

100.2020.342

BCE/REN

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

Jugement du 18 janvier 2021

Droit administratif

B. Rolli, président
P. Keller, juge
C. Wagnon-Berger, greffière

A. _____
représenté par Me B. _____
recourant

contre

C. _____ **SA**
agissant par ses organes statutaires
représentée par Me D. _____
intimée

et

Commune municipale de E. _____

et

Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT)
Ancienne dénomination: Direction des travaux publics, des transports et
de l'énergie (TTE)
Office juridique, Reiterstrasse 11, 3011 Berne

relatif à une décision sur recours de cette dernière du 18 août 2020
(police des constructions; utilisation d'un entrepôt autorisé hors de la zone à bâtir)



En fait:

A.

Le 30 avril 2015, l'entreprise C. _____ SA (ci-après: le maître d'ouvrage ou l'intimée), agissant par ses organes statutaires, a déposé auprès de la commune municipale de E. _____ (ci-après: la commune municipale ou l'autorité de police des constructions) une demande de permis de construire pour un entrepôt pour machines de déneigement et d'entretien des routes et installation d'une pompe à chaleur sur la parcelle n° X. _____ du registre foncier de E. _____, au lieu-dit "F. _____", située en zone agricole. La demande de permis de construire a été reçue par la Préfecture du Jura bernois (ci-après: la Préfecture) en date du 13 mai 2015. Le 25 juin 2015, A. _____ (ci-après: le dénonciateur ou le recourant) a formé opposition au projet. Par décision datée du 2 juillet 2015, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) a accordé une dérogation fondée sur l'art. 24 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700). **Au titre de conditions et charges, ladite décision prévoyait que "l'entrepôt doit être réservé exclusivement à des véhicules et machines destinés au service d'entretien des routes communales"**. Par décision du 17 décembre 2015, la Préfecture a accordé le permis de construire et rejeté l'opposition du recourant. **Ladite décision précisait que les conditions et charges de la décision du 2 juillet 2015 de l'OACOT faisaient notamment partie intégrante du permis de construire.** Le dénonciateur a recouru le 27 janvier 2016 contre la décision de la Préfecture auprès de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT; ancienne dénomination: Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie [TTE]). Le recours a été déclaré irrecevable par décision sur recours du 24 mars 2016 de la DTT. Cette décision sur recours n'a pas été contestée.

B.

Par courrier du 13 août 2018, le dénonciateur, représenté par un mandataire professionnel, s'est plaint auprès de la commune municipale,

en sa qualité de police des constructions, que l'utilisation faite de l'entrepôt excédait ce qui était prévu par le permis de construire du 17 décembre 2015 et les diverses charges et conditions y relatives. Après que le maître d'ouvrage eut pris position le 13 novembre 2018, les différentes parties (maître d'ouvrage, dénonciateur et police des constructions) ont participé à une inspection des lieux le 10 décembre 2018. Le 4 février 2019, la commune municipale, en sa qualité de police des constructions a rendu une décision dans laquelle elle a constaté que l'utilisation faite de l'entrepôt était conforme au permis de construire délivré le 17 décembre 2015 et qu'il n'y avait pas lieu de prendre des mesures en vue d'un rétablissement conforme à la loi.

C.

Le 8 mars 2019, le dénonciateur, toujours représenté en procédure, a interjeté recours contre la décision précitée du 4 février 2019 auprès de la DTT. Par décision sur recours du 18 août 2020, la DTT a rejeté le recours dans la mesure de sa recevabilité, confirmé la décision de police des constructions du 4 février 2019 et mis les frais de procédure ainsi que les dépens à la charge du recourant.

D.

Le 4 septembre 2020, le dénonciateur, toujours représenté par son mandataire, a recouru auprès du Tribunal administratif du Canton de Berne (TA) en retenant les conclusions suivantes:

"A titre principal:

1. Annuler la décision du 18 août 2020 de la DTT;
2. Partant, rendre une nouvelle décision sur le fond et prononcer les mesures qui s'imposent, en particulier sous l'angle de la police des constructions, notamment prononcer l'interdiction d'utilisation de l'entrepôt sis sur la parcelle n° Y._____ du ban de G._____ au-delà des seules tâches prévues par le permis de construire, à savoir au-delà de tâches relatives à l'entretien des routes communales de la

Commune de E. _____ en l'assortissant des menaces de sanction prévues à l'art. 50 de la loi cantonale du 9 juin 1985 sur les constructions (LC, RSB 721.0), respectivement à l'art. 292 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP, RS 311.0);

A titre subsidiaire:

3. Annuler la décision du 18 août 2020 de la DTT et renvoyer la cause à l'instance précédente afin qu'elle procède à une instruction complémentaire et qu'elle rende une nouvelle décision sur le fond dans le sens des considérants;

En tout état de cause:

4. Sous suite de frais et dépens".

Dans son préavis du 25 septembre 2020, la DTT, par son office juridique, a conclu au rejet du recours, renvoyant pour le surplus à la décision sur recours entreprise. Par courrier du 26 octobre 2020, la commune municipale a également conclu au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. L'intimée a fait parvenir son mémoire de réponse en date du 29 octobre 2020 en concluant au rejet du recours, sous suite de frais et dépens. Le mandataire de l'intimée a déposé sa note d'honoraires le 3 décembre 2020, tout comme le mandataire du recourant par courrier du 10 décembre 2020 (accompagné d'une réplique spontanée pour le compte de son client).

