

# **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2011.71 vom 12. Oktober 2011**

Ne Jurisprudence Adm, 2011-10-12, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2011.71](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2011.71)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2011.71 du 12 octobre 2011

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2011.71 del 12 ottobre 2011

## **Regeste**

Les recourants sont propriétaires d'un bâtiment d'habitation collective à La Chaux-de-Fonds. Alors qu'ils effectuaient des travaux de rénovation du toit et des façades, ils en ont profité pour installer huit Velux en toiture et commencer à effectuer des travaux dans les combles en vue d'y créer un appartement. La commune ordonne l'arrêt immédiat des travaux autres que ceux de rénovation et le dépôt d'une demande de permis de construire. La demande déposée un mois plus tard ne respecte pas diverses exigences légales. Après avoir exhorté pendant plus d'une année les recourants à redéposer une demande qui soit conforme, sans réaction de leur part, le Conseil communal ordonne la remise en état. Motivé à la demande du service juridique, le recours peut être considéré comme recevable. La pose de huit Velux et les travaux de préparation à la création d'un nouvel appartement dans les combles sortent de l'entretien ordinaire et sont soumis à permis de construire. Ces réalisations sont non seulement formellement illégales puisqu'elles ne font pas l'objet d'un permis de construire mais aussi matériellement illégales puisque les recourants n'ont jamais contesté les constatations du service d'urbanisme, à savoir que le projet d'appartement ne répond pas aux normes en matière de salubrité et de protection incendie; au surplus, le service de l'urbanisme a clairement fait savoir aux recourants que les dimensions des Velux déjà installés n'étaient pas autorisées. L'ordre de remise en état est conforme au principe de la proportionnalité puisque les recourants ont de facto refusé de déposer une demande de permis de construire en bonne et due forme, la violation du droit n'est pas mineure, et l'intérêt public à la sécurité des personnes et des biens ainsi qu'à la sauvegarde de l'aspect des constructions prévaut sur l'intérêt privé des recourants. Au surplus, les recourants ne pouvaient se croire autorisés à construire et le droit n'a pas changé dans l'intervalle. Rejet du recours.

## **Volltext**

A.

Mme et M. A. et B. sont copropriétaires de l'article \*\*\* du cadastre de X., sis rue C., qui supporte un bâtiment d'habitation collective.

B.

Le 25 août 2009, le service d'urbanisme et de l'environnement de X. (ci-après: le service) a écrit aux époux A.-B. (ci-après: les intéressés, respectivement les recourants) qu'il avait constaté que des travaux de transformation des chambres-hautes et des greniers avaient débuté afin de créer un appartement en duplex et que plusieurs Velux non autorisés avaient été installés sur les pans nord et sud de la toiture. Constatant qu'aucune demande de permis de construire n'avait été déposée, le service a ordonné l'arrêt immédiat des travaux, à

l'exception des travaux d'entretien, soit de peinture des façades et de rénovation de la toiture. Le service a encore demandé aux intéressés de déposer une demande de permis de construire jusqu'au 30 septembre 2009 et leur a donné le droit d'être entendus.

C.

C.a.

Le 25 septembre 2009, les intéressés ont déposé une demande de permis de construire par un architecte établi dans le canton de Berne.

C.b.

Le 14 octobre 2009, le service a informé l'architecte que son dossier était incomplet et non conforme du point de vue de la prévention incendie et de la salubrité, et qu'au surplus, lui-même n'était pas inscrit au registre neuchâtelois des architectes. Le service lui a donc donné un délai supplémentaire pour déposer un nouveau dossier qui soit conforme et signé par un architecte inscrit. Le service a également précisé à l'architecte que les Velux de dimensions 114/118 cm, comme ceux déjà installés, n'étaient pas admis par l'autorité et lui a remis un formulaire précisant les modèles admissibles.

C.c.

Le 29 octobre 2009, un courrier identique a été ré-adressé à l'architecte, qui n'avait pas reçu celui du 14 octobre. À cette occasion, le délai pour déposer un nouveau dossier a été fixé au 23 novembre 2009.

D.

Sans nouvelles des intéressés ni de leur architecte, le service a envoyé un rappel à ce dernier le 10 février, puis le 23 février 2010, lui fixant un délai au 31 mars 2010 pour se manifester.

E.

E.a.

