

## **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2019.237 vom 13. November 2019**

Ne Jurisprudence Adm, 2019-11-13, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2019.237](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2019.237)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2019.237 du 13 novembre 2019

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2019.237 del 13 novembre 2019

### **Regeste**

Les recourants ont transformé le garage situé sur leur parcelle en cabinet thérapeutique et construit un spa et deux cabanons, le tout sans autorisation. Après avoir exigé, à plusieurs reprises et en vain, le dépôt d'une demande de permis de construire pour ces aménagements, le Conseil communal a interdit avec effet immédiat l'exploitation de l'institut, ainsi que l'utilisation du spa et des cabanons. Il a en outre exigé la mise hors service du spa et l'évacuation de tous les objets présents dans les cabanons. Les conditions de recevabilité d'un recours contre cette décision incidente (délai de recours de 10 jours et préjudice juridique irréparable) sont remplies; Dans ses messages électroniques et courriers adressés aux recourants, le Conseil communal n'a jamais fait allusion à son intention d'interdire l'utilisation du spa et des cabanons. Il a donc violé le droit d'être entendu des recourants sur ce point précis; Vu le pouvoir d'appréciation du Conseil communal en matière de mesures administratives pour des constructions érigées sans autorisation, le Conseil d'État n'est pas habilité à réparer cette informalité. Un courrier du Conseil communal somme les recourants de cesser immédiatement l'exploitation du cabinet thérapeutique, sans leur octroyer un délai pour faire valoir leur droit d'être entendu sur ce point particulier. Il n'en reste pas moins qu'en prenant connaissance de cette sommation, les recourants auraient été en mesure de réagir, de sorte qu'il faut retenir qu'ils ont renoncé à exercer leur droit d'être entendu sur cet élément précis; L'aménagement d'un cabinet thérapeutique dans le garage existant sur la parcelle des recourants constitue un changement d'affectation soumis à permis de construire, il est donc formellement illégal; Il a des chances d'être autorisé a posteriori car il n'est de prime abord pas contraire à l'affectation de la zone et prend place dans un local existant. Néanmoins, les recourants n'ont jamais donné suite aux demandes de dépôt d'un dossier de permis de construire du Conseil communal. Ils ne peuvent donc pas être considérés comme étant de bonne foi; Par ailleurs, ils n'ont jamais fait état d'inconvénients majeurs que leur causerait l'interdiction d'exploiter le cabinet thérapeutique durant la procédure de mise en conformité. Il ressort au contraire d'un courrier de leur part que l'activité thérapeutique se poursuit, au moyen de soins dispensés par téléphone et au domicile des patients et non dans le cabinet; Par conséquent, l'intérêt public à ce que la loi soit appliquée jusqu'à droit connu sur une demande de permis de construire pour le cabinet justifie l'interdiction d'exploiter durant la procédure de mise en conformité. L'effet suspensif est retiré à un éventuel recours sur ce point; A supposer que le Conseil communal ait toléré l'exploitation d'un atelier canin dans des locaux aménagés sans autorisation sur une autre parcelle, cela ne constitue pas une inégalité de traitement en l'occurrence. Le Conseil communal est invité à exiger formellement, dans une décision administrative, le dépôt d'une demande de permis de construire pour tous les aménagements litigieux, après avoir permis aux recourants d'exercer leur droit d'être entendu quant au sort du spa et des cabanons durant la procédure de mise en conformité.

## **Volltext**

A.

X. et Y. (ci-après : les propriétaires, respectivement les recourants) sont copropriétaires de l'article [a] du cadastre de A., situé en zone d'habitation à faible densité selon le plan d'aménagement communal du 25 mai 1994. Sur cette parcelle est érigée une maison individuelle.

B.

B.a.

À fin octobre 2017, Y. a échangé des messages électroniques avec l'administration communale, relatifs à des plans que les propriétaires devaient déposer pour un changement d'affectation du garage situé sur leur parcelle, ainsi que pour un spa et pour deux cabanons érigés sur celle-ci. Dans ce cadre, il a fourni à la commune les données techniques du spa (pièces No 2 et 3 du dossier communal).

B.b.

