

100.2024.83

DTT

RUA/EGC

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

Jugement du juge unique du 26 mars 2026

Droit administratif

C. Tissot, juge

A. Russo, greffier

A._____ et B._____
représentés par Me C._____

recourants

contre

D._____
représentée par Me E._____

intimée 1

et

Commune municipale de F._____
représentée par Me G._____

intimée 2

ainsi que

Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne
Reiterstrasse 11, 3011 Berne

relatif à une décision incidente de la Direction des travaux publics du canton de Berne du 20 février 2024 (installations dans la zone de protection des rives; soumission à l'octroi d'un permis de construire)



En fait:

A.

A._____ et B._____ ont acquis en 2016 la parcelle n° XX du ban de la Commune municipale de F._____ (ci-après: la Municipalité), sur laquelle ils ont réalisé plusieurs aménagements et installations. Par décision du 21 janvier 2021, la Municipalité a notamment jugé que des éléments bénéficiant des droits acquis et ayant été transformés ou rénovés sur la parcelle précitée étaient conformes aux prescriptions en vigueur en matière de construction. Cette décision est entrée en force.

B.

Le 27 mars 2023, sur dénonciation de la voisine des intéressés D._____, la Municipalité a rendu une décision de rétablissement de l'état conforme à la loi, ordonnant au couple A/B._____ de démolir complètement plusieurs installations et constructions érigées sur leur parcelle. En date du 27 avril 2023, A._____ et B._____, représentés par un mandataire professionnel, ont recouru auprès de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (ci-après: la Direction) contre la décision municipale du 27 mars 2023. Le même jour, ils ont déposé auprès de la Municipalité une demande de permis de construire après coup pour les éléments faisant l'objet de cette décision. Dans sa décision du 20 février 2024, qu'elle a considéré comme étant une décision incidente, la Direction a constaté que les installations concernées par le prononcé du 27 mars 2023 ne bénéficiaient pas de l'autorité de la chose jugée de la décision du 21 janvier 2021 et qu'elles nécessitaient toutes un permis de construire, rejetant le recours dans cette mesure et le radiant du rôle pour le surplus.

C.

Le 21 mars 2024, A. _____ et B. _____, toujours représentés par un mandataire professionnel, interjettent recours de droit administratif devant le Tribunal administratif du canton de Berne (ci-après: le Tribunal administratif) contre la décision incidente du 20 février 2024. Sous suite de frais et dépens, ils concluent à l'annulation de cette décision incidente et, principalement, au classement de la procédure ainsi que, subsidiairement, au renvoi de la cause à l'autorité précédente pour nouvelle décision dans le sens des considérants. La Direction conclut au rejet du recours et la Municipalité, représentée par une avocate, au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. La voisine des intéressés, elle aussi représentée par un avocat, conclut au rejet du recours en tant que celui-ci concerne l'éclairage extérieur et dans la mesure où il est recevable. Dans un second échange d'écritures, les parties ont maintenu leurs conclusions respectives.

En droit:

1.

1.1 Le Tribunal administratif connaît en qualité de dernière instance cantonale des recours contre les décisions et décisions sur recours fondées sur le droit public (art. 74 al. 1 de la loi cantonale du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA, RSB 155.21]; voir également art. 49 al. 2 de la loi cantonale du 9 juin 1985 sur les constructions [LC, RSB 721.0]). Il n'entre en matière sur un recours que si celui-ci est dirigé contre une décision finale, une décision partielle ou une décision incidente susceptible de recours séparément. Il examine d'office le point de savoir si les conditions de recevabilité sont réunies (art. 20a LPJA; JAB 2017 p. 205 c. 1.2, 2015 p. 27 c. 1.3).

1.2 Saisie d'un recours contre une décision de rétablissement de l'état conforme à la loi, et alors que les recourants ont simultanément déposé

une demande de permis de construire après coup auprès de la Municipalité, l'autorité précédente a limité son examen au point de savoir si les éléments dont le rétablissement a été ordonné par la Municipalité nécessitaient l'octroi d'un permis de construire, constatant en définitive que cela était le cas. En ce sens, comme l'a déjà jugé le Tribunal administratif (VGE 2017/287 du 23 avril 2018 c. 1.3), elle a rendu une décision incidente au sens de l'art. 61 LPJA. Une telle décision est susceptible de recours séparément notamment si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (art. 61 al. 3 let. b par renvoi de l'art. 74 al. 3 LPJA). C'est en particulier le cas lorsque, comme en l'espèce, seule la question de l'assujettissement au permis de construire fait l'objet de la décision incidente, dès lors qu'en l'absence d'un tel assujettissement une procédure de permis de construire subséquente pourra être évitée (VGE 2017/287 du 23 avril 2018 c. 1.3).