En droit:

1.

1.1 La décision sur recours attaquée se fonde sur le droit public. Conformément à l'art. 49 al. 2 de la loi cantonale du 9 juin 1985 sur les constructions (LC, RSB 721.0) et à l'art. 74 al. 1 de la loi cantonale du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA, RSB 155.21) et, en l'absence d'une exception prévue aux art. 75 ss LPJA, le TA est compétent pour connaître du présent litige.

1.2 Le requérant est propriétaire d'une unité de propriété par étage feuillet n° Z. _____ du registre foncier de E. _____ qui se trouve à proximité immédiate de l'entrepôt dont il est question ici (parcelle n° X. _____ du registre foncier de E. _____; voir dos. commune municipale p. 75) et a participé en tant que partie à la procédure devant l'instance précédente. Il est donc particulièrement atteint par la décision sur recours contestée et peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Il a par conséquent qualité pour recourir (art. 79 al. 1 LPJA; art. 35 al. 2 let. a LC). Au surplus, interjeté en temps utile, dans les formes prescrites (art. 32 et 81 LPJA) et par un mandataire dûment qualifié (art. 15 LPJA), le recours est en principe recevable. Au demeurant, on précisera d'emblée que dans la mesure où le requérant demande au Tribunal de rendre lui-même une nouvelle décision sur le fond et de prendre les mesures qui s'imposent (ch. 2 des conclusions principales), le recours est irrecevable. En effet, même en cas d'admission du recours et d'annulation de la décision de la DTT du 18 août 2020, il n'appartiendrait pas au TA de prendre, en première instance, "les mesures qui s'imposent". La cause pourrait au plus être renvoyée à l'autorité chargée de cette tâche (voir au demeurant conclusion n° 3). Sous cette réserve et sous réserve de ce qui figure au c. 4.3 ci-dessous, le recours est recevable.

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 commises dans l'exercice du pouvoir d'appréciation, mais pas le contrôle de l'opportunité.

1.4 Au vu de son caractère manifestement infondé, le jugement de la présente cause intervient dans une composition de deux juges (art. 56 al. 3 de la loi cantonale du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public [LOJM, RSB 161.1]).

2.

2.1 Sur le plan formel, le requérant critique la décision sur recours attaquée du fait qu'elle a nié toute violation du droit d'être entendue par la

commune municipale. Il fait valoir que l'autorité de première instance a insuffisamment motivé la décision, en particulier qu'elle n'a pas expliqué en quoi les faits constatés lors de l'inspection du 10 décembre 2018 permettaient de se prononcer sur la régularité (ou l'irrégularité) de la situation.

2.2 La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst., RS 101]; art. 26 al. 2 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 [ConstC, RSB 101.1], art. 21 ss LPJA) le devoir pour l'autorité judiciaire de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. Pour répondre à ces exigences, l'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 141 V 557 c. 3.2.1, 134 I 83 c. 4.1 et les arrêts cités; JAB 2016 p. 402 c. 6.2, 2015 p. 234 c. 3.2, 2012 p. 109 c. 2.3.3). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 c. 3.2.1; arrêt du Tribunal fédéral [TF] 2C_23/2009 du 25 mai 2009 c. 3.1). En revanche, une autorité judiciaire se rend coupable d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 2 Cst. si elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre (ATF 141 V 557 c. 3.2.1, 133 III 235 c. 5.2; 126 I 97 c. 2b; 125 III 440 c. 2a).

Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de caractère formel, dont la violation doit entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recourant sur le fond (ATF 144 I 11 c. 5.3, 142 II 218 c. 2.8.1). Selon le TF, une violation du droit d'être

entendu est considérée comme réparée lorsque la personne concernée se voit donner la possibilité de se prononcer sur sa cause devant une autorité de recours jouissant d'un pouvoir d'examen étendu, tant à l'égard des faits que du droit. Au demeurant, la réparation d'un vice éventuel ne doit avoir lieu qu'exceptionnellement (ATF 142 II 218 c. 2.8.1, 137 I 195 c. 2.3.2; TF 5A_897/2015 du 1^{er} février 2016 c.3.2.2; JAB 2012 p. 28 c. 2.3.5;). Même en cas de violation grave du droit d'être entendu, il convient de renoncer à l'annulation de la décision contestée et au renvoi à l'autorité précédente, si et dans la mesure où celui-ci ne constituerait qu'une vaine formalité et déboucherait sur une prolongation inutile de la procédure qui irait à l'encontre de l'intérêt à un jugement de la cause en temps opportun (ATF 142 II 218 c. 2.8.1, 137 I 195 c. 2.3.2, 136 V 117 c. 4.2.2.2, 133 I 201 c. 2.2).