Par courriers des 12 janvier 2018, 25 mai 2018 et 19 février 2019, le Conseil communal a demandé aux propriétaires de déposer une demande de permis de construire a posteriori pour les aménagements précités, déjà réalisés.

B.c.

Dans le courrier du 19 février 2019, le Conseil communal a précisé qu'un institut de beauté [...] avait été créé dans le garage existant. Il a fixé un délai au 15 mars 2019 aux propriétaires pour déposer la demande de permis de construire requise. Il a été ajouté qu'à défaut, les mesures légales qui s'imposaient seraient prises et que le cas serait dénoncé au Ministère public. Par ailleurs, les propriétaires ont été sommés de cesser les activités du cabinet thérapeutique avec effet immédiat.

C..

Par décision du 21 août 2019, le Conseil communal a interdit avec effet immédiat l'exploitation de l'institut, ainsi que l'utilisation du spa et des cabanons. Il a en outre exigé la mise hors service du spa et l'évacuation de tous les objets présents dans les cabanons. Constatant que malgré les rappels adressés aux propriétaires, ceux-ci n'avaient toujours pas déposé de demande de permis de construire, le Conseil a annoncé qu'il avait décidé d'ouvrir formellement une procédure de mise en conformité et fixé aux propriétaires un délai au 13 septembre 2019 pour faire valoir leur droit d'être entendu et leurs moyens de preuve, en précisant que ce délai serait suspendu si une demande de permis de construire était déposée. Il a considéré que l'interdiction d'exploiter l'institut et d'utiliser le spa et les cabanons se justifiait avec effet immédiat. À cet égard, il a exposé qu'il existait un intérêt public à retirer l'effet suspensif à un recours contre sa décision, d'une part parce que les propriétaires n'avaient jamais donné suite à ses injonctions, d'autre part pour éviter qu'en cas de recours jusqu'au Tribunal fédéral, ceux-ci puissent bénéficier durant une longue période des aménagements réalisés illégalement. En effet, une telle situation serait contraire au principe de la bonne foi, donnerait un mauvais signal quant à l'application de la législation sur les constructions et créerait une inégalité de traitement par rapport aux administrés se conformant à la loi. De plus, le Conseil communal a signalé que les propriétaires étaient passibles de la peine prévue par l'article 292 du Code pénal suisse en cas de non-respect de

sa décision et a mis à leur charge les frais de cette dernière, à raison de 1'000 francs.

D.

Le présent recours est dirigé contre cette décision. Les recourants estiment que les autorités communales ne soutiennent pas les petits commerces et entreprises locaux, ce que démontrerait l'interdiction d'exploiter leur institut, qu'ils décrivent comme un cabinet thérapeutique. Après un historique des faits, les recourants expliquent qu'ils ont relié leurs deux cabanons par un toit, ce qui a pour conséquence qu'il n'y a plus qu'une seule construction dont la surface totale, de 8 m<sup>2</sup>, serait conforme à la réglementation en vigueur. Ils signalent avoir reçu au printemps 2019 la visite d'un agent de sécurité publique, chargé par la commune de faire un rapport sur la situation, mais ne pas avoir été informés des conclusions de ce rapport. Ils proposent de résoudre la situation par un arrangement avec la commune, éventuellement financier. À défaut, ils demandent à être dispensés de déposer des plans d'architecte pour le spa, qui est simplement posé sur leur terrasse, et à recevoir les documents nécessaires pour compléter leur demande pour cette installation. S'agissant des cabanons, ils estiment que l'affaire peut être classée, puisque ces derniers sont conformes au règlement communal. Pour le cabinet thérapeutique, ils se plaignent d'une inégalité de traitement, en remarquant qu'un atelier canin aménagé sans autorisation sur l'article [b] du cadastre A. est toléré par la commune. Puisque, selon eux, la commune traite différemment et de manière arbitraire des situations similaires, ils demandent que l'effet suspensif soit restitué à leur recours, pour tous les aménagements concernés.

E.

Le 19 septembre 2019, le Conseil communal a transmis son dossier au service juridique de l'État, chargé d'instruire le recours (ci-après : service juridique), en annonçant qu'il n'avait pas d'observations à formuler sur ce dernier.

F.

F.a.

Par courrier du 26 septembre 2019, le service juridique a offert aux recourants et au Conseil communal la possibilité de formuler des observations quant au respect du droit d'être entendu des recourants durant la procédure communale.