1.3 Les recourants ont pris part à la procédure devant l'autorité précédente, sont particulièrement atteints par la décision incidente attaquée et ont un intérêt digne de protection à son annulation ou sa modification. Partant, ils ont la qualité pour former recours de droit administratif (art. 79 al. 1 LPJA). Au surplus, interjeté dans les formes et les délais prescrits, par un mandataire dûment légitimé (art. 15, 32 et 81 al. 1 LPJA), le recours est recevable. Quant à l'intimée 1, l'art. 46 al. 2 let. a LC prévoit que, dans le cadre d'une procédure de rétablissement de l'état conforme à la loi, l'auteur de la dénonciation, concerné en tant que voisin, peut exercer ses droits de partie. En conséquence, l'intimée 1, qui est propriétaire de la parcelle adjacente à celle des recourants et qui a également participé à la procédure devant l'autorité précédente, bénéficie de la qualité de partie dans la présente procédure de recours (art. 12 LPJA; ZAUGG/LUDWIG, *Baugesetz des Kantons Bern*, volume I, 5^e éd. 2020, art. 46 n. 2a; voir également VGE 2005/22278 du 12 septembre 2005 c. 4.3).

1.4 Le pouvoir d'examen du Tribunal administratif s'étend au contrôle des faits et du droit, y compris les violations du droit commises dans

l'exercice du pouvoir d'appréciation, mais pas au contrôle de l'opportunité (art. 80 let. a et b LPJA).

1.5 Le jugement de la cause incombe au juge unique de la Cour des affaires de langue française du Tribunal administratif (art. 54 al. 1 let. c et 57 al. 2 let. b 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 Dans un grief formel qu'il convient d'examiner au préalable (ATF 141 V 557 c. 3 et la référence), les recourants invoquent une violation de leur droit d'être entendus, estimant la décision contestée insuffisamment motivée. Plus particulièrement, ils reprochent à l'autorité précédente de ne pas s'être prononcée sur trois de leurs griefs subsidiaires, à savoir la protection de la bonne foi, l'interdiction de l'arbitraire et la nécessité d'obtenir un permis de construire en dehors de la zone à bâtir.

2.2 Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale (Cst., RS 101) et 26 al. 2 de la Constitution du canton de Berne (ConstC, RSB 101.1), ainsi que concrétisé aux art. 21 ss LPJA (MICHEL DAUM, in Herzog/Daum [éd.], *Kommentar zum bernischen VRPG*, 2^e éd. 2020, art. 21 n. 4), implique en particulier l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision. Selon la jurisprudence, il suffit que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de telle manière que la personne intéressée puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer ni 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. 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 143 III 65 c. 5.2, 141 V 557 c. 3.2.1, à chaque fois avec les références).

2.3 En l'espèce, s'agissant d'abord du grief tiré de la violation de la bonne foi, il convient de relever que même si l'autorité précédente n'a pas expressément pris position sur celui-ci, on comprend à la lecture de sa décision incidente dans quelle mesure elle l'a écarté. En considérant que la décision du 21 janvier 2021 ne produisait pas l'effet exclusif attaché à l'autorité de la chose jugée en lien avec les installations et constructions visées par la décision du 27 mars 2023, la Direction a implicitement jugé qu'aucune assurance ou promesse n'avait été donnée aux recourants par la Municipalité au sujet de celles-ci (sur les conditions des renseignements erronés pouvant faire obstacle à l'application du principe de la légalité, voir notamment ATF 151 II 364 c. 5.1.2 et les références). Quant au grief de l'interdiction de l'arbitraire, les recourants estiment que la Municipalité, par sa décision du 27 mars 2023, revient sur sa décision du 21 janvier 2021 entrée en force. Or, l'interdiction de l'arbitraire contenue à l'art. 9 Cst. n'avait de toute façon pas à être examinée en tant que telle par l'autorité précédente, dès lors que cela serait revenu à limiter la cognition de celle-ci, ce qui ne peut être admis (voir à ce propos ATF 137 I 235 c. 2.5; arrêt du Tribunal fédéral [TF] 2C_749/2020 du 30 juin 2021 c. 6.2). En réalité, cette argumentation ne relève pas du droit d'être entendu, mais de l'examen matériel du cas, dès lors qu'elle porte sur la question de l'autorité de chose jugée, explicitement examinée par la Direction. Enfin, contrairement à ce que soutiennent les recourants, l'autorité précédente s'est bel et bien prononcée sur "la nécessité ou non d'un permis de construire hors de la zone à bâtir", dès lors qu'elle a retenu que l'ensemble des installations et constructions visées par la décision du 27 mars 2023 étaient assujetties à l'octroi d'un permis de construire. Du reste, les recourants ont été en mesure de saisir tous les points essentiels sur lesquels l'autorité précédente s'est fondée pour justifier sa décision incidente, comme le démontre le mémoire de recours circonstancié qu'ils ont déposé contre le prononcé contesté. Partant, la décision incidente du 20 février 2024 satisfait aux conditions imposées par la jurisprudence en matière de motivation, de sorte que le grief de violation du droit d'être entendu doit être écarté.

3.

