

# **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2014.159 vom 10. Februar 2016**

Ne Jurisprudence Adm, 2016-02-10, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2014.159](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2014.159)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2014.159 du 10 février 2016

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2014.159 del 10 febbraio 2016

## **Regeste**

Deux voisins, associés à la procédure suite à la mise à l'enquête publique d'une demande a posteriori, n'ont en réalité par qualité pour s'opposer, n'étant pas touchés dans leurs intérêts personnels par la surface et la surface d'éclairage de locaux habitables situés chez leurs voisins. Le changement d'affectation d'un local de bricolage en espace habitable (lecture, TV et jeux), avec installation de sanitaires et de cloisons, est soumis à autorisation de construire et aux exigences de salubrité fixées par la LConstr. (surface minimale et surface d'éclairage des locaux). Lorsqu'une autorisation de construire est requise a posteriori, c'est en principe la situation juridique au moment de la construction qui est déterminante pour répondre à la question de savoir si une autorisation de construire aurait été accordée, dans l'hypothèse d'une demande déposée à temps. En 1988, date à laquelle les aménagements auraient été effectués, des exigences sur la dimension minimale des pièces habitables et leur surface d'éclairage existaient déjà. En l'espèce, la surface de l'espace aménagé s'avère suffisante, mais le dossier ne permet pas d'établir quelle est sa surface d'éclairage. Un complément d'instruction devra donc être effectué. A supposer que la surface d'éclairage ne soit pas suffisante, les circonstances invoquées par les recourants (utilisation irrégulière des locaux, pour des loisirs) ne constituent pas des circonstances particulières justifiant l'octroi d'une dérogation au sens de l'article 40 LConstr. Par ailleurs, le respect des règles de salubrité répond à un intérêt public. C'est donc à juste titre que le département a admis qu'une dérogation ne pouvait pas être accordée. Si la surface d'éclairage s'avère insuffisante, il appartiendra au Conseil communal de statuer sur une mise en conformité des lieux, en ordonnant des mesures respectant le principe de la proportionnalité. Le temps écoulé depuis les aménagements, la recherche d'une solution proportionnée (création d'ouvertures supplémentaires ou agrandissement des ouvertures existantes, par exemple) et le coût des mesures envisagées devront tout particulièrement être pris en considération. Le Conseil communal a clairement énoncé sa volonté d'effectuer des contrôles chez les propriétaires signalés par les recourants et de prendre le cas échéant les mesures nécessaires, de sorte qu'on ne saurait retenir de sa part une pratique constante portant sur la tolérance de locaux habitables non conformes. Ainsi, à supposer que les locaux aménagés par les recourants ne soient pas suffisamment éclairés, ceux-ci ne sauraient se prévaloir d'une inégalité pour obtenir une dérogation et empêcher, le cas échéant, une future décision de remise en état.

## **Volltext**

A.

Les époux X.-Y. (ci-après : les propriétaires, respectivement les recourants) sont propriétaires de l'article [a] du cadastre de A., situé en zone d'habitation à faible densité (ZHFD1) selon le plan d'aménagement communal sanctionné le 24 novembre 1999. Sur

cette parcelle est érigée une habitation individuelle, [...]. Selon la décision du 7 avril 2014 du Département du développement territorial et de l'environnement (ci-après : le département), le Conseil communal a constaté le 3 septembre 2010 que des travaux avaient été entrepris sans autorisation sur cette propriété, à savoir : le changement d'affectation d'un local de bricolage en studio, la création d'une piscine enterrée et d'un couvert en lieu et place d'une piscine hors sol autorisée le 21 février 2002 et la création d'un garage-terrasse.

B.

Le 11 septembre 2013, les propriétaires ont déposé une demande de permis de construire pour constructions de minime importance pour le changement d'affectation du local de bricolage situé au sous-sol de leur maison. Selon le formulaire de demande de permis de construire et les plans déposés à cette occasion, une cuisinette a été installée au fond du local, de même que des sanitaires (WC, lavabo et douche) accessibles depuis un espace lecture et jeux. Cet espace est séparé par un mur en plâtre du reste du local, dévolu à un espace TV selon les plans. Un tel mur a également été installé pour séparer une chaudière et un chauffe-eau de l'espace TV. A la place des portes-fenêtres d'origine ont été créées une porte d'entrée et une fenêtre à trois vantaux. La mise à l'enquête publique de cette demande a fait l'objet d'oppositions de N. et de M. (ci-après : les voisins, respectivement les opposants), qui possèdent tous les deux des parcelles jouxtant celle des propriétaires. Ces voisins ont allégué que le local concerné était utilisé comme studio depuis plusieurs années déjà, que sa hauteur, sa surface d'éclairage et sa ventilation ne correspondaient pas aux exigences légales applicables aux pièces d'habitation et que les propriétaires n'avançaient aucun motif qui justifierait une dérogation à ces normes.

C.

La séance de conciliation organisée par le Conseil communal le 4 février 2014 n'ayant pas abouti, la commune a transmis toutes les pièces du dossier, y compris les oppositions, la détermination des propriétaires sur celles-ci et le procès-verbal des séances de conciliation, au service de l'aménagement du territoire, chargé de coordonner les préavis des services cantonaux concernés par le projet selon la législation cantonale sur les constructions.

