

100.2025.136

TIC/EGC

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

Jugement du juge unique du 5 mai 2025

Droit administratif

C. Tissot, juge
P. Annen-Étique, greffière

A. _____
représentée par **B.** _____
recourante

contre

Commune mixte de C. _____
intimée

et

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

relatif à une décision incidente de cette dernière du 28 avril 2025
(refus de restituer l'effet suspensif à titre de mesure superprovisionnelle)



En fait:

A.

La société A. _____ a son siège dans le canton de Berne et a en particulier comme but l'exploitation d'un hôtel-restaurant situé dans la commune mixte de C. _____ (ci-après: l'autorité communale).

B.

A l'appui d'une décision du 16 avril 2025, l'autorité communale a interdit à la société concernée, avec effet immédiat, l'utilisation d'un horodateur et la perception de taxes de stationnement. Elle a en outre constaté que sa décision était immédiatement exécutoire. L'intéressée a contesté ce prononcé le 24 avril 2025 devant la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (ci-après: la Direction), requérant notamment à titre de mesure superprovisionnelle la restitution de l'effet suspensif à son recours. Par une décision incidente du 28 avril 2025, la Direction a rejeté cette requête, de même qu'imparti un délai à l'autorité communale pour produire son dossier ainsi que pour se déterminer sur le recours et la requête d'effet suspensif.

C.

Par acte du 1^{er} mai 2025, la société concernée conteste la décision incidente de la Direction du 28 avril 2025 auprès du Tribunal administratif du canton de Berne (ci-après: le Tribunal administratif). Outre de constater la nullité de la décision de l'autorité communale du 16 avril 2025, elle demande, sous suite de frais et dépens, l'annulation de la décision incidente précitée et, principalement, l'octroi de l'effet suspensif à son recours du 24 avril 2025 déposé contre la décision du 16 avril 2025 de l'autorité communale auprès de la Direction, le cas échéant à titre de mesure superprovisionnelle, ainsi que, subsidiairement, le renvoi de la

cause à l'autorité précédente pour que celle-ci octroie l'effet suspensif à son recours du 24 avril 2025.

En droit:

1.

1.1 Seul le chiffre 3 de la décision incidente de la Direction du 28 avril 2025, rejetant la requête de restitution de l'effet suspensif au recours du 24 avril 2025 à titre de mesure superprovisionnelle, fait l'objet de la présente procédure.

1.2 Rendue dans le cadre d'une procédure de rétablissement de l'état conforme ordonnant l'interdiction d'utiliser un horodateur et de percevoir des taxes de stationnement et, partant, fondée sur le droit public, la décision incidente de refus de restitution à titre de mesure superprovisionnelle de l'effet suspensif est susceptible, 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 (en particulier à l'art. 75 al. 1 let. a LPJA), d'un recours auprès du Tribunal administratif (voir également art. 49 al. 2 de la loi cantonale du 9 juin 1985 sur les constructions [LC, RSB 721.0]). Celui-ci est dès lors compétent pour connaître du présent litige.

1.3 Une décision qui, telle que celle ici contestée, statue sur l'effet suspensif (que ce soit à titre de mesure provisionnelle [art. 27 LPJA] ou, sans préalablement entendre les autres participants à la procédure [art. 21 al. 2 let. b LPJA], en tant que mesure superprovisionnelle) constitue une décision incidente (art. 61 al. 1 let. g LPJA). Or, aux termes de l'art. 61 al. 3 let. a LPJA, applicable en vertu de l'art. 74 al. 3 LPJA, une décision incidente n'est susceptible de recours que si elle peut causer un préjudice irréparable. Selon la jurisprudence du Tribunal administratif, un préjudice irréparable de pur fait (et non juridique) peut suffire (voir MICHEL DAUM, in

Herzog/Daum [éd.], *Kommentar zum bernischen VRPG*, 2^e éd. 2020, art. 61 n. 39; JAB 2016 p. 237 c. 5.1). En l'occurrence, en l'absence de restitution immédiate de l'effet suspensif, la société recourante ne peut pas percevoir de taxes de stationnement auprès des utilisateurs du parking adjacent à son établissement. Dans ces circonstances, il existe un risque de préjudice irréparable pour l'intéressée, à tout le moins de fait (voir à ce propos VGE 2010/319 du 2 septembre 2010 c. 1.2.2). Partant, la décision incidente rendue par la Direction peut faire l'objet d'un recours.