2.3 En l'espèce, la décision rendue par l'autorité de première instance apparaît de prime abord, il est vrai, succinctement motivée. Toutefois, il en ressort clairement que la conclusion de l'autorité (selon laquelle l'entrepôt serait conforme au permis de construire du 17 décembre 2015) découle en particulier de l'examen de la prise de position et les pièces justificatives remises par l'intimée ainsi que des faits constatés lors de l'inspection des lieux et la vérification de la conformité de l'usage du bâtiment du 10 décembre 2018. Ainsi que l'a justement relevé la DTT dans la décision sur recours attaquée, il est aisément compréhensible que la commune municipale, en faisant référence dans son prononcé aux différents documents du dossier, a suivi les affirmations et arguments de l'intimée. Ainsi, les éléments importants qui l'ont guidée et lui ont permis d'aboutir au dispositif retenu ont été mentionnés à l'appui de la décision du 4 février 2019, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Il n'était nul besoin qu'elle discute au surplus de manière détaillée chacun des arguments soulevés par les parties, ni statue séparément sur chacune de leurs conclusions. Le recourant, représenté par un mandataire professionnel, a du reste été en mesure de restituer très exactement dans son recours le raisonnement suivi par l'autorité de première instance, démontrant ainsi qu'il en avait saisi toutes les implications concrètes. Il s'ensuit que c'est à raison que la DTT a considéré que la décision du 4 février 2019 de la

commune municipale satisfaisait aux conditions minimales posées par la jurisprudence en matière de motivation et c'est à bon droit que la DTT a jugé que le droit d'être entendu du recourant n'avait pas été violé par l'autorité de première instance.

3.

3.1 Dans un second grief de nature formelle, qu'il convient également d'examiner d'emblée (ATF 141 V 557 c. 3), le recourant reproche à la DTT d'avoir tardé avant de rendre la décision sur recours querellée.

3.2 En vertu de l'art. 29 al. 1 Cst., toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. Cette disposition consacre notamment le principe de la célérité ou, en d'autres termes, prohibe le retard injustifié à statuer. L'autorité viole cette garantie constitutionnelle lorsqu'elle ne rend pas la décision qu'il lui incombe de prendre dans le délai prescrit par la loi ou dans un délai que la nature de l'affaire ainsi que toutes les autres circonstances font apparaître comme raisonnable (ATF 144 I 318 c. 7.1, 135 I 265 c. 4.4; 131 V 407 c. 1.1; 130 I 312 c. 5.1; TF 2C_636/2016 du 31 janvier 2017 c. 2.1). Le caractère raisonnable de la durée de la procédure s'apprécie en fonction des circonstances particulières de la cause, lesquelles commandent généralement une évaluation globale. Entre autres critères sont notamment déterminants le degré de complexité de l'affaire, l'enjeu que revêt le litige pour l'intéressé ainsi que le comportement de ce dernier et celui des autorités compétentes (ATF 124 I 139 c. 2c, 119 Ib 311 c. 5b et les références indiquées). On ne saurait par ailleurs reprocher à une autorité quelques "temps morts"; ceux-ci sont inévitables dans une procédure (ATF 124 I 139 c. 2c; TF 1C_630/2015 du 15 septembre 2016 c. 3.1).

3.3 Le recourant a interjeté recours auprès de la DTT en date du 8 mars 2019. Les 2 et 4 avril 2019, la commune municipale et l'intimée ont fait parvenir leur préavis, respectivement leur mémoire de réponse. La Préfecture a également transmis le dossier de la cause par courrier du 5 avril 2019. Dans une ordonnance du 5 juillet 2019, la DTT a informé les

parties qu'une ordonnance d'instruction interviendrait probablement en septembre 2019 (dos. DTT p. 29). Après interpellation du recourant du 2 octobre 2019 (dos. DTT p. 30), l'autorité précédente a informé les parties qu'en raison d'une surcharge de travail, la prochaine ordonnance interviendrait probablement avant la fin octobre 2019 (dos. DTT p. 32). Une ordonnance d'instruction a été rendue le 5 décembre 2019 après une demande du recourant dans ce sens (dos. DTT p. 33). L'intimée a transmis les documents demandés par courrier du 11 décembre 2019 (dos. DTT p. 36) et les notes d'honoraires des mandataires ont été remises le 13 janvier 2020. Après une nouvelle interpellation du recourant le 23 juin 2020 (dos. DTT p. 49), la DTT a rendu la décision sur recours le 18 août 2020.