D.

Par décision du 7 avril 2014, le département a constaté que la demande de permis de construire prévoyait un espace voué à la lecture et aux jeux d'une surface de 8.6 m<sup>2</sup>, n'atteignant dès lors par la surface minimale de 10 m<sup>2</sup> pour une pièce habitable exigée par l'article 15, alinéa 1 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996. Il a par ailleurs relevé que cet espace ne comportait aucune ouverture et que celui prévu pour la TV ne bénéficiait pas d'ouvertures suffisantes, de sorte que la surface d'éclairage minimale des pièces habitables exigée par l'article 16 LConstr., à savoir au minimum le huitième de la surface du plancher, n'était pas respectée. Sur la base d'images extraites d'une procédure de mise en conformité de 2011, il a estimé que la surface d'éclairage des locaux, de 2.66 m<sup>2</sup>, pouvait desservir une pièce de 21.3 m<sup>2</sup> alors que les locaux concernés représentent une surface de 30.75 m<sup>2</sup>. Il a dès lors retenu que les espaces litigieux ne répondaient pas aux exigences de salubrité requises par la LConstr. Il a considéré que les explications des propriétaires à ce sujet, selon lesquelles les locaux concernés avaient été transformés à l'usage des membres de la famille et n'étaient pas destinés à être loués à des tiers, ne constituaient pas des circonstances particulières justifiant l'octroi de dérogations. Par conséquent, il a refusé d'octroyer des dérogations et admis les oppositions des voisins, dans

la mesure où elles concernaient cet élément. Dans les considérants de sa décision, il a précisé qu'il appartenait à la commune d'ordonner la remise en état des lieux dans un délai de 6 mois dès l'entrée en force de sa décision, en exigeant le démontage et l'évacuation des installations sanitaires et de cuisine et des cloisons divisant les locaux.

Par décision du 15 avril 2014, le Conseil communal a refusé d'octroyer un permis de construire pour les aménagements litigieux, en se référant à la décision du département et au préavis de synthèse négatif sur le projet communiqué par le service de l'aménagement du territoire.

E.

Les propriétaires ont recouru contre ces décisions par mémoires du 15 mai 2014, dont la motivation est identique. Ils signalent que les espaces concernés par le recours étaient déjà prévus à l'usage de local de bricolage dans les plans de construction de leur villa, en 1978, et qu'en 1988, à l'occasion d'une modification du chauffage de la maison, ils ont installé dans ce local une cuisinette et un WC-douche. Ils affirment qu'à cette occasion, ils n'ont pas prévu de créer un logement, mais un espace de loisirs ne supprimant pas la fonction initiale des locaux comme lieu de bricolage. Ils précisent que l'ancien administrateur communal s'est rendu chez eux à plusieurs reprises pour contrôler certains autres aménagements, sans qu'aucune remarque ne soit ensuite formulée par la commune quant à l'aménagement et l'utilisation des locaux litigieux. Ils s'estiment dès lors dans leur bon droit quant à ces travaux entrepris plus de 26 ans avant que les décisions attaquées ne soient rendues. Ils nient avoir loué les locaux concernés à des tiers et disent les avoir utilisés comme chambre pour la mère de la recourante qui avait besoin de soins, puis pour loger un ami pendant quelque temps, et enfin pour leur fils, lors de soirées avec ses amis ou comme bureau d'appoint. A leur avis, cet espace ne saurait être qualifié de pièce habitable, puisqu'il s'agit d'un local de loisirs qui n'est pas utilisé tous les jours ; son éclairage est suffisant puisqu'il est utilisé à des fins exclusivement privées ; enfin, une grande ouverture a été maintenue au sud de l'espace lecture, de sorte que celui-ci forme une unité avec le local TV, dont la surface et l'éclairage apporté en façade par une fenêtre et une porte vitrée doivent être considérés comme suffisants.

Contestant les arguments de leurs voisins, les recourants mettent en cause leur qualité pour faire opposition, puisque les aménagements litigieux se trouvent à l'intérieur de leur maison et ne gênent aucunement les habitants des alentours.

Les recourants invoquent par ailleurs une violation de leur droit d'être entendu, dans la mesure où la décision du département se fonde pour la surface d'éclairage des locaux sur des images extraites d'une procédure de mise en conformité datant de 2011, qui ne leur ont pas été soumises pour détermination. Le fait qu'ils n'aient pas été avertis que l'un des points abordés dans les décisions attaquées serait la remise en état des lieux constituent pour eux une autre violation de leur droit d'être entendu. Ils se plaignent de ne pas avoir pu s'expliquer et formuler des offres de preuves sur ce point, pour lequel les faits pertinents ne sont pas les mêmes que pour l'examen du permis de construire requis a posteriori. Bien que la remise en état des lieux ne soit abordée que dans les considérants de la décision du département, ils estiment que celle-ci ne laisse guère de marge de manœuvre à la commune et que celle-ci se conformera aux demandes du département s'ils ne les contestent pas dès maintenant.