1.4 Au surplus, la recourante a pris part à la procédure devant l'autorité précédente, est particulièrement atteinte par la décision attaquée et, comme on vient de le voir, a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Elle a par conséquent qualité pour recourir (art. 79 al. 1 LPJA). Le recours a en outre été interjeté en temps utile et dans les formes minimales prescrites (art. 15, 32 et 81 LPJA).

1.5 Le pouvoir d'examen du Tribunal administratif est limité au contrôle du droit (y compris la constatation des faits), à l'exclusion des questions d'opportunité (art. 80 LPJA).

1.6 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 Sur le fond, la présente procédure constitue une procédure de police des constructions au sens des art. 45 ss LC. C'est l'autorité communale compétente qui exerce la police des constructions sous la surveillance du préfet (art. 45 al. 1 LC). Les organes de la police des constructions prennent, dans les limites de leurs compétences, toutes les mesures nécessaires à l'application de la LC ainsi que des dispositions et décisions fondées sur cette loi. Il leur incombe en particulier 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 (art. 45 al. 2 let. b LC). Par conséquent, si un maître d'ouvrage exécute un projet de construction sans permis ou en outrepassant celui-ci ou s'il omet d'observer des prescriptions en réalisant un projet autorisé, l'autorité compétente de la police des constructions ordonne l'arrêt des travaux; elle peut prononcer une interdiction d'utilisation lorsque les circonstances le commandent. Ces décisions sont immédiatement exécutoires (art. 46 al. 1 LC). L'art. 49 LC règle les voies de droit s'agissant des procédures de police des constructions, les décisions rendues conformément aux art. 45 à 48 LC pouvant faire l'objet d'un recours devant la Direction dans les 30 jours à compter de leur notification (al. 1), les décisions sur recours de cette dernière autorité pouvant pour leur part être contestées devant le Tribunal administratif (al. 2). Pour le surplus, la procédure est réglée par la LPJA, notamment par les art. 62 ss LPJA (recours devant la Direction) et les art. 74 ss LPJA (recours devant le Tribunal administratif; ZAUG/LUDWIG, *Baugesetz des Kantons Bern*, Band I, 5^e éd. 2020, art. 49 n. 1). A teneur de l'art. 68 al. 1 LPJA, le recours (devant la Direction) a effet suspensif à moins que la législation n'en dispose autrement. Or, comme on vient de le voir, l'art. 46 al. 1 LC prévoit que les décisions de rétablissement de l'état conforme prises par les autorités communales compétentes sont immédiatement exécutoires, c'est-à-dire qu'un éventuel recours contre une telle décision n'a pas d'effet suspensif (ZAUG/LUDWIG, op. cit., art. 46 n. 4).

2.2 L'art. 21 LPJA prévoit que l'autorité entend les parties avant de rendre une décision, une décision sur recours ou un jugement (al. 1). Elle peut notamment renoncer à cette mesure lorsqu'il y a péril en la demeure (al. 2 let. b). Dans ce dernier cas de figure, l'intérêt d'une consultation préalable des parties doit céder le pas à des intérêts plus importants. Un danger qui impose une action immédiate ne doit toutefois pas être admis à la légère. Il faut que des intérêts importants soient menacés. Cela est notamment le cas lorsqu'il s'agit de prévenir un danger immédiat pour la sécurité et l'ordre publics (par exemple pour parer à la violence lors de manifestations sportives; voir arrêt du Tribunal fédéral [TF] 1C_437/2016 du 12 mai 2017 c. 2.3) ou pour la protection des animaux (par exemple pour des soins aux animaux négligés). Il est également possible de renoncer provisoirement à l'audition dans l'hypothèse où des mesures

superprovisionnelles sont indiquées pour sauvegarder l'objet du litige, pour protéger ou éliminer des troubles ou pour protéger des prétentions juridiques; le droit d'être entendu doit toutefois être accordé ultérieurement (MICHEL DAUM, op. cit., art. 21 n. 35 et les références).

2.3 Lorsqu'une décision incidente concernant l'octroi ou le refus d'effet suspensif est contestée devant le Tribunal administratif, celui-ci est limité au contrôle du droit (voir c. 1.5 ci-dessus) et n'intervient donc pas dans le pouvoir d'appréciation de l'autorité précédente, se limitant à sanctionner les violations du droit, y compris dans l'exercice du pouvoir d'appréciation (VGE 2010/319 du 2 septembre 2010 c. 2.3 et la référence). Le Tribunal fédéral a pour sa part jugé que lorsqu'une autorité judiciaire se prononce sur l'effet suspensif ou d'autres mesures provisoires, celle-ci peut se limiter à la vraisemblance des faits et à l'examen sommaire du droit (examen *prima facie*), en se fondant sur les moyens de preuve immédiatement disponibles, tout en ayant l'obligation de peser les intérêts respectifs des parties (ATF 139 III 86 c. 4.2 et les références; TF 2D_1/2021 du 8 mars 2021 c. 3). A fortiori en va-t-il ainsi lorsqu'il s'agit de statuer sur une mesure superprovisionnelle.