3.4 Certes, la DTT n'a procédé à aucune mesure d'instruction entre le dépôt du recours en mars 2019 et le mois de décembre 2019. Elle n'a en outre pas respecté le programme et les délais qu'elle avait elle-même fixés. Toutefois, une fois obtenu les documents de l'intimée qu'elle estimait nécessaires en décembre 2019 (dos. DTT p. 36), l'autorité précédente a rendu la décision sur recours dans un délai de huit mois, ce qui, également compte tenu de la situation sanitaire particulière du début de l'année 2020, ne peut être qualifié d'excessif pour juger d'une affaire de cette nature, notamment au vu des nombreux arguments avancés par le recourant. On ne saurait ainsi reprocher à l'autorité précédente un retard injustifié, de sorte que ce grief est infondé. Quoi qu'il en soit, en tant que la DTT a définitivement statué sur le recours dont elle était saisie, le grief n'a en principe plus d'objet. Le recourant ne peut en effet se prévaloir d'aucun intérêt actuel et pratique à faire constater un éventuel retard à statuer, étant précisé que la nature formelle de la garantie invoquée ne saurait pallier cette absence d'intérêt (ATF 123 II 285 c. 4a; TF 5A_385/2019 du 8 mai 2020 c. 7.2, 8D_7/2019 du 13 février 2020 c. 2.1).

4.

4.1 Le recourant reproche à la DTT de n'avoir pas constaté l'illicéité du permis de construire octroyé le 17 décembre 2015 par la Préfecture et

estime en particulier que celui-ci est contraire aux art. 22 al. 2 et 24 LAT puisque l'entrepôt n'est pas imposé par sa destination.

4.2

4.2.1 Aux termes de l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Conformément à l'art. 22 al. 2 LAT, l'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (let. a) et si le terrain est équipé (let. b). L'art. 24 LAT prévoit qu'en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Ces deux conditions sont cumulatives (JAB 2005 p. 444 c. 3.1). Le critère de l'implantation imposée par la destination de la construction au sens de l'art. 24 let. a LAT doit être considéré comme rempli lorsque des raisons objectives – techniques, économiques ou découlant de la nature du sol – justifient la réalisation de l'ouvrage projeté à l'emplacement prévu (implantation imposée positivement par la destination de la construction) ou lorsque ledit ouvrage ne peut, pour des raisons déterminées, être réalisé en zone à bâtir (implantation imposée négativement par la destination de la construction; ATF 136 II 214 c. 2.1; RUDOLF MUGGLI, *Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir - Art. 24 - Exceptions prévues hors de la zone à bâtir*, in: AEMISEGGER et al. [édit.], , 2017, art. 24 n. 5). En droit bernois, l'OACOT est le service compétent de la Direction de l'intérieur et de la justice qui statue sur la conformité à l'affectation de la zone des projets de construction hors de la zone à bâtir et sur les demandes de dérogation au sens des articles 24 à 24e et 37a LAT (art. 84 al. 1 LC et 108a de l'ordonnance cantonale du 6 mars 1985 sur les constructions [OC, RSB 721.1]).

4.2.2 Conformément à l'art. 45 al. 2 LC, les organes de la police des constructions prennent, dans les limites de leurs compétences, toutes les mesures nécessaires à l'application de la loi ainsi que des dispositions et décisions fondées sur elle. Il leur incombe en particulier de contrôler le

respect des prescriptions en matière de construction, des conditions et charges liées au permis de construire ainsi que des dispositions concernant la sécurité et l'hygiène du travail lors de la réalisation des projets de construction (let. a), de faire rétablir l'état conforme à la loi lorsque les travaux de construction sont illicites ou que les prescriptions en matière de construction ou les conditions et charges sont violées ultérieurement (let. b) et de faire supprimer les perturbations de l'ordre public causées par des bâtiments mal entretenus ou de toute autre manière contraire aux dispositions légales (let. c). Les tâches de la police des constructions décrites à l'art. 45 LC comprennent notamment le contrôle du projet de construction avant, pendant et après les travaux (art. 47 du Décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire [DPC, RSB 725.1]; ZAUGG/LUDWIG, *Kommentar zum bernischen BauG*, 2017, vol. I, art. 45 n. 2a). Aux termes de l'art. 46 al. 1 LC, si un maître d'ouvrage exécute un projet de construction sans permis ou en outrepassant celui-ci ou s'il omet d'observer des prescriptions en réalisant un projet autorisé (illicéité formelle), l'autorité compétente de la police des constructions ordonne l'arrêt des travaux. L'art. 46 al. 2 LC dispose que l'autorité de la police des constructions impartit au propriétaire du terrain ou au titulaire du droit de superficie un délai approprié pour rétablir l'état conforme à la loi sous commination d'exécution par substitution. 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. Une telle demande est exclue lorsque le projet a déjà fait l'objet d'une décision entrée en force de chose jugée (let. b). Lors d'une procédure d'octroi du permis au sens de la let. b ci-dessus, il convient d'examiner si le projet de construction peut être autorisé du moins partiellement (let. c). La validité de la décision de rétablissement de l'état antérieur est fonction de l'étendue du permis de construire (let. d).