Tout en contestant que les aménagements litigieux dérogent à la LConstr., ils soutiennent que le département n'a pas motivé suffisamment sa décision en niant l'existence de circonstances particulières qui permettraient l'octroi d'une dérogation au sens de l'article 40 LConstr. A leur avis, le département aurait dû tenir compte du fait que les locaux litigieux, utilisés pour du bricolage parfois salissant, nécessitaient quelques commodités telles qu'un WC-lavabo, puis ont servi au fil du temps de "base-arrière" à l'utilisation de leur jardin, sans que personne ne s'oppose à cette utilisation pendant plus de 25 ans. Par ailleurs, ils reprochent au département de ne pas avoir examiné si leurs aménagements portent atteinte à un intérêt public ou à l'intérêt des voisins, en contestant que cela soit le cas.

Ils affirment que la remise en état des lieux évoquée dans la décision du département ne tient pas compte de leur bonne foi, bien que les aménagements litigieux aient été tolérés pendant plus de 25 ans. Ils la jugent disproportionnée, dans la mesure où elle entraînera des frais de plus de 20'000 francs, sans compter la perte d'installations sanitaires en parfait état de fonctionnement.

A l'appui de leurs recours, ils demandent la production de tous les dossiers de permis de construire relatifs à leur bien-fonds depuis la construction de leur villa familiale, l'audition de l'ancien administrateur communal et de l'ancien secrétaire du Conseil communal et une vision locale.

Ils concluent à l'annulation des décisions attaquées, au rejet des oppositions et à l'octroi de dérogations pour la surface et l'éclairage des locaux litigieux et d'un permis de construire a posteriori, éventuellement au renvoi de la cause aux autorités inférieures pour nouvelle décision, le tout sous suite de frais et dépens. Ils demandent que l'effet suspensif soit accordé à leurs recours.

F.

Par courrier du 8 juillet 2014, le service juridique de l'Etat, chargé de l'instruction des recours (ci-après : service juridique), a confirmé aux parties que les recours étaient assortis de l'effet suspensif.

G.

Le département a conclu au rejet des recours sans formuler d'observations, le 2 juillet 2014. Le Conseil communal a également conclu au rejet des recours, le 17 juillet 2014. Les voisins se sont également exprimés sur les recours dans plusieurs courriers. Ces échanges ont donné lieu à des déterminations des parties. Le contenu de ces écritures sera repris ci-après dans la mesure nécessaire.

H.

Le 7 octobre 2014, le Conseil communal a déposé 5 dossiers relatifs aux constructions réalisées sur la parcelle des recourants, de 1978 à 1989. A cette occasion, il a précisé qu'il ne possédait pas de procès-verbaux, notes ou rapports de conformité suite aux visites effectuées chez les recourants par des représentants de la commune suite à la modification de leur chauffage et jusqu'au 7 octobre 2014.

Par courrier du 17 décembre 2014, le Conseil communal a pris position sur divers aménagements qui auraient, selon un courrier du 24 octobre 2014 des recourants, été effectués illégalement sur d'autres propriétés situées dans leur voisinage. Les recourants ont ensuite déposé des ultimes observations, le 2 février 2015, en réitérant leur requête

d'audition de témoins et de vision locale.

Considérant en droit :

1.

Les recours déposés contre les décisions du département et du Conseil communal s'en prennent à deux aspects du même litige et contiennent la même motivation. Il convient donc de les joindre et de les examiner dans une seule décision, par économie de procédure.

2.

Les recours, interjetés par les destinataires des décisions attaquées, dans les formes et délai prescrits par les articles 34 et 35 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, doivent être déclarés recevables.

3.

3.1.

Selon l'article 32, lettre a LPJA, a qualité pour recourir, et par là-même pour s'opposer, toute personne touchée par la décision et ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Cette disposition reprend la formulation de l'article 89 de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF), du 17 juin 2005, de sorte que l'on peut se référer à la jurisprudence rendue en application de cette disposition. Selon cette jurisprudence (ATF 1C\_411/2014 du 9 janvier 2015, consid. 2.1), pour apprécier la qualité pour agir, tous les éléments de fait pertinents doivent être pris en compte. Le voisin direct de la construction ou de l'installation litigieuse a en principe la qualité pour recourir. De même, s'il est certain ou très vraisemblable que l'installation litigieuse serait à l'origine d'immissions ■ bruit, poussières, vibrations, lumières ou autres ■ touchant spécialement les voisins, même situés à quelque distance, ces derniers peuvent aussi se voir reconnaître la vocation pour recourir (ATF 140 II 214 consid. 2.3 p. 219 ; 136 II 281 consid. 2.3.1 p. 285). La distance entre bâtiments constitue ainsi un critère essentiel, la jurisprudence reconnaissant généralement la qualité pour agir lorsque l'opposant est situé à quelques dizaines de mètres du projet litigieux (ATF 137 II 30 consid. 2.2.3 p. 33 ; ATF 1C\_346/2011 du 1er février 2012 publié in URP 2012 p. 692, consid. 2.3.1 p. 285).