3.

3.1 En l'occurrence, le 16 mai 2022, respectivement le 24 août 2022, la société recourante a déposé une demande de permis de construire auprès de l'intimée en vue d'installer deux horodateurs et des places de stationnement pour handicapés sur le parking de son hôtel-restaurant. Le permis a été octroyé par l'autorité communale le 29 mars 2023, celle-ci l'ayant toutefois assorti d'une charge en ce sens que ce permis ne pouvait être utilisé qu'une fois passé un accord entre elle-même et l'intéressée quant à la gestion du stationnement, notamment en lien avec la répartition des recettes. La recourante a contesté ce prononcé devant la Direction le 28 avril 2023. En date du 14 décembre 2023, cette dernière autorité a rejeté le recours et annulé le permis de construire octroyé par l'autorité communale, dès lors que les places de stationnement se trouvant sur la parcelle de l'intéressée avaient été initialement prévues en 2006 pour les

clients de l'hôtel-restaurant ainsi que pour les tiers, toutefois sans distinction quant à leurs emplacements respectifs. Cette décision sur recours a également été contestée par la recourante et la procédure est actuellement pendante devant le Tribunal administratif (procédure XXX). A une date indéterminée, la société concernée a installé un horodateur à l'intérieur du bâtiment de son hôtel-restaurant et exigé des personnes utilisant le parking qu'elles s'acquittent d'une taxe. Elle a en outre distribué aux véhicules contrevenant des factures en cas d'absence de paiement.

3.2 Après avoir pris connaissance de cette nouvelle situation, l'intimée a rendu la décision du 16 avril 2025. Saisie d'un recours avec requête de restitution de l'effet suspensif à titre de mesure superprovisionnelle, l'autorité précédente a rejeté celle-ci dans la décision incidente contestée en expliquant qu'il n'était pas question en l'espèce d'un danger imminent, ni d'enjeux importants en péril qui justifieraient de ne pas entendre les parties à la procédure avant de statuer. Elle a jugé que la recourante faisait exclusivement valoir une péjoration de sa réputation et a en outre constaté que l'intéressée n'offrait aucune preuve d'un éventuel péril en la demeure. Cette autorité a donc conclu qu'il se justifiait d'entendre l'intimée avant de statuer sur la requête d'octroi d'effet suspensif.

3.3 Pour sa part, la recourante, après avoir rappelé les faits de la cause, estime en bref que la décision incidente entreprise est contraire au droit en tant que celle-ci ne donne pas suite à l'entier de ses griefs, notamment celui tiré de la nullité de la décision de l'autorité communale du 16 avril 2025, et qu'elle méconnaît l'urgence de la situation. Elle argue du fait que la décision de l'intimée et les indications données par celle-ci aux administrés a déjà eu pour conséquence des gains manqués et une perte de réputation.

4.

4.1 En rendant sa décision incidente contestée, la Direction n'a effectivement pas traité de l'ensemble des griefs de la recourante. Elle n'avait toutefois pas à le faire, dès lors qu'elle s'est essentiellement et justement limitée à examiner s'il était justifié de statuer sur la requête d'octroi d'effet suspensif au recours à titre superprovisionnel, c'est-à-dire sans préalablement entendre l'intimée à ce propos. Par conséquent, les griefs de la société concernée soulevés devant le Tribunal administratif qui ne concernent pas uniquement ce point peuvent d'emblée être écartés. Il n'y a ainsi pas à examiner si l'intimée a contrevenu au principe de l'effet dévolutif ou encore si celle-ci a violé le droit d'être entendue de la recourante. Ces éléments seront traités par la Direction dans la procédure au fond et pourront, le cas échéant, être portés devant le Tribunal administratif par la suite. Il en va de même du grief de nullité de la décision du 16 avril 2025, qui nécessitera un examen approfondi et dont il n'est pas justifié de se saisir dans une procédure de mesures superprovisionnelles qui demande une réaction rapide fondée sur un examen *prima facie*. Pour ces mêmes raisons, il n'y a pas non plus lieu de traiter le grief de nullité de la décision de l'autorité communale dans le cadre de la présente procédure, même si un tel grief peut être abordé en tout temps. Cela est d'autant moins le cas en l'espèce que la décision en question a été valablement contestée devant l'autorité de recours compétente et qu'il s'agira pour celle-ci non pas d'examiner si cette décision est nulle, mais bien plutôt s'il y a lieu de l'annuler (voir ATF 148 II 564 c. 7.2 et les références). On relèvera en outre que la décision incidente contestée est suffisamment motivée, dès lors que l'on comprend parfaitement sur sa base pourquoi l'autorité précédente a refusé de statuer sur l'octroi de l'effet suspensif sans préalablement entendre l'intimée (voir à ce propos TF 2C_540/2024 du 16 janvier 2025 c. 3.1 et les références en lien avec la motivation suffisante d'une décision incidente). Finalement, en tant que la recourante semble critiquer une décision du 23 avril 2025 prise par l'intimée, la sommant d'exécuter la décision du 16 avril 2025 sous menace d'exécution par substitution, force est de constater que ce prononcé ne fait pas l'objet de la présente procédure et que l'éventuel grief à son propos doit également être d'emblée écarté.