4.3 D'emblée, il y a lieu de constater, comme l'a fait la DTT dans sa décision sur recours, qu'en s'efforçant, par le biais de son recours en matière de police des constructions (dénonciation pour utilisation non conforme du permis de construire) de remettre en cause la licéité dudit permis qui a été octroyé en décembre 2015, son grief est irrecevable. En effet, ce point sort de l'objet de la contestation qui consiste en l'occurrence

dans la décision sur recours rendue le 18 août 2020 par la DTT relative à une utilisation prétendue excessive d'un permis de construire. Cette décision sur recours fixe les limites des points qui peuvent être critiqués par le recours (qui, lui, détermine l'objet du litige devant le TA; ATF 131 V 164 c. 2.1, 125 V 413 c. 1; RUTH HERZOG in HERZOG/DAUM [éd.], *Kommentar zum bernischen VRPG*, 2^e éd. 2020, ad art. 84 n. 5). Le permis de construire étant entré en force avec les charges et conditions qu'il contenait, le recourant ne peut plus tenter de faire valoir, par le biais d'un recours pour utilisation excessive du permis, l'illicéité de celui-ci. Par conséquent, les photographies de l'allée d'arbres (avant que ces derniers soient rasés pour la construction de l'entrepôt) déposées par le recourant (voir réplique du 10 décembre 2020) visant à démontrer que des intérêts publics prépondérants étaient opposés à la construction, ne lui sont d'aucun secours dans ce cadre. Il n'a par ailleurs fait valoir aucun motif à ce point grave qui aurait permis à la DTT de constater d'office la nullité de la décision au sens de l'art. 40 al. 1 LPJA.

5.

5.1 Sur le fond, il convient d'examiner si c'est à bon droit que la DTT a jugé que l'utilisation de l'entrepôt par l'intimée était conforme au permis de construire et aux conditions et charges y relatives, octroyé le 17 décembre 2015 par la Préfecture.

5.2 Comme mentionné ci-dessus (voir c. A ci-dessus), l'OACOT a accordé une dérogation au sens de l'art. 24 LAT dans une décision du 2 juillet 2015 laquelle contenait la condition suivante: "l'entrepôt doit être réservé exclusivement à des véhicules et machines destinés au service d'entretien des routes communales". De l'avis du recourant, cette clause doit être comprise en ce sens que l'entrepôt doit être réservé aux véhicules de l'intimée destinés au service d'entretien des routes communales de la commune municipale ici concernée, à l'exclusion des véhicules qui serviraient à l'entretien hivernal des communes avoisinantes ou de personnes privées. Une telle interprétation restrictive de la condition litigieuse ne saurait être suivie. En effet, dans sa demande de préavis pour

la construction de l'entrepôt auprès de l'OACOT (datée du 2 décembre 2014), la commune municipale avait expressément souligné que l'implantation de l'intimée était très importante pour elle dans la mesure où elle lui assurait, ainsi qu'aux communes avoisinantes, un service hivernal et l'entretien des routes communales et privées (dos. Préfecture p. 48). C'est en se fondant sur cette demande de préavis que l'OACOT, en connaissance de cause, a accordé la dérogation en y ajoutant la condition susmentionnée. Par ailleurs, invité à se prononcer après le dépôt de l'opposition de recourant devant la Préfecture (dos. Préfecture p. 193), l'OACOT a maintenu la décision prise le 2 juillet 2015 par courrier du 9 novembre 2015. Dans cet écrit, l'OACOT a indiqué que l'implantation de l'entrepôt était imposée par sa destination, en tenant compte de la situation locale sous l'angle de la zone à habitat dispersé et du fait que les prestations du requérant étaient fournies en grande partie en faveur du public et à l'intérieur d'un périmètre justifiant l'emplacement "F. _____" (dos. Préfecture p. 194). Ledit courrier de maintien de la décision du 2 juillet 2015 est également intervenu à la suite de la prise de position de la commune municipale du 30 juillet 2014 (recte: 2015) dans laquelle l'autorité communale a évoqué l'impératif pour elle-même et les communes avoisinantes de bénéficier d'un service hivernal sur place "afin d'offrir des routes praticables à notre [sa] population ainsi qu'aux habitants des autres communes [...]" (dos. Préfecture p. 171). Par conséquent, avant de libeller la condition litigieuse dans la décision du 2 juillet 2015, l'OACOT était informé du fait que l'intimée serait chargée de l'entretien hivernal des routes appartenant à la commune municipale, mais également des routes des communes avoisinantes. Dans ces circonstances, la condition formulée par l'OACOT dans la décision du 2 juillet 2015 ne se voulait manifestement pas aussi restrictive que le pense à tort le recourant. L'interprétation retenue par la DTT de la condition susmentionnée, doit être admise eu égard au principe de la confiance, contrairement à ce que soutient le recourant. Appliqué à l'interprétation des décisions, ce principe limite les extensions de sens possible: le sens doit rester conforme à ce que le destinataire a été en mesure de comprendre – ce qu'il pouvait et devait comprendre – selon le texte de la décision, sa motivation et, plus largement, l'ensemble des circonstances qui ont entouré son élaboration (par exemple, la correspondance échangée; MOOR/POLTIER, *Droit*