La proximité avec l'objet du litige ne suffit toutefois pas à elle seule à conférer la qualité pour recourir contre l'octroi d'une autorisation de construire. Les voisins doivent en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision contestée qui permette d'admettre qu'ils sont touchés dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de la collectivité concernée de manière à exclure l'action populaire (ATF 137 II 30 consid. 2.2.3 et 2.3 p. 33-34 ; 133 II 249 consid. 1.3.1 p. 252, 468 consid. 1 p. 470). Une atteinte particulière est reconnue lorsqu'il faut notamment s'attendre avec certitude ou avec une grande vraisemblance à des immissions sur le fonds voisin en provenance de l'installation (ATF 136 II 281 consid. 2.3.1 p. 285 ; 121 II 171 consid. 2b p. 174).

Des voisins ne peuvent se prévaloir d'un intérêt digne de protection à invoquer des dispositions édictées dans l'intérêt général ou dans l'intérêt de tiers que si elles peuvent avoir une influence sur leur situation de fait ou de droit. Cette exigence n'est pas remplie lorsque les voisins dénoncent une application arbitraire des dispositions du droit des constructions qui n'ont aucune influence sur leur situation de voisins, telles celles relatives à l'aération ou

à l'éclairage des locaux d'habitation dans un bâtiment voisin (arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal CDP.2013.267 du 28 août 2014, consid. 2b).

3.2.

En l'espèce, les opposants à la demande de construire présentée par les recourants sont propriétaires de parcelles qui jouxtent celle de ces derniers. Toutefois, tant dans leurs oppositions que dans leurs observations sur recours, ils contestent l'affectation des locaux litigieux, qui abriteraient depuis longtemps un studio à louer, ainsi que leur hauteur, leur surface d'éclairage et leur aération. Or, la ZHFD1 est affectée à l'habitation individuelle (maximum 3 logements) et aux activités ne provoquant pas de gêne pour le voisinage (art. 10.02.3 du règlement d'aménagement communal et 42, al. 1 du règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (RELCAT), du 16 octobre 1996). L'utilisation des locaux litigieux, que ce soit comme espace de lecture, jeux et TV, de bricolage ou même pour un studio, est conforme à cette affectation. Les voisins n'expliquent pas en quoi cet usage, ainsi que les dimensions intérieures et l'éclairage des locaux, affecteraient de manière pratique et concrète leur situation personnelle.

Or, il incombe aux recourants, en l'occurrence aux opposants, d'alléguer, sous peine d'irrecevabilité, les faits qu'ils considèrent comme propres à fonder leur qualité pour intervenir, lorsqu'ils ne ressortent pas de façon évidente du dossier (ATF 125 I 173 consid. 1b p. 175 et l'arrêt cité ; 120 Ia 227 consid. 1 p. 229 ; 115 Ib 505 consid. 2 in fine p. 508 et les références). M. a joint à son courrier du 26 juin 2014 des échanges de correspondance avec le service de l'énergie et de l'environnement, la commune et le Ministère public, qui concernent des nuisances dues au système de filtration de la piscine des recourants. Les nuisances alléguées par cet opposant n'ont pas de lien avec l'affectation, les dimensions et l'éclairage des locaux qui font l'objet de la présente décision.

De même, s'il ressort du dossier que ce sont d'abord les recourants qui ont demandé à la commune d'effectuer des contrôles de conformité des constructions dans le voisinage, le mécontentement que cette demande a pu susciter chez les opposants ne fonde pas leur qualité pour s'opposer aux aménagements litigieux.

3.3. Au vu de ce qui précède, c'est à tort que le département a admis les oppositions de M. et N., qu'il aurait dû déclarer irrecevables. Sur ce point, sa décision doit être annulée.

4.

4.1.

Selon l'article 22, alinéa 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. La notion de transformation englobe celle de changement d'affectation, à savoir la modification du but de l'utilisation, même s'il ne modifie pas l'apparence extérieure de l'ouvrage. Il suffit que le changement d'affectation soit de nature à exercer une influence locale perceptible sur le régime d'utilisation du sol, soit en créant une charge supplémentaire pour les réseaux d'équipement, soit en portant atteinte à l'environnement. L'utilisation d'un local d'une villa comme bureau, par exemple, a été considéré comme un changement d'affectation soumis à autorisation. (Ruch, in Commentaire LAT, Genève ■ Zurich ■ Bâle 2010, N. 34 ad art. 22 ; Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, N. 498).

4.2.

Selon les plans déposés lors de la construction de la villa des recourants, les locaux litigieux étaient à l'origine destinés à abriter un local de bricolage, sans aucun équipement sanitaire (plan du sous-sol du 20 décembre 1978, sanctionné le 19 mars 1979). La transformation qui fait l'objet du présent recours implique des installations sanitaires qui augmentent la charge des réseaux d'équipement. Il s'agit donc d'un changement d'affectation soumis à autorisation au sens précité.

5.

5.1.

Selon l'article 14 LConstr., est considérée comme habitable toute pièce utilisable durablement pour l'habitation ou le travail. Une pièce habitable doit avoir une surface d'au moins 10 m<sup>2</sup>. Sauf dans les combles et dans des cas particuliers, sa hauteur ne peut être inférieure à 2.4 mètres entre le plancher et le plafond (art. 15 LConstr.). Les pièces habitables doivent être éclairées par une ou plusieurs ouvertures en façade ou en toiture. La surface d'éclairage doit représenter au minimum le huitième de celle du plancher ; elle peut être réduite dans les combles et dans des cas particuliers (art. 16 LConstr.).

