

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 83/2019

Arrêt du 29 janvier 2020

Ire Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges fédéraux Chaix, Président,
Fonjallaz et Jametti.
Greffier : M. Kurz.

Participants à la procédure

A. _____,
recourant,

contre

Commune mixte de Nods, place du Village 5, 2518 Nods,
Direction des travaux publics, des transports
et de l'énergie du canton de Berne, Office juridique, Reiterstrasse 11, 3011 Berne.

Objet

permis de construire, ordre de remise en état,

recours contre le jugement du Tribunal administratif
du canton de Berne, Cour des affaires de langue française, du 19 décembre 2018 (100.2018.183).

Faits :

A.

Le 15 juin 2005, la Préfecture du district de La Neuveville a accordé à A. _____ le permis d'agrandir un chalet de vacances sis sur la parcelle n° 2101 de la commune de Nods, construit en 1971 et situé en zone agricole. Cette décision exige la clarification de la situation légale d'un bûcher d'une surface au sol d'environ 8 m² situé au nord du chalet, non répertorié sur les plans. Dans le cadre d'un échange de lettres relatif à la non-conformité des travaux de transformation du chalet, la Préfecture s'est adressée le 12 septembre 2008 à l'Office cantonal des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) afin de savoir s'il était possible d'agrandir la surface non habitable par la mise en conformité du bûcher. Le 16 octobre 2018, l'OACOT répondit que les possibilités de construire étaient épuisées mais que le bûcher n'était pas considéré comme contraire à l'affectation de la zone agricole de sorte que sa surface n'était "pas imputable".

Le 25 avril 2012, A. _____ a informé la commune de son intention de transformer le bûcher en remplaçant la couverture en éternit et en posant des lames en façade. Il lui fut répondu, le 2 mai suivant, qu'un permis de construire était nécessaire. Le 6 juillet 2015, il déposa une demande de permis de construire pour l'agrandissement du bûcher et le remplacement de la toiture par des tuiles de terre cuite. Le 25 août 2015, la commune lui répondit, en se référant à une décision de la Direction cantonale des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE) du 27 février 2009, que le bûcher avait été considéré comme une construction illégale, de sorte que son agrandissement était impossible. Les travaux ont néanmoins été réalisés. Le 19 décembre 2017, la commune de Nods a rendu trois décisions de remise en état. S'agissant du bûcher, elle a considéré qu'il n'était pas au bénéfice d'une autorisation de construire; l'agrandissement du bâtiment principal en 2005 avait épuisé toutes les possibilités d'extension. Une autorisation dérogatoire fondée sur l'art. 24 LAT était exclue. Le permis de construire était refusé et la démolition complète du bûcher était ordonnée, avec un délai d'exécution fixé au 30 juin 2018.

B.

Cette décision a été confirmée, successivement, par décision de la TTE du 23 mai 2018, puis par jugement du 19 décembre 2018 de la Cour des affaires de langue française du Tribunal administratif

du canton de Berne. Les griefs relatifs au droit d'être entendu ont été écartés. Selon les pièces du dossier, le bûcher avait été construit entre 1988 et 1994, et non en même temps que le chalet. Compte tenu de ses dimensions, il était soumis à autorisation de construire, conformément à l'art. 22 al. 1 LAT et ne pouvait être autorisé en tant qu'agrandissement du bâtiment principal (art. 24 al. 2 LAT) : ce dernier avait déjà subi des agrandissements, les deux constructions n'étaient pas accolées et l'identité du bâtiment principal n'était pas préservée. Construit illégalement et dépourvu d'affectation agricole, le bûcher ne pouvait être mis au bénéfice de l'art. 24c LAT. L'ordre de remise en état reposait sur un intérêt public important (suppression d'un immeuble construit sans autorisation hors de la zone à bâtir) et respectait les principes de proportionnalité et de la bonne foi; un nouveau délai d'exécution a été fixé au 31 mai 2019.

C.

Par acte du 8 février 2019, A. _____ forme un recours en matière de droit public par lequel il demande l'annulation du jugement du Tribunal administratif. Il demande à pouvoir s'exprimer de vive voix.