Par ailleurs, ayant constaté que la balustrade du balcon situé en façade sud du bâtiment présentait des risques pour la sécurité des locataires du premier étage, car elle ne respectait pas la norme SIA 358 relative aux garde-corps, l'inspecteur des bâtiments a ordonné aux intéressés par courrier du 19 mai 2010 de poser jusqu'au 9 juin 2009 le complément des barrières qui avait été enlevé lors de la réfection des façades. En attendant, l'inspecteur a demandé aux intéressés d'avertir le locataire que l'accès au balcon était interdit ou de prendre des mesures de sécurité provisoires.

E.b.

Les intéressés n'ayant pas réagi, l'inspecteur des bâtiments leur a fixé un nouveau délai pour s'exécuter par courrier du 15 juin 2010, puis un ultime délai au 15 octobre 2010 par courrier du 13 septembre 2010.

Les intéressés ne se sont pas davantage manifestés.

F.

Dans un courrier du 9 novembre 2010 adressé aux intéressés, l'inspecteur des bâtiments et l'architecte communal ont récapitulé la situation et leur ont imparti un dernier délai au 31 décembre 2010 pour, d'une part, poser le complément des barrières du balcon, actuellement

sécurisé par un filet antichute de nature provisoire, et d'autre part, déposer une nouvelle demande de permis de construire. Les intéressés ont été rendus attentifs au fait que si le dossier n'était pas déposé dans le délai requis, l'affaire serait transmise au Conseil communal pour qu'il prenne une décision de remise en état.

Les intéressés n'ont pas réagi.

G.

Par décision du 4 mars 2011, le Conseil communal a ordonné la remise en l'état initial des combles du bâtiment, ce qui impliquait l'enlèvement des huit fenêtres de toiture, ainsi que la pose des éléments de barrières du balcon, dans un délai échéant au 31 mai 2011, sans quoi les travaux seraient exécutés par substitution aux frais des propriétaires, le tout sous la menace de la peine prévue à l'article 292 du code pénal suisse.

Le Conseil communal a constaté que les travaux entrepris dans les combles et sur-combles avaient déjà été annoncés comme non conformes aux prescriptions de prévention contre l'incendie et qu'aucune demande de permis de construire en bonne et due forme n'avait été déposée. Au surplus, le filet antichute posé sur le balcon ne pouvait rester à demeure et devait être remplacé par des éléments de barrière, son aspect précaire n'étant pas compatible avec les exigences esthétiques résultant de la loi sur les constructions et du règlement d'aménagement communal. L'ordre de remise en état se fondait sur l'article 46, alinéa 1, lettre d de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996.

H.

Par courrier du 18 mars 2011 adressé au Conseil d'Etat, les intéressés ont déclaré "formuler une opposition totale" à la décision du Conseil communal.

I.

Invités par le service juridique de l'Etat, chargé de l'instruction du recours, à motiver leur mémoire sous peine d'irrecevabilité, les recourants se sont exécutés le 1er avril 2011. Ils ont exposé que la commune leur avait ordonné d'effectuer des travaux sur leur avant-toit pour cause de chute de pierres, qu'à cette occasion ils avaient constaté qu'il était nécessaire de refaire tout le toit, qu'ils avaient démonté et remplacé les anciens Velux et lucarnes, et que vu l'importance des coûts de rénovation, ils avaient projeté de créer un appartement supplémentaire dans les combles. Les recourants ont indiqué qu'ils s'étaient réunis le 25 août 2010 avec leur architecte bernois et un architecte neuchâtelois pour que ce dernier puisse reprendre le mandat de son homologue et que l'architecte avait plusieurs fois tenté d'appeler le service sans pouvoir l'atteindre. Les recourants ont encore ajouté qu'ils ne comprenaient pas "cet acharnement administratif" pour des travaux qu'ils n'étaient pas certains de vouloir poursuivre.

J.

Le 17 mai 2011, le Conseil communal a déposé ses observations, concluant à ce que le recours soit déclaré irrecevable, faute de motivation suffisante, et subsidiairement à ce qu'il soit rejeté. En bref, le Conseil communal a exposé les faits de la cause et relevé que cela faisait près de deux ans que les recourants avaient entamé des travaux en toute illicéité, que la décision du Conseil communal était la conséquence de leur obstination à ne pas respecter les exigences de la loi sur les constructions et à refuser tout dialogue.

K.