Les recourants ont acquis la parcelle n° XX du ban de la Municipalité intimée en 2016. Cette parcelle se trouve dans le périmètre d'un plan de protection des rives. Sa partie nord est située dans le secteur H1, pour lequel les dispositions en matière de construction et d'affectation n'ont pas encore été approuvées (voir JTA 2010/109 du 19 novembre 2012 c. 3.4). La partie sud de cette parcelle figure pour sa part en zone de protection des rives et d'espace réservé aux eaux. Le 27 juin 2019, la Municipalité a procédé à une visite de la parcelle des recourants dans le cadre de la planification d'un nouveau tracé du chemin des rives. Elle a alors constaté la présence de plusieurs constructions et installations érigées sans autorisation au sud de la parcelle, dans la zone de protection des rives et réservée aux eaux. Il s'agissait "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". La Municipalité a alors ouvert une procédure de rétablissement de l'état conforme à la loi. Le 21 janvier 2021, elle a rendu une décision dans laquelle elle a notamment considéré que tous les éléments bénéficiant des droits acquis ayant été transformés ou rénovés sont considérés comme conformes aux prescriptions en vigueur en matière de construction. Au printemps 2021, la voisine des recourants s'est adressée à la Municipalité pour dénoncer diverses constructions et installations sur la parcelle de ceux-ci qu'elle estimait illicites et soumises à l'obtention d'un permis de construire. La Municipalité a ouvert une nouvelle procédure de rétablissement de l'état conforme à la loi. Après une inspection des lieux intervenue le 30 septembre 2022, la Municipalité a rendu sa décision du 27 mars 2023, par laquelle elle a en particulier ordonné aux recourants de démolir, d'ici au 30 juin 2023, complètement les constructions/installations suivantes:

- éclairage extérieur (situé dans la partie nord et dans la partie sud de la parcelle n° XX), 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° XX);

- 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° XX);
- structure en bois contre le mur protégé (située dans la partie sud de la parcelle n° XX);
- cuisine extérieure (située dans la partie sud de la parcelle n° XX);
- voile d'ombrage avec système de fixation près de la cuisine extérieure (située dans la partie sud de la parcelle n° XX);
- 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° XX);
- 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° XX);
- banc en bois sur la plate-forme en bois directement sur la rive du lac (situé dans la partie sud de la parcelle n° XX).

Le 27 avril 2023, les recourants ont contesté cette décision auprès de la Direction. Le même jour, ils ont déposé auprès de la Municipalité une demande de permis de construire après coup pour tous les aménagements listés dans la décision municipale. Le 20 février 2024, la Direction a rendu la décision incidente contestée.

4.

En l'espèce, seul est donc litigieux le point de savoir si c'est à juste titre que l'autorité précédente a jugé que les aménagements et constructions effectués par les recourants sur leur parcelle et listés par la commune intimée dans sa décision du 27 mars 2023 sont soumis à l'octroi d'un permis de construire. Les conditions d'octroi d'un tel permis ne peuvent en revanche pas faire l'objet du présent litige, si bien que les griefs en lien avec ces conditions seront écartés sans autre examen (quant aux notions d'objet de la contestation et d'objet du litige, voir JAB 2020 p. 59 c. 2.2 et les références; ATF 142 I 155 c. 4.4.2).

5.

Dans un premier grief matériel, les recourants estiment que les installations et constructions listées par la Municipalité dans sa décision du 27 mars

2023 ne sont pas assujetties à l'octroi d'un permis de construire en raison de la force de chose jugée de la décision précédente du 21 janvier 2021.

5.1 L'autorité de la chose jugée signifie qu'un jugement formellement entré en force est déterminant à l'égard de toute procédure ultérieure opposant les mêmes parties. Elle interdit en principe à tout tribunal d'entrer en matière sur une action dont l'objet du litige est identique à celui qui a été jugé définitivement (voir ATF 145 III 143 c. 5.1 et les références; JAB 2017 p. 459 c. 4.6.1 et les références). Lorsque ce n'est pas un jugement ou une décision sur recours qui est entré en force, mais, comme en l'espèce, une décision d'une autorité administrative, on parle alors de force de chose décidée. Les principes précités s'appliquent également à la force de chose décidée en ce sens qu'une fois la décision devenue exécutoire, l'autorité administrative ne peut plus revenir librement sur la situation juridique réglée et les parties sont tenues de s'y conformer (*res iudicata*; voir JAB 2017 p. 459 c. 4.6). A certaines conditions, un réexamen de la décision reste toutefois possible, ce qui justifie de privilégier le terme de force de chose décidée ("*Rechtsbeständigkeit*", c'est-à-dire validité juridique) plutôt que celui de la force de chose jugée matérielle. Cela signifie que s'agissant du caractère matériellement correct du prononcé, les décisions administratives n'offrent pas les mêmes garanties que les décisions sur recours et les jugements, pour lesquels la notion d'autorité de chose jugée matérielle a été développée. Il est ainsi possible de revenir à des conditions moins strictes sur la force de chose décidée d'un prononcé rendu par une autorité administrative (MARKUS MÜLLER, in Herzog/Daum [éd.], *Kommentar zum bernischen VRPG*, 2^e éd. 2020, art. 56 n. 3). Cette autorité a ainsi la possibilité de révoquer sa décision lorsque celle-ci est affectée d'une irrégularité initiale ou subséquente à son prononcé. Il faut toutefois que l'intérêt à une correcte application du droit objectif l'emporte sur l'intérêt de la sécurité du droit, respectivement à la protection de la confiance. Dans le cas contraire, il n'est en principe pas possible de révoquer la décision en cause (ATF 143 II 1 c. 5.1 et les références). Les exigences de la sécurité du droit ne l'emportent sur l'intérêt à une application correcte du droit objectif que si la décision en cause a créé un droit subjectif au profit de l'administré, si celui-ci a déjà fait usage d'une autorisation obtenue ou encore si la décision est le fruit d'une procédure au cours de laquelle les

divers intérêts en présence ont fait l'objet d'un examen approfondi. Cette règle n'est cependant pas absolue et la révocation peut intervenir même dans une des trois hypothèses précitées, le cas échéant moyennant le versement d'une indemnité, lorsqu'elle est commandée par un intérêt public particulièrement important. A l'inverse, les exigences de la sécurité du droit peuvent être prioritaires même lorsqu'aucune de ces trois hypothèses n'est réalisée (TF 1C_576/2022 du 5 décembre 2023 c. 4.2 et les références).