administratif - les actes administratifs et leur contrôle, 3^{ème} éd., p. 208 JÜRIG BICKEL, *Auslegungsvorgang – Auslegung von Verwaltungsrechtsakten*, p. 150 n. 48; ATF 115 II 415 c. 3a).

5.3 Le recourant se méprend lorsqu'il prétend que le fait que l'OACOT ne modifie pas la condition susmentionnée nonobstant les annonces que la commune municipale a faites par courrier du 2 décembre 2014 démontre que l'autorisation du permis de construire ne pouvait aller au-delà. Bien au contraire. Comme cela ressort de ce qui précède (voir c. 5.2 ci-dessus), l'OACOT s'est appuyé sur les éléments au dossier (et justement sur le courrier de la commune municipale du 2 décembre 2014; dos. Préfecture p. 8) pour accorder la dérogation au sens de l'art. 24 LAT et pour formuler la condition susmentionnée. Il ne fait donc aucun doute que l'OACOT, en libellant la condition litigieuse, savait pertinemment que l'entrepôt servirait non seulement aux véhicules et machines destinés au service hivernal de la commune municipale sur le territoire de laquelle l'immeuble en question a été érigé, mais également des communes avoisinantes. Il doit ainsi être ici confirmé que par la formulation "service d'entretien des routes communales", l'OACOT n'avait pas pour intention de limiter l'usage de l'entrepôt à des mandats provenant exclusivement de la commune municipale.

5.4 Les références du recourant à la jurisprudence du TF selon laquelle ce n'est ni la demande, ni la motivation du demandeur de permis de construire qui sont déterminantes, mais bien plutôt les droits octroyés par ce permis, ne lui sont d'aucun secours (ATF 132 II 21 c. 4.1 et TF 1A_301/2000 du 28 mai 2001 c. 6a). En effet, les considérants qui précèdent visaient à démontrer, comme l'a fait la DTT dans la décision contestée, que l'OACOT a rendu la décision du 2 juillet 2015 en ayant eu connaissance du fait que l'intimée assurait un service hivernal aux communes avoisinantes (voir courrier de la commune municipale du 2 décembre 2014; dos. Préfecture p. 48). Il n'a jamais été question dans la décision sur recours querellée de retenir que la demande de préavis était déterminante. Il s'agissait bien plutôt pour la DTT d'interpréter, eu égard aux différentes pièces au dossier, la clause figurant dans la décision de dérogation du 2 juillet 2015 pour retenir que celle-ci n'excluait pas que

l'entrepôt soit utilisé pour des véhicules et machines destinés à l'entretien des routes de communes avoisinantes.

5.5 La DTT peut être entièrement suivie lorsqu'elle retient que limiter l'usage de l'entrepôt à des mandats provenant exclusivement de la commune municipale aboutirait à un résultat absurde puisqu'il faudrait démultiplier le parc machines et les possibilités d'entreposage en fonction du nombre de communes. Certes, les communes disposent chacune d'une réglementation et d'un budget propre (voir recours art. 4). Pour autant, il n'est en rien inhabituel et est, au contraire, judicieux que certaines communes s'entendent et mettent en place une infrastructure collective en vue d'atteindre un but commun, en particulier lorsque le matériel nécessaire implique des moyens financiers considérables. L'on pense par exemple aux corps des sapeurs-pompiers qui peuvent intervenir sur les territoires de communes différentes. En l'occurrence, nul n'est besoin d'obtenir d'attestation des communes avoisinantes pour admettre qu'une telle collaboration intercommunale existe (voir réplique du 10 décembre 2020).