Dans leur détermination du 28 juin 2011, les recourants ont indiqué qu'à ce jour, ils avaient uniquement exécuté les préparatifs pour isoler les combles de l'intérieur, par souci d'économie d'énergie. Ils ont toutefois admis qu'ils avaient démolé les cheminées pour des motifs de sécurité, refait complètement le toit et rénové la façade sans permis de construire, avec l'accord oral de la commune. Les recourants ont répété que vu l'ampleur des coûts de rénovation, ils voulaient créer un appartement et que pour lui assurer la luminosité nécessaire selon les directives applicables, ils avaient installé des fenêtres en toiture en se référant aux constructions alentours. Quant aux balustrades, ils en avaient traité les armatures en fer et ôté l'Eternit. Enfin, les recourants ont relevé que le courrier du 25 août 2009 du service demandait l'arrêt immédiat des travaux à l'exception des travaux d'entretien, soit la peinture des façades et la rénovation de la toiture, ce qui entrait bien dans leurs objectifs de rénovation et d'isolation, et non d'aménagement.

L.

Dans ses observations complémentaires du 12 août 2011, le Conseil communal a indiqué que l'inspecteur des constructions, désormais à la retraite, qui avait traité avec les recourants, n'avait pas pu avaliser seul et oralement la pose de huit fenêtres en toiture, que celles-ci avaient été posées sans autorisation, que tout au plus l'inspecteur avait-il accepté en été 2009 que les travaux d'entretien de toiture et de peinture soient terminés afin d'éviter des dégâts d'eau, et que la pose de fenêtres en toiture n'entrait pas dans la notion d'entretien ou de rénovation de la toiture mais bien dans celle de transformation, agrandissement et changement d'affectation au sens de l'article 27 LConstr. Les recourants pouvaient d'autant moins prétendre le contraire qu'ils admettaient vouloir créer un appartement dans les combles.

Considérant en droit:

1.

1.1.

Le Conseil communal conteste que le recours soit recevable, faute de motivation.

1.2.

Au sens de l'article 35 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, le mémoire de recours est adressé en deux exemplaires à l'autorité compétente. Il porte la signature du recourant ou de son représentant (al 1). Il indique la décision attaquée, les motifs, les conclusions et les moyens de preuves éventuels (al. 2). Si le mémoire de recours n'est pas conforme à l'alinéa 2, l'autorité compétente impartit un délai convenable au recourant pour combler les lacunes, en l'avertissant qu'en cas d'inobservation le recours sera déclaré irrecevable (al. 3).

1.3.

La jurisprudence admet que les conclusions et les motifs puissent résulter implicitement du mémoire de recours; il faut cependant pouvoir déduire de ce dernier, considéré dans son ensemble, à tout le moins ce que le recourant demande, d'une part, et quels sont les faits sur lesquels il se fonde d'autre part. Il n'est pas nécessaire que la motivation soit pertinente, mais elle doit se rapporter au litige en question (arrêt de l'ancien Tribunal administratif du 9 novembre 2006, réf. TA.2006.255, consid. 3b).

1.4.

En l'occurrence, le mémoire déposé le 18 mars 2011 par les recourants ne remplissait clairement pas les exigences légales puisqu'il n'était pas du tout motivé. Invités à le compléter, les recourants se sont exécutés le 1er avril 2011. Certes, ces derniers se limitent à retracer les faits tels qu'ils les perçoivent sans avancer d'argument juridique. Toutefois, l'on déduit de leurs écrits qu'ils estiment n'avoir fait qu'entretenir leur bâtiment et qu'ils contestent l'ordre de remise en état. Bien qu'il s'agisse d'un cas limite, considérant qu'ils ne sont pas représentés par un mandataire professionnel et qu'il convient d'éviter tout formalisme excessif, l'autorité de céans admet que le recours complété est recevable.

2.

2.1.

Dans le présent cas, il s'agit de distinguer ce qui relève de l'entretien du bâtiment, non soumis à permis de construire, de ce qui relève de la création, de la transformation ou du changement d'affectation, soumis à permis de construire au sens de l'article 27, alinéa 1 LConstr. Selon le guide du permis de construire (Département de la gestion du territoire et Association suisse pour l'aménagement national, Berne 1996, p. 9), sont des travaux d'entretien courants les modifications apportées à l'intérieur d'un bâtiment ne figurant pas dans la première catégorie du plan de site, non liées à un changement d'affectation et sans incidence sur la sécurité, la salubrité, l'accessibilité et l'aspect extérieur du bâtiment.

2.2.