5.2 En l'espèce, dans sa décision du 21 janvier 2021, la Municipalité a en particulier 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 n° 837 devront être au bénéfice d'une autorisation entrée en force.
4. [...]"

Dans les considérants de la décision précitée, la Municipalité a notamment retenu ce qui suit:

"A.[...]"

- F. Il ressort des photos transmises que la terrasse située au sud de l'ancien mur des 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 (murs) de l'ancien ponton sont encore visibles.
- G. Le rack à paddles n'est pas soumis 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 et 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 XX, 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 sans 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 d'atteinte irréversible au site."

Le chiffre 1 du dispositif de la décision du 21 janvier 2021 est rédigé de manière très générale, dès lors qu'il concerne, sans autre délimitation, "tous les éléments bénéficiant des droits acquis ayant été transformés ou rénovés". Dans la mesure où les notions de "droits acquis", de "transformation" et de "rénovation" sont des notions juridiques qui doivent être appliquées au cas particulier, cette absence de précision quant aux éléments traités dans le dispositif de la décision nécessite de faire appel aux considérants de celle-ci (ATF 142 III 210 c. 2.2 et les références). Or, il se trouve que la décision traite de droits acquis uniquement au considérant H., en retenant que les constructions, à l'exception de la cabane, bénéficient des droits acquis. Ces constructions dont il est question sont pour leur part listées aux considérants qui précèdent. Il s'agit de la terrasse située au sud de l'ancien mur des rives, de la terrasse à proximité de la rive, de la douche, du ponton et du rack à paddles. En revanche, ni le dispositif ni les considérants de la décision du 21 janvier 2021 ne mentionnent les autres installations et constructions dont la Municipalité a ordonné la démolition dans sa décision de rétablissement de l'état conforme du 27 mars 2023. On relèvera encore, s'agissant des autres installations et constructions mentionnées dans la partie "faits" de la décision de 2021, c'est-à-dire la terrasse non couverte avec mobilier et cuisinette au sud de l'ancien mur des rives, les murs et un cheminement en bois, l'annexe de rangement d'environ 15 m², la plateforme en bois, la douche et le nouveau ponton à proximité immédiate de la rive, que la Municipalité a uniquement constaté, lors de sa visite du 27 juin 2019, qu'elles avaient été érigées sans autorisation mais pas qu'elles bénéficiaient des droits acquis. En tout état de cause, le fait que la procédure ayant abouti à la décision 21 janvier 2021 ait été précédée de plusieurs visites de la parcelle par des représentants de la Municipalité ne suffit pas à conférer l'autorité de chose décidée à toutes les constructions et installations qui s'y trouvaient.

5.3 Sur le vu de ce qui précède, c'est à juste titre que la Direction a considéré que la décision du 21 janvier 2021 ne produisait pas l'effet exclusif attaché à l'autorité de la chose décidée pour les installations et constructions mentionnées dans la décision de rétablissement de l'état

conforme à la loi du 27 mars 2023. Le grief de la violation de l'autorité de chose décidée doit dès lors être écarté. On ajoutera que même si la question de la révocation de la décision du 21 janvier 2021 ne fait pas l'objet de la présente procédure, il n'est pour le moins pas exclu que la protection des rives du lac et des eaux, voire l'espace réservé aux eaux, constitue un intérêt public particulièrement important qui pourrait justifier une telle révocation. Par conséquent, il revient à l'autorité ayant rendu cette décision de procéder à cet examen et, le cas échéant, d'effectuer une pesée des intérêts en présence afin de déterminer si la décision du 21 janvier 2021 doit être révoquée.

6.

Les recourants font ensuite valoir qu'aucune autorisation de construire n'est nécessaire pour les installations et constructions dont la Municipalité a ordonné la démolition dans sa décision du 27 mars 2023, soutenant qu'il n'y pas eu de modifications sensibles de l'extérieur ni de sollicitation importante ou d'atteinte à l'environnement au sens de l'art. 1a al. 1 LC. De plus, ils invoquent la protection des droits acquis pour ces installations (art. 3 al. 1 et 2 LC), relevant de surcroît l'absence de séparation entre le bâti et le non-bâti dans cette zone.

6.1

6.1.1 Selon l'art. 22 al. 1 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT; RS 700), aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. D'après la jurisprudence, sont considérés comme des constructions ou installations tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol, parce qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, chargent l'infrastructure d'équipement ou sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement (ATF 150 II 489 c. 2.1, 140 II 473 c. 3.4.1). Pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à la procédure d'autorisation, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, il entraînera des conséquences telles qu'il

existe un intérêt de la collectivité ou des voisins 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 (ATF 139 II 134 c. 5.2, 120 Ib 379 c. 3c et les références; JAB 2020 p. 380 c. 3.1; ZAUGG/LUDWIG, op. cit., art. 1a n. 10). En droit bernois, l'art. 1a al. 1 LC concrétise l'art. 22 al. 1 LAT et la jurisprudence précitée en prévoyant que sont soumis à l'octroi d'un permis de construire toutes les constructions, toutes les installations et tous les aménagements (projets de construction) 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.