5.6 Au vu de ce qui précède, la décision sur recours de la DTT, en tant qu'elle retient que l'entrepôt est utilisé par l'intimée de façon conforme au permis de construire, ne viole pas le droit et ne heurte nullement le sentiment de justice ou d'équité. Elle ne saurait être qualifiée d'arbitraire (sur la notion d'arbitraire: ATF 141 I 49 c. 3.4; JAB 2014 p. 535 c. 3.4, 2013 p. 521 c. 3.2.2; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, *Les droits fondamentaux*, 2013, n. 1136 ss).

6.

6.1 Le recourant critique la décision sur recours de l'autorité précédente en tant qu'elle retient que l'exercice de mandats privés par l'intimée est conforme au permis de construire et aux charges et conditions qui en font partie intégrante.

6.2 Une fois encore, l'on peut se rallier à l'argumentation de la DTT qui se réfère à cet égard aux considérants de sa décision sur recours relatifs

aux mandats des communes avoisinantes. Comme l'autorité précédente l'a justement évoqué, la commune municipale avait d'emblée annoncé à l'OACOT que le service hivernal et l'entretien pouvaient aussi concerner des routes privées (dos. Préfecture p. 48), de sorte que l'OACOT avait également connaissance de cette information lorsqu'il a rendu la décision du 2 juillet 2015. Il y a donc lieu d'admettre, au même titre que l'autorité précédente et à la lumière du principe de la confiance, que l'OACOT a implicitement autorisé l'intimée à exécuter un nombre limité de mandats privés. Cette interprétation résulte non seulement d'un examen de l'ensemble des circonstances qui ont entouré l'élaboration de la décision, mais également de l'examen du texte en tant que tel. En effet, le terme "exclusivement" se rapporte aux véhicules et machines devant être entreposés dans l'immeuble et non à l'usage de ceux-ci. Si l'OACOT avait voulu restreindre à ce point l'usage des machines, il aurait formulé la condition comme suit: "l'entrepôt doit être réservé à des véhicules et machines destinés *exclusivement* au service d'entretien des routes communales". Tel n'a cependant pas été le cas de sorte qu'il y a lieu de retenir, comme l'a fait l'autorité précédente, que l'OACOT a admis implicitement qu'une petite partie des mandats réalisés par l'intimée (qu'il s'agisse de l'entretien des routes privées ou d'autres tâches comme la réparation des conduites [dos. commune municipale p. 36] ou le sauvetage de véhicules sortis de route en raison de la neige [mémoire de réponse devant la DTT p. 5]), provienne de personnes privées, sans pour autant que l'infrastructure doive être considérée comme contraire aux prescriptions applicables. Pour le surplus, s'agissant toujours de cette problématique des mandats privés, il y a lieu de renvoyer intégralement à la décision sur recours contestée qui est pleinement convaincante (décision sur recours p. 6).

6.3 Le requérant se plaint que l'estimation de l'autorité précédente selon laquelle les mandats privés exécutés par l'intimée représentaient 17% des mandats n'est attestée par aucun document. Il fait grief à la DTT d'avoir refusé son offre de preuve tendant à l'obtention de la comptabilité de l'intimée et fait valoir une instruction insuffisante du dossier.

Il ressort de la décision sur recours contestée ainsi que du considérant qui précède (c. 6.2 ci-dessus), que l'OACOT a implicitement admis qu'une petite partie des mandats effectués par l'intimée provienne de personnes privées. Or, il existe suffisamment d'éléments au dossier permettant de retenir que les mandats publics exécutés par l'intimée sont prépondérants par rapport à ceux de provenance privée. Sur ce point, l'on peut mentionner, comme l'a fait la DTT, l'extrait du registre du commerce relatif à l'intimée qui indique que la société a pour but l'entretien des routes, le déneigement, les travaux de terrassement, l'exécution de travaux mécaniques, la construction métallique ainsi que le conseil technique et économique. Comme l'a relevé la DTT, de telles tâches ont un caractère public prédominant. Il a du reste été constaté sur place que les machines entreposées dans le bâtiment servaient uniquement à l'entretien des routes (voir rapport de visite du 10 décembre 2018; dos. commune municipale p. 36). Ainsi, il importe peu de connaître le pourcentage précis de mandats privés réalisés par l'intimée. Une instruction complémentaire sur ce point n'est donc pas nécessaire et la réquisition de preuve du recourant doit être écartée (recours p. 14).

7.

7.1 S'appuyant sur la décision du 23 juin 2015 de l'Office de l'environnement et de l'énergie (OEE; ancienne dénomination: Office de l'économie bernoise [beco]; dos. Préfecture p. 95) qui fait partie intégrante du permis de construire du 17 décembre 2015, le recourant estime que la DTT a violé le droit en retenant qu'en l'absence d'un monte-véhicule dans la halle, il pouvait être conclu qu'aucune réparation n'était effectuée dans l'entrepôt.