F.b.

Le 30 septembre 2019, les recourants ont répondu qu'une enseigne publicitaire indiquant le numéro de téléphone du cabinet [de beauté] se trouvait toujours devant leur maison, en expliquant que ce cabinet dispensait des soins par téléphone et à domicile.

Dans une correspondance du 14 octobre 2019, le Conseil communal s'est référé à son courrier du 19 février 2019 aux recourants, estimant qu'il avait respecté leur droit d'être entendu en les sommant de déposer une demande de permis de construire, en les avertissant qu'à défaut il prendrait les mesures légales qui s'imposaient et en leur ordonnant de cesser immédiatement l'exploitation de l'institut [de beauté]. Il a déposé avec cette correspondance le rapport du 9 octobre 2019 de l'agent de sécurité publique de la commune.

F.c.

Ces documents ont été transmis aux parties pour information, par courrier du 17 octobre 2019 du service juridique.

## G.

Par message électronique du 23 octobre 2019, le Conseil communal a transmis au service juridique le rapport du 16 mai 2019 de l'agent de sécurité publique de la commune, évoqué dans le recours, ainsi que les règlements communaux d'aménagement et de construction. Le rapport du 16 mai 2019 expose que selon contact pris par les recourants en 2014 avec le service de la consommation et des affaires vétérinaires, le cabinet thérapeutique n'est pas soumis à autorisation en vertu de la législation appliquée par ce service. En outre, il décrit le mobilier installé dans le cabinet, à savoir une table de massage, un bureau et une chaise.

Ces documents ont été transmis par courriers des 24 et 29 octobre 2019 aux recourants, qui n'ont pas émis d'observations sur le rapport de l'agent de sécurité publique.

Considérant en droit :

### 1.

#### 1.1.

Selon l'article 27, alinéa 2, lettres f et g de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, les décisions concernant les mesures provisionnelles et l'effet suspensif du recours sont des décisions incidentes. De telles décisions, rendues avant la décision finale, ne peuvent faire l'objet d'un recours que si elles sont de nature à causer un grave préjudice (art. 27, al. 1 LPJA). Le délai de recours est de 10 jours (art. 34, al. 3 LPJA).

#### 1.2.

#### 1.3.

Selon l'article 46, alinéa 1 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, lorsqu'une construction ou une installation n'est pas conforme aux prescriptions de ladite loi, la commune peut notamment ordonner l'interdiction d'utiliser des installations ou leur mise hors service (litt. b) et l'interdiction d'occuper, d'utiliser ou d'exploiter tout ou partie d'un bâtiment ou de locaux (litt. c). Il ressort de la décision attaquée que le Conseil communal a interdit l'exploitation et l'utilisation des locaux et installations aménagés par les propriétaires durant leur procédure de mise en conformité, avec effet immédiat et en retirant l'effet suspensif à un recours contre sa décision. L'exploitation et l'utilisation des lieux pourraient donc être reprises s'il devait s'avérer que ceux-ci peuvent être autorisés *posteriori*. Ce faisant, le Conseil communal a pris une décision de mesures provisionnelles (ATF 137 III 324, consid. 1.1 p. 327/328; arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 28 juin 2018 CDP.2018.91). Il y a lieu de relever qu'au vu des motifs invoqués par le Conseil communal, à savoir l'intérêt public à ce que la loi soit appliquée, la décision attaquée ne constitue pas une mesure urgente prise pour des raisons de sécurité au sens de l'article 48 LConstr. sujette à opposition auprès du Conseil communal (cf. arrêt précité de la Cour de droit public). Le Conseil d'État est donc bien compétent pour se prononcer sur le recours (art. 52, al. 1 LConstr.).