6.1.2 D'après la jurisprudence, les incidences sur l'affectation du sol doivent être établies ou du moins apparaître comme suffisamment vraisemblables pour admettre l'assujettissement à un permis de construire. Il en va ainsi des situations dans lesquelles les prescriptions applicables sont concernées de manière typiques ou régulière, mais non lorsque de telles atteintes aux prescriptions ne peuvent se produire qu'avec une faible probabilité ou de manière purement occasionnelle. En revanche, le seul fait qu'une atteinte ne puisse être exclue avec certitude ne suffit pas à déclencher l'obligation d'obtenir un permis de construire. Le Tribunal administratif a précisé à cet égard qu'il convenait de distinguer la question de la possibilité d'obtenir un permis de construire avec celle de l'obligation d'obtenir un tel permis. Cette dernière obligation a une fonction préventive, visant à empêcher la violation des prescriptions applicables et doit, partant, intervenir avant qu'une telle violation ne soit établie (JAB 2020 p. 380 c. 6.2, 2015 p. 541 c. 3.3).

6.1.3 Selon l'art. 1b al. 1 LC, ne sont pas soumis à l'octroi d'un permis de construire notamment l'entretien des constructions et des installations, l'édification de constructions et d'installations pour une courte durée et les autres projets de constructions de peu d'importance. Au surplus, le décret du 22 mars 1994 relatif à la procédure d'octroi du permis de construire (décret cantonal du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire [DPC, RSB 725.1]) définit les projets non soumis à

l'octroi d'un permis de construire. Ceux-ci sont énumérés aux art. 6 et 6a DPC et comprennent notamment les petites installations, telles que les terrasses de jardin non couvertes et ouvertes sur deux côtés, les pergolas, les cheminées de jardin (art. 6 al. 1 let. b DPC), l'entretien et la modification de constructions et d'installations, lorsque ces mesures ne touchent à aucun élément déterminant du point de vue du droit des constructions ou de la protection de l'environnement (art. 6 al. 1 let. c DPC), les murs de soutènement, les rampes obliques (art. 6 al. 1 let. i DPC). L'art. 7 DPC pose toutefois des restrictions à l'exemption du permis de construire. Il précise que si un projet de construction au sens des articles 6 ou 6a DPC est sis hors de la zone à bâtir et qu'il est susceptible d'avoir une incidence sur l'affectation du sol, telle qu'une modification sensible de l'espace extérieur, une sollicitation importante des équipements techniques ou une atteinte à l'environnement, il est soumis à l'octroi d'un permis de construire (art. 7 al. 1 DPC). Il en va de même lorsque le projet de construction concerne l'espace réservé aux eaux, la forêt, une réserve naturelle, une zone de protection des sites, un objet naturel protégé, un monument historique ou l'environnement de ce dernier, et qu'il touche l'intérêt correspondant (art. 7 al. 2 DPC; voir ZAUGG/LUDWIG, op. cit., art. 1b n. 7b et les références). S'agissant de l'espace réservé aux eaux (voir art. 36a de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux [LEaux, RS 814.20]), l'autorisation de constructions et installations dans cette zone est spécifiquement réglée par l'art. 41c de l'ordonnance fédérale du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux, RS 814.201). Cette dernière disposition prévoit à son al. 1 que ne peuvent être construites dans l'espace réservé aux eaux que les installations dont l'implantation est imposée par leur destination et qui servent des intérêts publics, tels que les chemins pour piétons et de randonnée pédestre, les centrales en rivières et les ponts. Si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose, les autorités peuvent en outre notamment autoriser les installations conformes à l'affectation de la zone dans les zones densément bâties (al. 1 let. a). Quant à l'application de l'art. 41c OEaux, la disposition transitoire de la modification de l'OEaux du 4 mai 2011 prévoit que les cantons ont jusqu'au 31 décembre 2018 pour déterminer l'espace réservé aux eaux (al. 1). Aussi longtemps qu'ils n'ont pas déterminé l'espace réservé aux eaux, les prescriptions régissant les installations visées à l'art. 41c al. 1 et 2 OEaux,

s'appliquent le long des eaux à une bande de chaque côté large de 20 m concernant les étendues d'eau d'une superficie supérieure à 0,5 ha (al. 2 let. c).

6.2 Dans le cas d'espèce, il convient d'examiner si les installations et constructions énumérées au chiffre 1 du dispositif de la décision du 27 mars 2023 sont soumises à l'obligation d'obtenir un permis de construire, ce qui a été confirmé par l'autorité précédente. A cet effet, il y a lieu de déterminer, pour chaque élément, si celui-ci réunit les conditions posées par les art. 1a al. 1 LC et art. 22 al. 1 LAT ou s'il relève d'une exception au sens de l'art. 1b al. 1 LC, voire d'un projet exempté de permis au sens des art. 6 et 6a DPC, sous réserve des restrictions prévues à l'art. 7 DPC. En revanche, la question de savoir si certaines de ces constructions et installations litigieuses bénéficient des droits acquis n'est pas déterminante en l'espèce. En effet, la réalisation d'un projet de construction sur la base de la garantie des droits acquis ne dispense pas de l'obligation d'obtenir une autorisation de construire, seule question ici litigieuse (VGE 2017/287 du 23 avril 2018 c. 3.3, 2013/55 du 10 mars 2014 c. 4.2.4; ZAUGG/LUDWIG, op. cit., art. 3 n. 1c et les références). Il n'y a pas davantage lieu d'examiner à ce stade la conformité des constructions et installations litigieuses à la réglementation en matière de protection des rives (art. 4 al. 1 de la loi cantonale du 6 juin 1982 sur les rives des lacs et des rivières [LRLR, RSB 704.1]), cette question relevant également de la procédure ultérieure d'octroi du permis de construire.