7.2 Il ressort en effet de la décision du 23 juin 2015 de l'OEE qu' "aucun travail de réparation ne sera entrepris dans la halle". Toutefois, comme l'a indiqué à juste titre la DTT, cette clause n'a pas été formulée en tant que charge ou condition au sens formel. Quoi qu'il en soit et comme l'a suffisamment démontré l'autorité précédente dans la décision sur recours contestée, le dossier ne comporte pas d'éléments laissant supposer que

l'intimée dépasserait le cadre de l'entretien courant et des contrôles de routine des machines. On ne saurait reprocher à la DTT une instruction insuffisante du dossier sur ce point. Au contraire, l'autorité précédente a minutieusement examiné l'ensemble des éléments au dossier pour parvenir à sa conclusion. Elle s'est notamment fondée sur le rapport de visite du 10 décembre 2018 lors de laquelle l'intimée a confirmé que l'outillage présent dans la halle servait uniquement à l'entretien courant et aux contrôles obligatoires (dos. commune municipale p. 36), étant entendu que les réparations conséquentes étaient effectuées directement chez le constructeur. En tout état de cause, si la procédure devant la DTT est commandée par la maxime inquisitoire (art. 18 al. 1 LPJA), il n'en demeure pas moins que cette obligation d'instruire les faits d'office est toutefois limitée par le devoir des parties de collaborer à l'établissement des faits (art. 20 al. 1 LPJA; JAB 2016 p. 65 c. 2.3, 2010 p. 541 c. 4.2.3; ATF 132 II 113 c. 3.2; MICHEL DAUM in HERZOG/DAUM (éd.), *Kommentar zum bernischen VRPG*, 2^e éd. 2020, ad art. 20 n. 1). En l'occurrence, le recourant n'a fait part à l'autorité précédente d'aucun fait concret qui aurait nécessité une instruction complémentaire quant à d'éventuels travaux de réparation dans la halle, mais s'est limité à renvoyer aux déclarations de l'intimée selon lesquelles celle-ci aurait admis procéder à des travaux de réparation dans l'entrepôt. C'est de façon pertinente que la DTT a considéré, sur la base des déclarations en question et d'un examen méticuleux du dossier, qu'aucun élément ne laissait supposer que l'intimée dépassait le cadre de l'entretien courant et des contrôles de routine. Il ne peut ainsi lui être reproché une instruction insuffisante du dossier, de sorte que le grief du recourant est infondé et la décision sur recours contestée doit également être confirmée sur ce point.

8.

8.1 Il ressort des considérants qui précèdent que la décision sur recours du 18 août 2020 ne prête pas flanc à la critique en retenant que l'utilisation de l'entrepôt est conforme à l'étendue du permis de construire octroyé pour cette construction et qu'aucune mesure de rétablissement ne s'impose. Le

recours est dès lors mal fondé et doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable.

8.2 Les frais de la présente procédure fixés forfaitairement à Fr. 2'000.- sont mis à la charge du recourant qui succombe et sont compensés par l'avance de frais versée (art. 108 al. 1 LPJA), le solde de celle-ci, par Fr. 1'500.-, lui étant restitué.

8.3 Au vu de l'issue de la procédure, le recourant qui succombe doit payer les dépens de l'intimée (art. 104 al. 1 et 108 al. 3 LPJA). Compte tenu du rejet total du recours et de la note d'honoraires du 3 décembre 2020 du mandataire de l'intimée qui ne prête pas à discussion, il convient de fixer la participation due par le recourant à l'intimée à un montant de Fr. 1'728.60 (Fr. 1'530.- d'honoraires, Fr. 75.- de débours et Fr. 123.60 de TVA; art. 104 al. 1 LPJA en lien avec l'art. 41 de la loi cantonale du 28 mars 2006 sur les avocats et les avocates [LA, RSB 168.11] et l'art. 11 ss de l'ordonnance cantonale du 17 mai 2006 sur le tarif applicable au remboursement des dépens [ordonnance sur les dépens, ORD, RSB 168.811]).

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. 2'000.-, sont mis à la charge du recourant et compensés avec l'avance de frais fournie, le solde de celle-ci, par Fr. 1'500.-, lui étant restitué.
3. Le recourant versera à l'intimée la somme de Fr. 1'728.60 (débours et TVA compris), à titre de dépens pour la présente procédure; au surplus, il n'est pas alloué de dépens aux autres participants à la procédure.
4. Le présent jugement est notifié (R):
 - au recourant, par son mandataire,
 - à l'intimée, par son mandataire,
 - à la Commune municipale de E. _____,
 - à la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT), Office juridique,et communiqué (A):
 - à la Préfecture du Jura bernois.

Le président:

La greffière:
e.r. Ph. Berberat, greffier

Voie de recours

Dans les 30 jours dès sa notification, 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).