### 2.

2.1. Le recours a bien été interjeté dans le délai de 10 jours.

#### 2.2.

Selon la jurisprudence, il faut entendre par grave préjudice un préjudice irréparable, notion identique à celle prévue par la procédure administrative fédérale et par la loi sur le Tribunal fédéral. La réalisation de cette condition suppose que la partie recourante soit exposée à un préjudice de nature juridique. Selon la jurisprudence, des mesures provisionnelles causent un préjudice juridique irréparable si elles ont pour effet d'interdire certains actes sur lesquels il n'est par la suite pas possible de revenir concrètement. En revanche, un dommage économique ou de pur fait, tel que l'accroissement des frais de la procédure ou la prolongation de celle-ci, n'est pas considéré comme un préjudice irréparable de ce point de vue. C'est au recourant qu'il appartient d'établir l'existence d'un préjudice irréparable, à moins qu'il ne découle manifestement de la décision attaquée ou de la nature de la cause (ATF 142 III 798, consid. 2.2 p. 800; ATF 137 III 324 consid. 1.1. p. 328 s; ATF du 27 février 2014 2C\_1161/2013, consid. 1.2).

En l'occurrence, la décision attaquée est susceptible de causer un préjudice irréparable aux recourants, puisque la question de l'interdiction d'exploiter et d'utiliser les locaux litigieux durant la procédure de mise en conformité, avec effet immédiat, ne pourra plus faire l'objet d'un examen avec la décision finale se prononçant sur la conformité des installations (ATF du 29 juillet 2013 5A\_317/2013, consid. 1.2; Bernard/Corboz, in Commentaire de la LTF, 2ème édition Berne 2014, N. 17a ad art. 93).

2.3.

Le recours est dès lors recevable.

3.

3.1.

Dans ses considérants, la décision attaquée rappelle que le dépôt d'une demande de permis de construire a posteriori a été demandé aux recourants à plusieurs reprises mais sans succès et annonce que le Conseil communal a décidé d'ouvrir formellement une procédure de mise en conformité. Toutefois, selon son dispositif, cette décision a pour seul objet d'interdire d'exploiter et d'utiliser des locaux, dont les recourants ne contestent pas qu'ils ont été transformés, respectivement construits, sans autorisation.

3.2.

En ce qui concerne ces locaux, il est précisé que selon le site internet de [l'institut de beauté] à A., cette entreprise est un cabinet dans lequel sont dispensés des massages, ainsi que des soins énergétiques et basés sur des remèdes naturels. Le garage transformé sera donc désigné ci-après par les termes de cabinet thérapeutique.

3.3.

Selon l'article 43, alinéa 1 LPJA, l'autorité de recours n'est pas liée par les motifs invoqués à l'appui du recours. Cela signifie notamment que cette autorité examine d'office les conditions formelles de validité et de régularité de la procédure administrative (Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise. Neuchâtel 1995, p. 176).

4.

4.1.

La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu garanti par l'article 29, alinéa 2 de la Constitution fédérale celui pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision soit prise

à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier ainsi que celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 12 juin 2019 CDP.2018.409, consid. 2a et les références citées). Toutefois, l'autorité n'est pas tenue d'entendre les parties avant de prendre une décision incidente non susceptible de recours (art. 21, al. 2, litt. a LPJA). Elle n'est pas non plus tenue de le faire avant de rendre une décision dans une procédure de première instance, lorsqu'il y a péril en la demeure, que le recours est ouvert aux parties et qu'aucune autre disposition légale ne leur accorde le droit d'être entendues préalablement (art. 21, al. 2, litt. e LPJA).

4.2-

Le droit d'être entendu est le droit de chacun de participer à la prise d'une décision ayant des effets sur sa situation juridique. Il comprend toutes les facultés, susmentionnées, qu'il y a lieu de reconnaître à une partie pour que celle-ci soit en mesure de faire valoir utilement son point de vue dans la procédure. Le corollaire en est que l'autorité doit prendre connaissance des arguments et conclusions des parties, les examiner et accepter les preuves déterminantes pour la cause et régulièrement proposées (Schaer, op. cit., p. 97). L'administré a au surplus le droit d'être informé de la procédure qui le concerne ou qui est susceptible de le concerner. Cela suppose une connaissance suffisante du déroulement de la procédure, ce qui implique le droit d'être informé des étapes essentielles et des résultats importants des démarches formelles, par exemple celles d'administration des preuves (Bovay, Procédure administrative, Berne 2015, p. 267 et les références citées).

5.

5.1.