6.2.1 On doit mentionner en premier lieu que le canton de Berne a délimité l'espace réservé aux eaux autour du lac de H._____, comme l'exige la législation fédérale. Ainsi, le sud de la parcelle des recourants, c'est-à-dire du lac jusqu'à l'ancien mur de rive, se situe entièrement dans cet espace. En outre, cette partie de la parcelle se trouve également en zone de protection des rives, si bien que toutes les installations et constructions litigieuses sont situées dans ces zones de protection (à l'exception toutefois de l'éclairage qui se situe pour sa part aussi bien dans la partie sud que dans la partie nord de la parcelle). Certes, le règlement de quartier et la réglementation communale en lien avec les parcelles situées au bord du lac, et en particulier celle des recourants, n'ont pas encore été

arrêtés (voir JTA 2010/109 du 19 septembre 2012 c. 3.4). Il n'en demeure pas moins que cette absence de réglementation n'a pas d'incidence sur l'espace réservé aux eaux, dès lors que l'affectation de cet espace est régie par le droit fédéral (art. 11 al. 1 LC; art. 5b al. 4 et 17 al. 1 let. a de la loi cantonale du 14 février 1989 sur l'entretien et sur l'aménagement des eaux [LAE, RSB 751.11]) et qu'en application de celui-ci, le canton de Berne a défini l'espace réservé aux eaux comme mentionné ci-avant.

6.2.2 *L'éclairage extérieur* se trouve le long du chemin en bois reliant la maison située au nord de la parcelle à une plate-forme au bord du lac située au sud de la parcelle. Il ressort du dossier communal que les recourants ont installé dix lampes en forme de tube d'environ un mètre de haut, dont les neuf cm de la partie supérieure sont éclairés avec une puissance de 16 W. Les recourants soutiennent que ces lampes ne sont allumées que sur commande et non en permanence, qu'elles peuvent être activées indépendamment dans les parties haute et basse, que leur intensité est relativement faible et que le secteur est déjà fortement bâti et éclairé. L'intimée fait valoir au contraire qu'il s'agit d'installations électriques fixes entraînant des conséquences spatiales importantes. En l'occurrence, ces luminaires sont de petites constructions annexes fixées durablement au sol. Pour cette raison déjà, même à leur appliquer l'exception de l'art. 6 al. 1 let. b DPC, elles nécessitent un permis de construire à tout le moins dans la partie sud de la parcelle, dès lors qu'elles se trouvent dans un espace réservé aux eaux et qu'elles ont un effet non négligeable sur cette zone (art. 41c al. 1 OEaux). D'un point de vue plus général, c'est-à-dire également en ce qu'elles se trouvent sur la partie nord de la parcelle, force est de constater qu'une fois allumées, ces installations produisent des émissions d'une certaine ampleur. Or, la lumière artificielle se compose de rayons électromagnétiques, si bien qu'il s'agit d'atteintes au sens de l'art. 7 al. 1 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01) qui sont dénommées émissions au sortir des installations et immissions au lieu de leur effet. Indépendamment des nuisances existantes, il importe, à titre préventif, de limiter les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations et les rayons dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable (art. 11 al. 2 LPE). Pour

les immissions lumineuses, il n'existe ni de valeurs limites d'immissions, ni de valeurs limites préventives de planification ou applicables aux installations. Les autorités doivent fixer les immissions lumineuses admissibles au cas par cas, directement sur la base des art. 11 à 14 LPE ainsi que des art. 16 à 18 LPE (ATF 140 II 214 c. 3.3, 140 II 33 c. 4.2; TF 1C_496/2015 du 23 septembre 2016 c. 3.1.2 et les références). Les autorités doivent notamment se référer aux recommandations édictées par l'Office fédéral de l'environnement (voir OFEV, Recommandations pour la prévention des émissions lumineuses, Berne 2021). En outre, la norme SIA 491 pour la prévention des émissions inutiles de lumière à l'extérieur, en vigueur depuis le 1^{er} mars 2013, peut valoir avis d'experts (ATF 140 II 214 c. 3.3, 140 II 33 c. 4.3). Par conséquent, il faut admettre avec l'autorité précédente que les luminaires installés par les recourants nécessitent une autorisation préalable de l'autorité compétente, notamment en raison de leur installation dans un espace réservé aux eaux s'agissant du sud de la parcelle, mais surtout en raison des émissions qu'elles impliquent, étant de surcroît rappelé qu'elles sont au nombre de dix et illuminent l'entier du jardin. Les photographies produites par l'intimée 1 montrent d'ailleurs que ces lampes illuminent fortement non seulement la parcelle des recourants, mais également la parcelle adjacente.