Dans son courrier du 25 août 2009, le service a demandé l'arrêt immédiat des travaux, à l'exception des travaux d'entretien, soit de peinture des façades et de rénovation de la toiture. Le Conseil communal le confirme dans ses observations complémentaires du 12 août 2011. S'agissant de purs travaux d'entretien, dont la sécurisation de l'avant-toit qui aurait été demandée par la commune, ils ne sont pas visés par la décision attaquée. En revanche, la pose de huit Velux ainsi que les travaux de préparation à la création d'un nouvel appartement dans les combles et sur-combles sortent de l'entretien ordinaire et sont manifestement des opérations soumises à permis de construire.

3.

3.1.

Lorsqu'une construction ou une installation n'est pas conforme aux prescriptions de la présente loi ou aux autorisations délivrées, le Conseil communal (en zone à bâtir) peut ordonner notamment la remise en état, l'entretien, la modification, la suppression ou la démolition (art. 46, al. 1, let. d LConstr.).

3.2.

Selon la doctrine et la jurisprudence, lorsqu'une construction n'a pas fait l'objet d'une autorisation de construire (ou n'est pas conforme aux termes de celle-ci), elle est formellement illégale. Si la construction est matériellement légale, autrement dit respecte les dispositions en matière d'aménagement du territoire et de constructions, l'autorité doit exiger a posteriori le dépôt d'une demande de permis de construire, dont elle ne peut d'emblée exclure l'octroi. Dès lors, un ordre de démolition sanctionnant la seule violation de l'obligation de demander une telle autorisation violerait le principe de la proportionnalité. Par contre, si la construction est également matériellement illégale, l'autorité compétente devra déterminer si la violation est grave, auquel cas il est inutile d'exiger une demande de

permis, ou si la violation est mineure; dans ce dernier cas, l'autorité exigera le dépôt de plans, dont elle pourra cas échéant exiger la mise en conformité avec les dispositions légales (cf. P. Zen-Ruffinen / C. Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, constructions, expropriation, Berne 2001, p. 425).

### 3.3.

Selon le Tribunal fédéral, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur. L'autorité doit renoncer à une telle mesure si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle (arrêt du TF 1A.78/2005 du 19 janvier 2006).

## 4.

### 4.1.

Comme on l'a vu, la pose de huit Velux et la transformation de combles et sur-combles en appartement vont au-delà de simples travaux d'entretien et sont donc sujets à permis de construire. Les recourants ne disposant pas d'un permis de construire entré en force (art. 83 RELConstr.), ces réalisations sont formellement illégales.

### 4.2.

Interpellés par le service le 25 août 2009, les recourants ont certes déposé une demande de permis de construire le 25 septembre 2009, mais, comme le service l'a relevé dans ses courriers des 14 et 29 octobre 2009, leur architecte n'était pas inscrit au registre neuchâtelois. Or, selon la loi sur le registre neuchâtelois des architectes, des ingénieurs civils, des urbanistes et des aménagistes, du 25 mars 1996, sont seules autorisées à établir, signer ou faire exécuter, dans le cadre de leurs compétences, les plans exigés par la législation fédérale et cantonale, les personnes inscrites au registre, au bénéfice d'une autorisation particulière ou autorisées dans un autre canton qui accorde la réciprocité aux personnes inscrites au registre neuchâtelois et dont l'autorisation répond à des exigences équivalentes. En l'occurrence, ni les recourants ni l'architecte n'ont établi que ce dernier répondait aux exigences susmentionnées. L'entrevue qu'auraient eue les recourants avec un architecte neuchâtelois en août 2010 pour que celui-ci reprenne le mandat n'a été suivie d'aucun effet.

### 4.3.

Dans ses courriers des 14 et 29 octobre 2009, le service a également indiqué que la demande de permis de construire était incomplète et non conforme aux prescriptions en matière de prévention incendie et de salubrité, et que les dimensions des Velux déjà posés n'étaient pas autorisés par la commune. Là non plus, les recourants n'ont jamais réagi et ils n'établissent pas, dans le cadre de la présente procédure de recours, en quoi leurs réalisations respecteraient les normes. Par conséquent, les Velux et les travaux déjà effectués dans les combles et sur-combles doivent être considérés comme matériellement illégaux.