5.2.

Même si, selon les recourants, les locaux du sous-sol de leur maison ne sont occupés que de manière irrégulière par leur fils ou par des amis, il est évident que leur aménagement (cuisinette, sanitaires avec douche) et leur affectation permettent de les utiliser durablement pour l'habitation et qu'ils ne sauraient être comparés à une cave, par exemple. Pour que les dispositions précitées s'appliquent, il suffit qu'une pièce soit durablement utilisable pour l'habitation, même si à un certain moment elle n'est pas concrètement utilisée de cette manière. Les locaux litigieux doivent donc satisfaire aux exigences de surface et d'éclairage requises par la LConstr., qui visent à assurer la salubrité des constructions (art. 12 LConstr.).

Le fait que ces locaux, selon les recourants, aient été aménagés en 1988, ne modifie en rien cette conclusion : lorsqu'une autorisation de construire est requise a posteriori, comme en l'espèce, c'est en principe la situation juridique au moment de la construction qui est déterminante pour répondre à la question de savoir si une autorisation de construire aurait été accordée, dans l'hypothèse d'une demande déposée à temps (ATF 123 II 248, consid. 3a bb p. p. 252 ■ JT 1998 I 533). Or, en 1988, la LConstr. du 12 février 1957 définissait une pièce d'habitation comme une chambre destinée à un séjour durable de jour et de nuit (art. 94, al. 1 aLConstr.) et exigeait déjà pour une telle pièce un volume minimal de 20 m<sup>3</sup> et une surface d'éclairage représentant au minimum le huitième de la surface du plancher (art. 95, al. 1 et 96, al. 2 aLConstr.).

6.

Selon les plans déposés, la surface de l'espace lecture et jeux atteint 8.6 m<sup>2</sup>. Aucun plan de coupe n'ayant été déposé, on ignore le volume de cet espace. Toutefois, comme le relèvent les recourants, les plans du sous-sol indiquent qu'une grande ouverture a été aménagée dans la cloison qui sépare cet espace de la partie TV, en direction de la porte et des fenêtres qui éclairent celle-ci. On peut dès lors considérer que l'espace lecture et jeux forme une unité avec la partie TV, qu'ils représentent ensemble une surface de 30.75 m<sup>2</sup> selon les plans et respectent donc l'article 14 LConstr. Selon les dimensions mentionnées sur les plans sanctionnés en 1979 lors de la construction de la villa, le volume total du local de bricolage

dépasse 90 m<sup>3</sup>, de sorte que le volume minimal prévu par l'ancienne LConstr. était forcément respecté dans les espaces désormais dévolus à la lecture-jeux et la TV. Dès lors, sur ce point, les recours doivent être admis et les décisions attaquées annulées.

7.

Reste encore à savoir si l'éclairage de ces espaces, considérés dans leur ensemble, est conforme à l'article 16 LConstr. (art. 96, al. 2 aLConstr.).

Le département retient une surface d'éclairage de 2.66 m<sup>2</sup>, sur la base de photographies qui ne se trouvent malheureusement ni dans son dossier, ni dans celui du Conseil communal et n'ont pu être fournies au service juridique par les autorités inférieures. Ces dossiers ne contiennent pas non plus de plan de la façade concernée sur lequel figureraient une porte d'entrée et une fenêtre à 3 vantaux aménagés en 1988 selon le formulaire de demande de permis de construire, ainsi que leurs dimensions. Le Conseil communal a certes déposé un dossier relatif à l'adjonction d'un couvert à la villa construite par les recourants, déposé fin 1988 et sanctionné par le Conseil communal le 30 janvier 1989. Toutefois, les ouvertures qui viennent d'être décrites n'y figurent pas. Dans le dossier communal concernant la présente procédure, on peut voir sur la copie du plan du sous-sol une indication manuscrite avec des dimensions pour ces ouvertures ("admis 1.8 x 1.2" et "admis 0.7 x 0.7"). On ignore toutefois par qui et à quel moment elle a été apportée et elle ne figure pas sur les plans qui se trouvent dans le dossier du département. Or, dans leur mémoire, les recourants soutiennent que l'éclairage des locaux litigieux est suffisant, ce que l'autorité de céans n'est pas en mesure de vérifier sur la base du dossier.

Par conséquent, les décisions attaquées doivent être annulées et la cause renvoyée aux autorités inférieures pour complément du dossier par les mesures qui paraîtront adéquates, par exemple le dépôt d'un plan de façade par les recourants, et nouvelle décision statuant sur la surface d'éclairage.

8.

8.1.

A supposer que la surface d'éclairage exigée par la LConstr. ne soit pas respectée, il convient de préciser ce qui suit : les conditions d'octroi d'une dérogation au sens de l'article 40 LConstr. ont été rappelées dans la décision du département, à laquelle il convient de renvoyer (consid. 3a).