6.2.3 Quant à *l'escalier permettant de passer du niveau supérieur au niveau inférieur du jardin*, entièrement situé dans la partie sud de la parcelle des recourants, ceux-ci font valoir qu'il ne s'agit pas d'une construction nouvelle, mais d'une remise en état d'un élément préexistant, le chemin pavé ayant été remplacé par des escaliers en bois. Cette argumentation ne saurait être suivie, dès lors que les recourants n'ont pas uniquement procédé à un entretien de l'ancien chemin, mais un remplacement complet de celui-ci par une toute nouvelle installation d'une dizaine de marches dans un autre matériau. Un tel aménagement ne relève ni d'un simple entretien ni d'un projet de moindre importance au sens de l'art. 1b al. 1 LC, mais bien d'une rénovation substantielle, améliorant de manière significative l'état et l'utilisation de l'ouvrage, au-delà de la simple remise en état ou du remplacement des parties défectueuses (voir JAB 2014 p. 65 c. 5.4.2). Au demeurant, même à retenir les arguments des recourants allant dans le sens d'un simple

entretien (voir art. 6 al. 1 let. c DPC), une telle construction dans un espace réservé aux eaux est de toute façon soumis à autorisation (art. 7 al. 2 DPC et art. 41c al. 1 let. a OEaux). Quant au *mur en béton se trouvant entre l'escalier et la cuisine extérieure*, accolé perpendiculairement au mur de rive protégé et situé dans la partie sud de la parcelle, il constitue une nouvelle construction au sens de l'art. 1a al. 1 LC, en raison de son caractère fixe, de son ancrage durable au sol et de son impact sur le paysage. Ici également, même à admettre qu'il puisse être qualifié de mur de soutènement au sens de l'art. 6 al. 1 let. i DPC, un tel ouvrage n'en demeure pas moins soumis à autorisation. En effet, son emplacement dans l'espace réservé aux eaux impose l'autorisation de l'autorité compétente, qui doit notamment vérifier qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose et que le mur est conforme à l'affectation de la zone (art. 7 al. 2 DPC et art. 41c al. 1 let. a OEaux). Il en va de même de *la structure en bois placée contre le mur de rive*. Celle-ci a été créée artificiellement par les recourants et est destinée à durer, dans la mesure où elle vise à couvrir de manière permanente le mur de rive remis en état sans autorisation par ceux-ci (voir décision du 21 janvier 2021). Elle n'est donc ni intégrée ni nécessaire au mur précité et ne constitue ainsi pas un simple entretien de celui-ci. Certes, ne mesurant pas plus de deux mètres de haut, elle pourrait être qualifiée de petite installation annexe au sens de l'art. 6 al. 1 let. b DPC. Toutefois, elle ne saurait être exonérée d'un permis de construire puisqu'elle se situe également dans l'espace réservé aux eaux (art. 7 al. 2 DPC et art. 41c al. 1 let. a OEaux). Le fait que les recourants soutiennent qu'il ne s'agit pas d'une construction mais d'une protection destinée à recouvrir les éléments hétéroclites et irréguliers de l'ancien mur de rive ne permet pas de faire obstacle à cette obligation. *La cuisine extérieure*, située dans la partie sud de la parcelle des recourants directement devant le mur de rive, doit être appréciée de manière similaire. Les recourants affirment qu'il s'agit d'un simple meuble de jardin, dépourvu d'ancrage au sol, et ne constituant donc pas une construction. Toutefois, même à retenir l'absence totale de fixation au sol et le caractère de "petite installation" au sens de l'art. 6 al. 1 let. b DPC, son implantation n'est pas imposée par sa destination dans l'espace réservé aux eaux. En outre, elle ne sert en rien l'intérêt public, visant bien au contraire un intérêt purement privé des recourants. Elle est donc soumise à permis de construire. *Les deux voiles*

d'ombrage avec système de fixation, l'une installée près de la cuisine extérieure et l'autre près de la plate-forme en bois directement sur la rive du lac, sont également situées dans la partie sud de la parcelle, dans l'espace réservé aux eaux. Elles reposent sur des structures stables et durables couvrant l'espace extérieur. De telles installations, créées artificiellement, destinées à durer et fixées au sol, permettent une extension de l'utilisation de la terrasse dans l'espace et constitue dès lors une construction soumise à autorisation (voir TF 1C_3/2010 du 1^{er} juillet 2010 c. 2.2). Le fait que ces voiles ne soient installées que durant la période estivale n'y change rien. Il en va de même de *la protection visuelle avec socle en béton située près de la cuisine extérieure*, du *banc d'angle* construit le long du mur de rive et de la limite est de propriété et du *banc en bois sur la plate-forme*. Ces trois éléments sont des constructions ancrées au sol et constituent des installations fixes et durables, qui structurent l'espace extérieur et modifient l'affectation du terrain au sens de l'art. 1a al. 1 LC. Au demeurant, ici également, même à admettre une exception de l'art. 6 al. 1 DPC (par exemple la let. b s'agissant de la protection visuelle), il convient de rappeler que l'entier des éléments litigieux se trouve dans l'espace réservé aux eaux et nécessite donc de toute façon une autorisation (art. 7 al. 2 DPC et art. 41c al. 1 OEaux).