Le message électronique du 27 octobre 2017 de l'administration communale à l'un des recourants énumère les documents à fournir dans le cadre d'une demande de permis de construire pour les divers aménagements entrepris sur la propriété des recourants, suite à un entretien de ces derniers avec un membre du Conseil communal (étant précisé que ce message a été envoyé une nouvelle fois le 25 janvier 2018 aux recourants par la commune), la lettre du Conseil communal du 12 janvier 2018 demande officiellement aux recourants de déposer une demande de permis de construire et celle du 25 mai 2018 leur fixe un délai au 30 juin 2018 à cet effet. Le courrier du 19 février 2019 du Conseil communal aux recourants constate que ces messages et courriers sont restés sans suite et somme les recourants de déposer une demande de permis de construire jusqu'au 15 mars 2019, en précisant que passé ce délai, "les mesures légales qui s'imposent" seront prises. Il somme ensuite les recourants de cesser immédiatement l'exploitation de l'institut thérapeutique.

Il apparaît ainsi que le Conseil communal n'a jamais fait allusion à son intention d'interdire l'utilisation du spa et des cabanons, d'exiger la mise hors service du spa et d'ordonner l'évacuation des objets contenus dans les cabanons. Vu le contenu des correspondances précitées, les recourants ne pouvaient pas forcément se douter qu'une telle mesure était susceptible d'être prononcée à leur encontre. En particulier, les termes de "mesures légales" figurant dans le courrier du 19 février 2019 pouvaient être interprétés comme se rapportant à une future décision administrative du Conseil communal ordonnant le dépôt d'une demande de permis de construire en bonne et due forme.

Comme relevé ci-dessus, la décision rendue par le Conseil communal après l'envoi de ce courrier est une décision incidente qui peut être attaquée avant la décision finale, de sorte que l'exception au droit d'être entendu de l'article 21, alinéa 2, lettre a LPJA ne s'applique pas. Par ailleurs, le Conseil communal justifie l'interdiction d'utiliser le spa et les cabanons par un intérêt public à ce que la loi soit appliquée, et non par des motifs de sécurité qui laisseraient penser qu'il y avait péril en la demeure. L'exception de l'article 21, alinéa 2, lettre e ne s'applique donc pas non plus. Dès lors, les recourants n'ont pas eu l'occasion d'exercer leur droit d'être entendu quant à l'interdiction d'utiliser le spa et les cabanons prononcée par le Conseil communal, notamment du point de vue de l'atteinte que cette mesure pourrait causer à leurs intérêts privés. C'est seulement dans les considérants de la décision attaquée que le Conseil communal a fixé aux recourants un délai au 13 septembre 2019 pour exercer leur droit d'être entendu, ce qui ne leur permettait pas d'exercer ce droit avant le prononcé des interdictions litigieuses.

## 5.2.

Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de nature formelle dont la violation doit en principe entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès sur le fond. Toutefois, selon la jurisprudence, la violation du droit d'être entendu peut être réparée durant la procédure de recours si la partie lésée a la possibilité de s'exprimer et de recevoir une décision motivée de la part de l'autorité de recours disposant du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure. Une telle réparation dépend cependant de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu et doit rester l'exception. Une réparation peut aussi se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et causerait un allongement de la procédure incompatible avec l'intérêt de la partie lésée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (ATF 137 I 195 cons. 2.3.2).

L'article 46 LConstr. reconnaît aux communes une certaine marge d'appréciation puisqu'il n'oblige pas celles-ci à ordonner les mesures qu'il énumère, mais leur en donne la faculté. Dans la mesure où son autonomie est en cause, la commune peut dès lors exiger que l'autorité cantonale respecte les limites de sa compétence. Il en résulte que les autorités de recours chargées de contrôler l'application de l'article 46 LConstr. doivent faire preuve de retenue dans l'accomplissement de cette tâche et limiter leur pouvoir d'intervention dans ce domaine à l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, cela d'autant plus que la commune est mieux à même d'apprécier les conditions locales et de déterminer la politique qu'elle entend suivre en la matière (RJN 2010, p. 397ss, consid. 2b et les références citées).