En ce qui concerne la première des conditions permettant d'octroyer une dérogation selon l'article 40 LConstr, à savoir l'existence de circonstances particulières, il faut rappeler que l'octroi restrictif de dérogations vise à sauvegarder la sécurité du droit, c'est-à-dire sa clarté et son unité, et à garantir l'égalité de traitement (JAB 1999, p. 214). En matière de constructions, il est en effet souhaitable que les justiciables soient tous soumis aux mêmes limitations. Un propriétaire ne saurait ainsi obtenir une dérogation pour la seule raison qu'elle lui permettrait de faire un usage optimal de son bien (RJN 2003 p. 376, 380 ; 2000, p. 283; 1988, p. 179; 1985, p. 204; Macheret, La dérogation en droit public de la construction ■ règle ou exception ? in Mélanges Grisel, 1983, p. 563). Le fait que le constructeur ait des motifs économiques à la réalisation du projet peut constituer une circonstance particulière susceptible de justifier une dérogation. Ce n'est cependant qu'un critère parmi d'autres et il faut également examiner les solutions alternatives envisageables (RJN 1985, p. 203-204 ; arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 5 mai 2011

CDP.2010.3, consid. 4b). L'inadéquation des prescriptions légales à la forme, la situation ou la topographie d'une parcelle pourrait en principe fonder la délivrance d'une dérogation. Il en va de même lorsque la solution strictement légale aurait pour effet la réalisation d'un ouvrage mal intégré ou disharmonieux (RFJ 1986, p. 170).

## 8.2.

Les recourants se prévalent du fait que les locaux litigieux ne sont utilisés que sporadiquement pour l'habitation et servent plutôt pour du bricolage et des loisirs occasionnels. Or, comme cela a déjà été souligné, il n'en reste pas moins que vu son aménagement, la pièce concernée est susceptible d'être utilisée durablement pour l'habitation et que dès lors, la surface d'éclairage minimale exigée doit être respectée. Les circonstances invoquées par les recourants, auxquelles le département se réfère dans sa décision (consid. 3b, p. 4), ne permettent pas de penser que diverses alternatives auraient été étudiées et que la configuration des lieux ou d'autres impératifs rendent impossible la création d'une surface d'éclairage suffisante. Elles relèvent de la convenance personnelle et c'est à juste titre que le département a admis qu'il n'existait pas de circonstances particulières.

Comme cela a déjà été relevé, on ne voit pas quel préjudice une surface d'éclairage trop faible pourrait causer aux voisins. Il en va différemment pour l'intérêt public, dans la mesure où toutes les constructions doivent être réalisées de manière à prévenir tout danger pour la santé de l'homme et des animaux (art. 12 LConstr.). Comme l'a relevé le département dans sa décision, les exigences en matière d'éclairage des pièces habitables contribuent à assurer la salubrité des constructions et leur non respect porte donc atteinte à un intérêt public.

En résumé, c'est à juste titre que le département a considéré que les conditions d'octroi d'une dérogation pour la surface d'éclairage des locaux litigieux ne sont pas remplies, d'autant plus qu'il faut se montrer restrictif pour l'octroi de dérogations a posteriori (Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, op. cit., N. 993). A supposer que la surface d'éclairage ne soit pas respectée, une dérogation ne pourra pas être accordée.

## 9.

### 9.1.

Le renvoi du dossier aux autorités inférieures se justifie également par le fait que si la surface d'éclairage des locaux n'est pas respectée, il devra être statué sur des mesures de mise en conformité des lieux. En effet, selon l'article 26 LPJA, l'objet du recours est la décision. Il s'agit plus précisément de son dispositif, qui détermine les effets juridiques de la décision et acquiert force matérielle. Tel n'est pas le cas de l'exposé des faits et de la motivation de la décision, sauf si le dispositif s'y réfère (Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, p. 882 ; Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995, p. 118/119). Par ailleurs, lorsqu'une construction ou une installation n'est pas conforme aux prescriptions de ladite loi ou aux autorisations délivrées, il appartient à la commune d'ordonner les mesures qui s'imposent, par exemple la remise en état des lieux (art. 46, al. 1, litt. f Constr.). En zone à bâtir, cette compétence appartient exclusivement à la commune, tandis que le département décide des mesures administratives concernant les constructions illicites hors zone à bâtir (art. 46a LConstr. ; arrêt du Tribunal administratif du 18 septembre 2003, réf. TA.2003.252).

C'est pourquoi, en l'occurrence, le département s'est limité dans sa décision à donner à la commune des indications en vue d'une remise en état des lieux. Comme le relèvent les recourants, celles-ci ne figurent que dans les considérants. Elles n'ont donc pas force matérielle et il appartiendra à la commune, en vertu des articles 46 et suivants LConstr., de statuer sur une mise en conformité des lieux si la surface d'éclairage des locaux n'est pas respectée. Tel n'a pas été le cas pour l'instant, puisque le Conseil communal s'est borné à refuser le permis de construire dans la décision attaquée. Le recours n'a donc pas pour objet un ordre de remise en état des lieux.

## 9.2.

L'autorité de céans juge utile d'énoncer dans la présente décision les principes qui devront guider le Conseil communal s'il est amené à statuer sur une mise en conformité des lieux : selon la jurisprudence, l'ordre de démolir, respectivement de mettre en conformité, une construction édifiée sans permis et pour laquelle une autorisation ne peut être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. Selon ce principe, une mesure restrictive doit être apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et ceux-ci ne doivent pas pouvoir être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité). Le principe de la proportionnalité proscrie toute restriction allant au-delà du but visé ; il exige un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts en présence) (ATF 135 I 169 consid. 5.6, 176 consid. 8.1, 134 I 214 consid. 5.7, 221 consid. 3.3 et les références citées).