Le Tribunal administratif conclut au rejet du recours dans la mesure où il est recevable. La commune de Nods a renoncé à prendre position. L'Office fédéral du développement territorial renonce lui aussi à présenter des observations, tout en soulignant la nécessité de rétablir une situation conforme au droit hors de la zone à bâtir. Le recourant a présenté des observations complémentaires les 23 juin et 1^{er} octobre 2019. Les autres parties y ont renoncé.

Considérant en droit :

1.

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée.

Le recourant a pris part à la procédure devant le Tribunal administratif cantonal. En tant que propriétaire destinataire du refus de permis de construire et de l'ordre de remise en état, il est particulièrement touché par l'arrêt attaqué et peut ainsi se prévaloir d'un intérêt digne de protection à ce que cette décision soit annulée. Il dispose ainsi de la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

2.

Le recourant entend remettre en cause certains faits retenus dans le jugement attaqué. Il affirme que le bûcher daterait du premier permis de construire, ce dernier ne figurant d'ailleurs pas au dossier, et produit une photo de l'ancien bûcher existant dès les années 1970. Il évoque un achat du bien-fonds en 1989 comprenant notamment le bûcher litigieux, le permis de construire accordé en 2005 et la décision de l'OACOT du mois de septembre 2008 relevant qu'un permis de construire ne serait pas nécessaire pour un bûcher de 8 m² considéré comme conforme à la zone agricole. Il revient sur la chronologie des faits ayant abouti à la décision attaquée et explique que la transformation du bûcher aurait eu lieu après la chute d'un arbre ayant détruit la toiture en février 2016. Au mois de juin 2016, les représentants des autorités se seraient rendus sur place et n'auraient ordonné aucun arrêt des travaux. Le bûcher serait utilisé pour l'installation solaire, les batteries et la génératrice ainsi que le dépôt de bois, de gaz et de matériel d'entretien.

2.1. Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF). Il ne peut s'en écarter que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF), soit pour l'essentiel de façon arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. L'appréciation des preuves est arbitraire ou manifestement inexacte au sens de l'art. 97 al. 1 LTF lorsqu'elle est en contradiction avec le dossier ou contraire au sens de la justice et de l'équité ou lorsque l'autorité ne tient pas compte, sans raison sérieuse, d'un élément propre à modifier la décision, se trompe sur le sens et la portée de celui-ci ou, se fondant sur les éléments recueillis, en tire des constatations insoutenables. Pour qu'une partie puisse demander une rectification de l'état de fait cantonal, il faut encore que celle-ci soit susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF; ATF 142 I 135 consid. 1.6 p. 144 s.).

2.2. Le recourant se contente d'énumérer certains faits selon lui favorables à sa cause, mais ne soutient pas que ceux-ci auraient été ignorés de façon arbitraire. Il n'expose d'ailleurs pas, pour chacun des faits invoqués, en quoi leur admission permettrait d'aboutir à une solution différente de celle retenue dans l'arrêt cantonal. A supposer qu'il soit recevable, le grief devrait être rejeté. Les

instances cantonales ont en effet cherché à établir la date de construction du bûcher. Elles se sont fondées sur le permis de construire du chalet (qui se trouve bien au dossier, contrairement à ce qu'affirme le recourant), sur lequel ne figure pas le bâtiment litigieux. Selon le géomètre d'arrondissement, le bâtiment n'existait pas non plus lors du relevé de 1971 et de celui de 1988. Il figurait en revanche sur un plan de 2005. Par ailleurs, l'OACOT avait relevé que les photographies produites devant la TTE faisaient apparaître des coupes d'arbres réalisées entre 1987 et 1994, apparemment pour permettre la construction du bûcher. Celle-ci a ainsi été située entre 1988 et 1994 et les dénégations du recourant (tout comme les photographies non datées produites en annexe au recours, irrecevables dans la mesure où il s'agirait de pièces nouvelles - art. 99 al. 1 LTF) ne suffisent pas pour faire apparaître arbitraire cette constatation, fondée sur les pièces du dossier. La cour cantonale n'a pas non plus méconnu l'existence de la lettre de l'OACOT du 16 octobre 2008: elle relève toutefois - ce qui constitue une considération de droit - que l'avis émis à cette occasion (le bûcher serait exempté de permis de construire en raison de son peu d'importance) est erroné. Par ailleurs, la question de la nécessité d'un permis de construire n'est pas le sujet de cet avis qui a été rendu à propos de l'agrandissement du chalet; il ne saurait en tous les cas concerner le défaut de permis initial du bûcher et est, dès lors, dénué de pertinence. Le recourant tente d'expliquer les raisons (notamment la chute d'un arbre) pour lesquelles il a entrepris la transformation du bûcher sans disposer du permis nécessaire. Il prétend avoir reçu l'aval des autorités lors d'une rencontre sur place. Outre qu'il s'agit d'éléments qui ne ressortent pas du dossier, ils sont eux aussi sans pertinence s'agissant de savoir si la construction d'origine était licite ou non. Le grief relatif à l'établissement des faits doit dès lors être rejeté, dans la mesure où il est recevable.