## 5.3.

Par conséquent, l'autorité de céans n'est pas habilitée à réparer la violation du droit d'être entendu des recourants relative à l'interdiction d'utiliser le spa et les cabanons. Sur ce point, le recours doit être admis et la décision communale annulée. La cause doit être renvoyée au Conseil communal pour nouvelle décision, après avoir permis aux recourants d'exercer leur droit d'être entendu sur la question précise de l'interdiction d'utiliser le spa et les cabanons et avoir examiné la situation sous l'angle du principe de la proportionnalité (cf. ATF du 26 octobre 2011 1C\_101/2011, consid. 2.1). Dans ces conditions, la question du retrait de l'effet suspensif au recours est sans objet sur ce point.

## 5.4.

À toutes fins utiles et dans le seul but d'orienter les parties, il est précisé qu'au vu des articles 4b et 4 e, lettre i du règlement d'exécution de la LConstr. (RELConstr.), du 16 octobre 1996, les spas posés sur le sol, avec ou sans système de filtrage de l'eau, sont bien soumis à permis de construire. Toutefois, ils peuvent bénéficier d'une procédure simplifiée, pour laquelle le Conseil communal peut renoncer à la production de plans d'architecte si la compréhension du projet le permet et si les surfaces utiles principales et les mesures d'utilisation du sol ne sont pas modifiées (art. 28, al. 2, litt. b LConstr.). Quant aux cabanons de jardins, seuls ceux d'une surface maximale de 8 m<sup>2</sup> et d'une hauteur totale de 2,50 mètres, à raison d'une installation par logement pour les bâtiments d'habitation jusqu'à trois logements, peuvent être dispensés de permis de construire (art. 4b, ch. 4, litt. a RELConstr.). Si un permis de construire des cabanons est nécessaire, une procédure simplifiée est envisageable (art. 4 e, litt. a RELConstr.).

Dans sa nouvelle décision, le Conseil communal aurait avantage à exiger formellement le dépôt d'une demande de permis de construire pour le SPA et le cas échéant pour les cabanons de jardin, de manière à pouvoir vérifier si ces ouvrages peuvent être autorisés après coup.

6.

6.1.

Le courrier du 19 février 2019 somme les recourants de cesser immédiatement l'exploitation du cabinet thérapeutique, sans leur octroyer un délai pour faire valoir leur droit d'être entendu sur ce point particulier. Il n'en reste pas moins qu'en prenant connaissance de cette sommation, les recourants auraient été en mesure de réagir, soit en communiquant au Conseil communal leurs arguments au sujet de cette interdiction dans le délai au 15 mars 2019 évoqué dans la lettre, soit éventuellement en considérant cette sommation comme une décision et en recourant auprès de l'autorité de céans. Il faut donc retenir qu'ils ont renoncé à exercer leur droit d'être entendu.

6.2.

Pour apprécier le bien-fondé de la mesure ordonnée, on peut se référer à la jurisprudence concernant l'ordre de démolir une construction édifiée sans droit. L'ordre de démolir une telle construction lorsqu'une autorisation ne pouvait pas être accordée n'est en soi pas contraire au principe de la proportionnalité. L'autorité renonce toutefois à ordonner 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. Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de proportionnalité. Toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (ATF du 26 octobre 2011 1C\_101/2011, consid. 2.1 et les références citées).

6.3.

L'aménagement d'un cabinet thérapeutique dans le garage existant sur la parcelle des recourants constitue un changement d'affectation, soumis à permis de construire selon l'article 3a, alinéa 1 LConstr. De tels travaux ne sont pas cités parmi ceux qui peuvent bénéficier d'une procédure simplifiée au sens de l'article 4 e du règlement d'exécution de la

LConstr. (RELConstr.), du 16 octobre 1996. En l'occurrence, une demande de permis de construire s'impose aussi en raison de l'influence que la transformation du garage en institut thérapeutique pourrait avoir sur le nombre de places à disposition sur la parcelle. En effet, l'article 26 RELConstr. impose que toute construction ou installation nouvelle ou faisant l'objet d'importantes transformations ou d'un changement d'affectation dispose, sur fonds privés et à proximité immédiate, de places de stationnement pour les véhicules automobiles et pour les deux-roues, ainsi que de places de stationnement destinées à couvrir des besoins particuliers. Or, les recourants ne contestent pas que le changement d'affectation a eu lieu sans autorisation, de sorte que cet aménagement est formellement illégal.