6.3 Il résulte en définitive de l'examen de chacune des installations et constructions que celles-ci présentent toutes les caractéristiques d'ouvrages soumis à l'exigence d'une autorisation de construire au sens des art. 1a al. 1 LC et 22 LAT. En effet, elles sont créées artificiellement, destinées à durer et fixées au sol. En outre, l'impact d'un projet sur le territoire doit être examiné dans une perspective d'ensemble et non pour chaque objet pris isolément (TF 1A.276/2006 du 25 avril 2007 c. 5.3). Si certaines constructions pourraient certes constituer des exceptions au sens de l'art. 6 DPC, force est de constater qu'elles se trouvent toutes dans l'espace réservé aux eaux et que de ce fait, elles doivent être autorisées en application des art. 7 al. 2 DPC et 41c al. 1 OEaux.

7.

Les recourants font encore valoir trois autres griefs, à savoir la protection de la bonne foi, l'interdiction de l'arbitraire et la nécessité d'obtenir un permis de construire hors de la zone à bâtir. Quant à la bonne foi, ils invoquent plus particulièrement le fait que ce principe protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsque cet administré a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration, susceptible d'éveiller chez lui une attente ou une espérance légitime (voir pour les conditions ATF 146 I 105 c. 5.1.1 et les références). Ils estiment que par sa décision du 21 janvier 2021, la Municipalité leur a donné des assurances quant aux installations se trouvant sur leur parcelle. Or, comme on l'a vu, cette décision du 21 janvier 2021 ne produit pas d'effet exclusif attaché à l'autorité de la chose décidée pour les installations et constructions litigieuses en l'espèce. Au demeurant, on ne voit pas en quoi les recourants auraient pris des dispositions sur la base de cette décision et sur lesquelles ils ne pourraient pas revenir sans préjudice. Ils n'en font valoir aucune et rien n'indique de surcroît qu'ils aient effectué une quelconque modification dans l'aménagement de leur parcelle postérieurement à la décision précitée. Ils réfutent d'ailleurs toute modification de l'aménagement depuis lors. Quant à la violation de l'arbitraire, comme on l'a déjà vu précédemment, ce grief ne saurait être examiné par le Tribunal administratif, dès lors qu'il reviendrait à limiter la cognition de celui-ci, ce qui ne saurait être admis et constituerait une violation des art. 29a Cst. et 110 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110; voir à ce propos ATF 137 I 235 c. 2.5; TF 2C_749/2020 du 30 juin 2021 c. 6.2, 2C_212/2020 du 17 août 2020 c. 3.2 et les références). En réalité, avec l'interdiction de l'arbitraire, les recourants entendent se plaindre de la violation du principe de l'autorité de la chose décidée, grief qui a déjà été examiné et écarté ci-avant, de sorte qu'il suffit d'y renvoyer (voir c. 5 ci-dessus). Finalement, l'obligation d'obtenir un permis de construire pour l'ensemble des installations et constructions litigieuses, quelle que soit la zone dans laquelle celles-ci se trouvent, a été dûment examinée (voir c. 6 ci-dessus), si bien qu'il suffit également d'y renvoyer.

8.

8.1 Sur le vu de ce qui précède, le recours s'avère mal fondé et doit être rejeté.

8.2 Les frais de la présente procédure fixés forfaitairement à Fr. 2'000.- sont mis à la charge des recourants qui succombent et compensés par l'avance de frais versée (art. 108 al. 1 LPJA). Le surplus de celle-ci, par Fr. 1'500.-, leur sera restitué à l'entrée en force du présent jugement.

8.3 Les dépens de l'intimée 1 pour la procédure devant le Tribunal administratif sont mis à la charge des recourants qui succombent (art. 108 al. 3 LPJA). Compte tenu de la note d'honoraires du 23 juillet 2024, qui n'appelle pas de commentaires particuliers, ceux-ci sont fixés à Fr. 4'787.75 (débours et TVA compris). Quant à la Municipalité, elle ne saurait prétendre à des dépens, malgré le fait qu'elle ait été assistée par une mandataire professionnelle. En effet, à teneur de l'art. 104 al. 4 LPJA, de tels dépens peuvent être alloués uniquement si les circonstances de fait et de droit le justifient. Or, outre que la Municipalité concernée ne saurait être considérée comme étant une petite commune dans le domaine en cause, dès lors qu'elle traite très fréquemment des procédures de police des constructions et des demandes de permis de construire, la présente procédure, qui n'a trait qu'à la question de savoir si les installations et constructions litigieuses sont soumises à l'obligation d'obtenir un permis de construire, ne saurait être considérée comme étant complexe (voir dans ce sens JAB 2025 p. 58 c. 5.3.2 et les références).

Par ces motifs:

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais de la procédure, fixés forfaitairement à Fr. 2'000.-, sont mis à la charge des recourants et sont compensés par l'avance de frais versée. Le surplus de celle-ci, par Fr. 1'500.- sera restitué à l'entrée en force du présent jugement.
3. Les recourants verseront à l'intimée 1 le montant de Fr. 4'787.75 (débours et TVA compris) à titre de dépens.
4. Le présent jugement est notifié (R):
 - aux recourants, par leur mandataire,
 - à l'intimée 1, par son mandataire,
 - à la Municipalité, par sa mandataire,
 - à la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne.

Le juge:

Le 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).