L'autorité renonce à ordonner la démolition ou la mise en conformité d'une construction si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage qu'une telle mesure 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 (ATF 132 II 21 consid. 6, 123 II 248 consid. 3a/bb ; arrêt du TF du 10.12.2013 1C\_269/2013, consid. 4.1 et les références citées). Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de proportionnalité (arrêt du TF du 26.10.2011 1C\_101/2011, consid. 2.1). Toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'accommoder du fait que les autorités, pour des raisons de principe, à savoir pour assurer l'égalité devant la loi et le respect de la réglementation sur les constructions, accordent une importance prépondérante au rétablissement d'une situation conforme au droit et ne prennent pas ou peu en considération les inconvénients qui en résultent pour le maître de l'ouvrage (ATF 123 II 248 consid. 4a, 111 Ib 213 consid. 6b et les références citées).

L'autorité doit examiner d'office quel est le moyen le plus approprié pour atteindre le but recherché sans porter excessivement atteinte aux droits du constructeur. Elle peut offrir à celui-ci la possibilité de faire des propositions sur la manière de remédier aux violations de la réglementation existante. Si les propositions sont inadéquates, l'autorité n'en reste pas moins tenue de rechercher parmi les mesures d'exécution envisageables, celles qui lui paraissent les mieux proportionnées. Elle examinera par exemple au moment d'exécuter sa décision, si le but recherché ne peut être atteint par une solution moins rigoureuse (ATF 108 1b 219 cons. 4d ; RJN 2010, p. 397 cons. 2a).

Enfin, la passivité d'une autorité qui n'intervient pas tout de suite à l'encontre d'un ouvrage illégal n'est en général pas constitutive d'une autorisation tacite ou d'une renonciation à faire

respecter les prescriptions. Néanmoins, en vertu du principe de la bonne foi, l'autorité qui aurait toléré pendant de nombreuses années une construction illégale peut selon les circonstances être déchu du droit de demander une remise en état (Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, op. cit., N. 998 et 999).

### 9.3.

En l'occurrence, le Conseil communal devra effectuer cette pesée d'intérêts s'il doit statuer sur une mise en conformité des locaux. Le temps écoulé depuis les aménagements, la recherche d'une solution proportionnée (création d'ouvertures supplémentaires ou agrandissement des ouvertures existantes, par exemple) et le coût des mesures envisagées devront tout particulièrement être pris en considération.

## 10.

### 10.1.

Enfin, les recourants ont allégué dans leurs courriers des 16 et 24 octobre 2014 que certains de leurs voisins avaient aussi aménagé dans leur maison des locaux habitables sans autorisation.

A ce propos, il sied de relever que selon la jurisprudence (ATF 1C\_544/2014, du 1er avril 2015, consid. 5.1), le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été fausement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas (ATF 126 V 390 consid. 6a p. 392 et les références citées). Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévéra dans l'inobservation de la loi (ATF 136 I 65 consid. 5.6 p. 78 et les références). Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés (ATF 132 II 485 consid. 8.6 p. 510 ; 127 I 1 consid. 3a p. 2 ; 126 V 390 consid. 6a p. 392 et les arrêts cités), et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (ATF 123 II 248 consid. 3c p. 254 ; 115 Ia 81 consid. 2 p. 83 et les références).

### 10.2.

Dans son courrier du 17 décembre 2014, le Conseil communal a clairement énoncé sa volonté d'effectuer des contrôles chez les propriétaires signalés par les recourants et de prendre le cas échéant les mesures nécessaires, de sorte qu'on ne saurait retenir de sa part une pratique constante portant sur la tolérance de locaux habitables non conformes. Ainsi, à supposer que les locaux litigieux ne soient pas suffisamment éclairés, les recourants ne sauraient se prévaloir d'autres éventuels aménagements illégaux pour obtenir une dérogation et empêcher, le cas échéant, une future décision de remise en état.

Il doit toutefois être noté que le Conseil communal devra suivre la même pratique pour tous les aménagements illégaux qui auraient été entrepris chez les recourants. En effet, bien que la procédure se soit concentrée sur l'aménagement des locaux du sous-sol, la décision du département évoque aussi la création d'une piscine enterrée et d'un couvert. Selon les recourants, ces aménagements ont été régularisés, ce qui semble être le cas pour le couvert selon le dossier sanctionné en 1989. Il appartient toutefois au Conseil communal de

s'assurer que tout est en ordre.

11.

11.1.

Au vu de ce qui précède, les recours doivent être partiellement admis au sens des considérants, les décisions attaquées annulées et la cause renvoyée aux autorités inférieures pour nouvelles décisions au sens des considérants.

L'autorité de céans étant en mesure de rendre cette décision sur la base du dossier, il n'y a pas lieu de procédure aux auditions de témoin et à la vision locale requises par les recourants (art. 14 LPJA).

11.2.