3.

Le recourant émet par ailleurs diverses objections de nature juridique. Il se fonde sur l'avis précité de l'OACOT de 2008 selon lequel le bûcher serait admissible. Il estime qu'il aurait dû être entendu personnellement par la commune ou par une commission sur place et conteste les frais mis à sa charge.

3.1. A teneur de l'art. 42 al. 2 LTF, les motifs du recours doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Pour satisfaire à cette exigence, il appartient à la partie recourante de discuter au moins brièvement les considérants de la décision litigieuse et d'expliquer en quoi ceux-ci seraient contraires au droit. Les griefs de violation des droits fondamentaux sont en outre soumis à des exigences de motivation accrues (art. 106 al. 2 LTF). La partie recourante doit alors mentionner les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés. Les critiques de nature appellatoire sont irrecevables (ATF 143 IV 500 consid. 1.1 p. 503). Par ailleurs, la motivation du recours doit être formulée dans le délai de recours (art. 100 al. 1 LTF), le recourant ne pouvant présenter des arguments nouveaux dans ses écritures ultérieures.

3.2. Comme cela est rappelé ci-dessus, l'avis de l'OACOT a été rendu dans un autre contexte (l'agrandissement du chalet); il n'avait nullement pour objet la légalisation du bûcher (bâtiment construit à l'origine sans permis) et ne pouvait non plus lier les autorités chargées spécifiquement de l'examen de cette question. Par ailleurs, le droit d'être entendu, dont la teneur est rappelée dans le détail dans l'arrêt attaqué, ne comprend pas le droit d'être entendu personnellement; le Tribunal administratif précise d'ailleurs que le recourant a été entendu par la commune lors de deux séances, dont l'une sur place. Le recourant a eu en définitive de nombreuses occasions de faire valoir son point de vue, de sorte que son droit d'être entendu a été respecté.

Pour les mêmes motifs, il n'y a pas lieu non plus de faire exception à la règle selon laquelle l'instruction de la cause au Tribunal fédéral se limite à un échange d'écritures (art. 102 LTF), sans audition personnelle ni inspection locale, le dossier de la cause étant par ailleurs complet.

Le recourant remet aussi en cause les frais mis à sa charge, mais il n'expose pas en quoi les décisions rendues à ce propos violeraient le droit, l'arrêt attaqué rappelant d'ailleurs la base légale applicable à ce sujet, soit l'art. 108 al. 1 LPJA. Quant aux arguments et faits nouveaux soulevés en réplique, ils sont irrecevables au vu des principes rappelés ci-dessus.

4.

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable. Le délai d'exécution fixé dans l'arrêt attaqué ayant été dépassé, il convient d'en fixer un nouveau. Les frais judiciaires sont mis à la charge du recourant qui succombe, conformément à l'art. 66 al. 1 LTF. Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 4 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable. Le délai d'exécution pour la démolition complète du bûcher est fixé au 30 juin 2020.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Le présent arrêt est communiqué au recourant, à la Commune mixte de Nods, à la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne, au Tribunal administratif du canton de Berne, Cour des affaires de langue française, et à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 29 janvier 2020
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Chaix

Le Greffier : Kurz