### 4.4.

L'ordre de remise en état est conforme au principe de la proportionnalité. En effet, les recourants n'ont jamais obtempéré à la demande du service de déposer une demande de permis de construire en règle. Au surplus, la violation du droit n'est pas mineure s'agissant de huit Velux et d'un projet de création d'un appartement dans les combles et sur-combles. En outre, l'intérêt public à la sécurité des personnes et des biens, notamment en cas d'incendie, par la création d'un appartement en toiture répondant aux normes applicables, prévaut sur celui des recourants à amortir les coûts de rénovation de leur bâtiment en créant ledit appartement. L'intérêt public prévaut également sur les coûts de remise en état que devront supporter les recourants. La sauvegarde de l'aspect des constructions (art. 57 du plan et règlement d'aménagement communal [PRAC], du 26 octobre 1998), notamment par rapport aux dimensions et à l'aspect des fenêtres en toiture, relève lui aussi de l'intérêt public. Par ailleurs, le recourant travaillant dans le domaine de la construction, il ne pouvait sérieusement se croire autorisé à construire sans permis. Enfin, le droit applicable n'a pas changé dans l'intervalle.

4.5.

Quant aux éléments de balustrade du balcon, ils sont prescrits par la norme SIA relative 358 relative aux garde-corps. Les recourants n'ont jamais expliqué pour quel motif ils ne les avaient pas remis, laissant en place une protection provisoire admissible pendant un chantier mais pas au-delà. En vertu de l'article 7 LConstr. et de l'article 57 PRAC, le Conseil communal est chargé de veiller à l'esthétique des constructions. Selon l'article 62 PRAC, les bâtiments, leurs façades, leurs abords ( ) doivent être maintenus en bon état et présenter un aspect convenable (al. 1). Le Conseil communal est en droit d'exiger les réfections et réparations nécessaires (al. 2). Dans le cas d'espèce, le Conseil communal était fondé, en vertu des dispositions précitées, à exiger que les éléments de balustrade soient remis sur le balcon après la fin du chantier de rénovation de la façade.

4.6.

Vu ce qui précède, c'est à bon droit que le Conseil communal a ordonné la remise en état du toit du bâtiment par la suppression des huit Velux et des travaux préparatoires à l'installation d'un appartement dans les combles et sur-combles, ainsi que la remise en état des éléments de balustrade du balcon. Les recourants sont bien mal venus d'invoquer un "acharnement administratif" alors qu'eux-mêmes et leur architecte n'ont jamais répondu au service. Ce dernier a pourtant fait preuve d'une mansuétude certaine en leur demandant à répétition reprises, pendant plus d'une année, de déposer une demande de permis de construire et de remettre les éléments de balustrade sur le balcon, avant que la remise en état soit ordonnée.

5.

5.1.

En conclusion, le recours est mal fondé et est rejeté.

5.2.

Le délai d'exécution fixé par la décision attaquée étant échu, le Conseil communal en fixera un nouveau aux recourants.

6.

6.1.

Les recourants ayant succombé, ils supporteront le paiement de frais de procédure (art. 47, al. 1 LPJA), qui comprennent les émoluments et les débours. En application de l'arrêté temporaire fixant les tarifs des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative, du 22 décembre 2010, l'émolument de décision est fixé en tenant compte de la mise à contribution de l'autorité, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 6). Devant le Tribunal cantonal, le Conseil d'Etat et les autres autorités, l'émolument de décision n'excède pas Fr. 6'000.- (art. 38, al. 1). Les frais de ports, d'expédition et de téléphone sont calculés forfaitairement à raison de 10% de l'émolument arrêté (art. 42, al. 1).

En l'espèce, la cause a nécessité deux tours d'écritures, sans vision locale. Elle revêt une importance moyenne, vu son objet et n'est pas particulièrement complexe en droit. Tout bien considéré, les frais de procédure sont fixés au montant total de Fr. 880.-, ce montant étant compensé par l'avance de frais versée le 13 avril 2011.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat,

décide:

1. Le recours du 18 mars 2011 de Mme et M. A. et B. contre la décision du 4 mars 2011 du Conseil communal de X. est rejeté.
2. Le Conseil communal fixera un nouveau délai d'exécution aux recourants.
3. Un émolument de Fr. 800.- et des frais s'élevant à Fr. 80.- sont mis à la charge des recourants et sont compensées par l'avance de frais du même montant versée le 13 avril 2011.

Neuchâtel, le 12 octobre 2011

Au nom du Conseil d'Etat

La présidente,

G. Ory

La chancelière,

S. Despland

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.