Les recourants, qui n'obtiennent pas entièrement gain de cause, supporteront des frais de procédure réduits (art. 47, al. 1 LPJA), qui comprennent les émoluments et les débours.

En application du décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais), du 6 novembre 2012, 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 6'000 francs (art. 44, al. 1). Les frais de ports, d'expédition et de téléphone sont calculés forfaitairement à raison de 10 % de l'émolument arrêté (art. 49, al. 1).

En l'espèce, la cause a nécessité plusieurs échanges d'écriture et la production de divers dossiers, sans vision locale. Tout bien considéré, l'émolument réduit est fixé à 800 francs auxquels s'ajoutent les frais par 80 francs. La somme de 330 francs devra être restituée aux recourants suite à l'avance de frais de 1'210 francs qu'ils ont versée pour faire suite à la décision du 21 mai 2014 du service juridique.

Quant aux autorités cantonales et communales, elles ne paient pas de frais (art. 47, al. 2 LPJA).

11.3.

Les recourants, qui sont représentés par un mandataire et obtiennent gain de cause sur certains de leurs arguments, auront droit à des dépens réduits (art. 48, al. 1 LPJA). Leur montant doit être déterminé en application du décret du 6 novembre 2012 précité, selon lequel les honoraires sont fixés en fonction du temps nécessaire à la cause, de sa nature, de son importance, de sa difficulté, du résultat obtenu ainsi que de la responsabilité encourue par le représentant (art. 60, al. 2 et 69 TFrais). Le mandataire des recourants a déposé 4 mémoires d'honoraires et frais, des 28 avril, 16 mai et 13 octobre 2014 et 1er février 2015.

Le mémoire du 28 avril 2014 annonce certaines prestations accomplies avant le 16 avril 2014, date de réception des décisions attaquées. Or, les démarches entreprises par un mandataire avant la procédure de recours n'entrent pas en ligne de compte pour déterminer le montant des dépens, sauf si elles sont nécessaires à la procédure et ce à titre exceptionnel. Dans cette hypothèse, une telle activité ne sera prise en considération que si les difficultés de la cause ont nécessité des travaux préparatoires d'une ampleur inhabituelle. Il appartient à l'administré qui entend obtenir l'indemnisation de tels frais d'alléguer cette prétention et de déposer un état de ses frais (RJV 1986 p. 290). Rien de tel n'est allégué en

l'occurrence. Par ailleurs, plusieurs des prestations antérieures à la réception du recours concernent une procédure pénale sans lien avec la présente procédure, comme l'admettent eux-mêmes les recourants. En conclusion, seules les activités accomplies à partir du 16 avril 2014 peuvent être prises en compte.

Le mémoire du 13 octobre 2014 a été établi par l'étude de Me Alexandre Zen-Ruffinen, que le mandataire des recourants a consulté pour la rédaction des recours et le suivi du dossier. Or, le temps d'activité consacré par le mandataire à des téléphones et conférences avec son confrère est déjà mentionné dans ses propres mémoires d'honoraires et frais et ne saurait être indemnisé à double. En outre, si les recourants et leur mandataire ont pris l'initiative de cette collaboration, on ne saurait considérer qu'elle était rendue indispensable par une difficulté exceptionnelle du dossier à traiter. Le mémoire du 13 octobre 2014 ne saurait dès lors être pris en considération.

Cela étant, les prestations qui peuvent être prises en compte représentent au total 27.15 heures d'activité selon ce qui est annoncé dans les mémoires. Au tarif horaire de 250 francs généralement admis par la Cour de public du Tribunal cantonal pour la fixation des dépens (par exemple arrêt du 5 août 2014 CDP.2013.275), cela représente 6'787 fr. 50. Les arguments des recourants n'étant que partiellement admis et leurs démarches n'apparaissant pas toutes comme adaptées à la nature du dossier, les dépens seront fixés tout bien considéré à 3'000 francs. S'y ajoutent les débours annoncés dans les mémoires par 350 francs et la TVA à 8 %, ce qui conduit à des dépens de 3'618 francs au total. En principe, ce montant devrait être versé, par moitié, par les autorités qui succombent, soit le département et le Conseil communal. Toutefois, au vu de la décision du département, ce dernier n'avait guère d'autre choix que de refuser le permis de construire.

Par conséquent, il apparaîtrait inéquitable de mettre les dépens à sa charge, même par moitié. L'indemnité de dépens sera donc entièrement versée par le département.

Par ces motifs, le Conseil d'État,

décide :

1. Les recours des époux X.-Y. contre les décisions du 7 avril 2014 du Département du développement territorial et de l'environnement et du 15 avril 2014 du Conseil communal sont joints.
2. Les recours sont partiellement admis au sens des considérants et les décisions attaquées sont annulées.
3. La cause est renvoyée aux autorités inférieures pour nouvelles décisions au sens des considérants.
4. Les frais réduits de la présente procédure sont fixés à 880 francs.
5. Le solde de l'avance de frais versée par les recourants, soit 330 francs, leur sera restitué.
6. Des dépens réduits de 3'618 francs sont alloués aux recourants, à la charge du département.

Neuchâtel, le 10 février 2016

Au nom du Conseil d'état :

La présidente,                      La chancelière,

M. Maire-Hefti      S. Despland

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