4.2 En définitive, la société concernée estime surtout que l'absence d'octroi d'effet suspensif à titre de mesure superprovisionnelle lui fait perdre de l'argent quotidiennement et que celle-ci nuit à sa réputation. Un examen *prima facie* de la cause mène toutefois à constater que la recourante n'a à ce jour jamais eu le droit de percevoir des taxes pour le stationnement de véhicules sur le parking de son hôtel-restaurant. Ce point est d'ailleurs l'un des éléments à examiner dans le cadre de la procédure de permis de construire actuellement pendante devant le Tribunal administratif (procédure XXX). Ainsi, il est pour le moins surprenant que l'intéressée se plaigne de perdre de l'argent auquel elle n'a à ce jour a priori pas droit. L'invocation d'un tel "manque à gagner" ne saurait en aucun cas constituer un péril en la demeure au sens de l'art. 21 al. 2 let. b LPJA justifiant de ne pas attendre que l'intimée puisse se prononcer sur le recours et l'octroi de l'effet suspensif, avant de statuer sur ce dernier. Bien au contraire, si la recourante venait finalement à ne pas avoir droit à percevoir cet argent, ce sont tous les utilisateurs du parking qui pourraient se trouver lésés en ayant payé une somme qui n'était pas due. La pesée des intérêts en présence exclut donc de faire passer l'intérêt d'une consultation préalable des parties au second plan. Au demeurant, les mesures ordonnées par l'autorité communale ne sont aucunement coûteuses, dès lors que l'horodateur peut aisément être mis hors service et recouvert, signifiant ainsi aux utilisateurs du parking qu'un paiement n'est pas requis de leur part. Il en va de même du panneau indiquant l'obligation de s'acquitter d'une taxe de stationnement et les tarifs de celui-ci. Quant à la renommée de la recourante, outre qu'on ne voit pas en quoi le fait d'accorder un délai à l'intimée pour se déterminer sur le recours et l'octroi de l'effet suspensif aurait un quelconque effet sur elle, force est de constater, toujours au terme d'un examen *prima facie*, que c'est l'intéressée qui, par son comportement, a obligé l'intimée à informer ses administrés et plus généralement le public de la situation relative au stationnement aux abords de l'hôtel-restaurant concerné. C'est en outre a priori la recourante elle-même qui s'est initialement adressée à la presse pour indiquer que son parking serait dorénavant payant. On ne saurait dès lors faire grief à l'intimée d'avoir également exposé son point de vue aux médias, dans la mesure où elle estimait que c'était à tort que l'intéressée percevait des taxes de stationnement.

5.

Sur le vu de ce qui précède, les frais de procédure, fixés forfaitairement à Fr. 1'000.-, sont mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 108 al. 1 LPJA). Il n'est pas alloué de dépens (art. 108 al. 3 en lien avec l'art. 104 al. 3 LPJA).

Par ces motifs:

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais de procédure, arrêtés à Fr. 1'000.-, sont mis à la charge de la recourante.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent jugement est notifié (R):
 - à la recourante, par son mandataire,
 - à l'intimée, avec le recours du 1^{er} mai 2025, accompagné d'un bordereau de quatorze pièces justificatives,
 - à la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne, avec le recours du 1^{er} mai 2025, accompagné d'un bordereau de quatorze pièces justificatives.

Le juge:

La greffière:

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).