à 80%.

5.

Au vu de ce qui précède, le recours, en tous points mal fondé, doit être rejeté.

5.1 Les frais de la présente procédure fixés forfaitairement à Fr. 3'500.- sont mis à la charge des recourants qui succombent (art. 106 et 108 al. 1 LPJA) et compensés par leur avance de frais. La violation peu grave du droit d'être entendus des recourants, déjà comblée par la motivation implicite qui découlait de la décision sur recours contestée et en outre réparée devant la présente instance, ne justifie pas une autre répartition. Après avoir eu connaissance de la motivation de la Préfecture dans son préavis, les recourants ont de surcroît expressément maintenu leurs conclusions tendant à l'audition de deux témoins et ces réquisitions de preuves ont été rejetées par le TA (c. 2.1.2, 2.2.2 et 2.2.4 supra).

5.2 Les recourants qui succombent ne peuvent prétendre à des dépens (art. 104 al. 1 et 108 al. 3 LPJA).

L'intimée ne peut pas non plus prétendre à des dépens (art. 104 al. 1 et 4 et art. 108 al. 3 LPJA).

Par ces motifs:

1. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2. Les frais de la présente procédure, fixés forfaitairement à Fr. 3'500.-, sont mis à la charge des recourants et compensés par leur avance de frais.
3. Il n'est pas alloué de dépens.

4. Le présent jugement est notifié (R):

- au mandataire des recourants,
- à la mandataire de l'intimée,
- à la Préfecture du Jura bernois.

Le juge:

La greffière:

Voie de recours

Dans les 30 jours dès sa notification écrite, le présent jugement peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, au sens des art. 39 ss, 82 ss et 90 ss de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110).