En cas de construction formellement illégale, l'autorité doit exiger le dépôt d'une demande de permis de construire a posteriori lorsqu'elle ne peut d'emblée exclure l'octroi d'une autorisation (ZEN-RUFFINENet GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, N. 978 ■ 980 et 986). C'est donc à juste titre que le Conseil communal a prié les recourants de déposer une demande de permis de construire pour le cabinet thérapeutique.

#### 6.4.

En ce qui concerne l'objet de la décision attaquée, à savoir l'interdiction d'exploiter ce local jusqu'au dépôt de cette demande et qu'il soit statué définitivement sur celle-ci, on doit constater que le cabinet thérapeutique a des chances de pouvoir être autorisé a posteriori. En effet, il n'est de prime abord pas contraire à l'affectation de la zoné d'habitation à faible densité, dévolue à l'habitat et aux activités ne provoquant pas de gêne pour le voisinage (art. 13.07.2 du règlement d'aménagement communal) et se trouve dans un local déjà existant, de sorte que le degré d'utilisation du terrain n'est pas modifié. Néanmoins, la suspension de son exploitation jusqu'à ce que sa conformité soit réellement établie se justifie : les recourants n'ont jamais donné suite aux diverses demandes du Conseil communal visant à régulariser leur situation. De leur propre aveu, se sentant harcelés par les autorités communales, ils ont décidé " de ne pas jouer le jeu et d'ignorer la demande " (cf. recours, p. 2). Ils ne peuvent donc pas être considérés comme étant de bonne foi, de sorte que l'intérêt public à ne pas tolérer l'exploitation d'un local non autorisé jusqu'à droit connu sur sa conformité doit prévaloir sur leur intérêt privé. Ils n'ont d'ailleurs jamais fait état d'inconvénients majeurs que leur causerait cette interdiction. Il ressort au contraire de leur courrier du 30 septembre 2019 que l'activité thérapeutique se poursuit, au moyen de soins dispensés par téléphone et au domicile des patients et non dans le cabinet.

#### 6.5.

Le rapport du 16 mai 2019 de l'agent de sécurité publique de la commune relative au cabinet thérapeutique n'a pas été transmis aux recourants par la commune avant le prononcé de la décision attaquée. Or, le droit d'être entendu comprend le droit de consulter le dossier (art. 22 LPJA; Schaer, op. cit., p. 99), avec pour corollaire le droit de se prononcer les pièces qu'il contient, de sorte que l'on peut craindre une autre violation du droit d'être entendu des recourants.

Néanmoins, ceux-ci ont pu prendre connaissance du rapport précité lors de la présente procédure de recours. Par ailleurs, le contenu de ce document n'a pas d'influence déterminante quant à l'interdiction d'utiliser le cabinet thérapeutique durant la procédure visant à sa mise en conformité. Par conséquent, annuler la décision et renvoyer la cause au Conseil communal au motif que le rapport n'a pas été soumis aux recourants avant la

décision attaquée constituerait une vaine formalité au sens de la jurisprudence citée plus haut.

6.6.

À supposer que le Conseil communal tolère ou ait toléré l'exploitation d'un atelier canin dans des locaux aménagés sans autorisation sur une autre parcelle de la commune, il y a lieu de relever que 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 appliqués à son cas, alors qu'elle aurait été faussement appliquée, voire pas du tout, dans d'autres cas, dans le cadre d'une pratique constante. Le citoyen ne peut dès lors prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi (RJN 2018, p.724, consid. 4a p. 728 et les références citées). Dans le cas présent, la décision attaquée témoigne de la volonté du Conseil communal de faire appliquer la loi et les recourants ne sauraient invoquer une inégalité de traitement.

6.7.

En conclusion, le recours s'avère mal fondé dans la mesure où il porte sur l'interdiction d'exploiter le cabinet thérapeutique. Pour clarifier la situation en vue d'une mise en conformité, le Conseil communal aurait avantage à fixer dans une décision administrative un délai aux recourants pour déposer une demande de permis de construire pour cet aménagement.

6.8.

Au vu des intérêts public et privés en jeu, c'est à juste titre que le Conseil communal a retiré l'effet suspensif au recours quant à l'interdiction d'exploiter le cabinet thérapeutique et il doit en être fait de même pour un éventuel recours contre la présente décision (art. 40, al. 2 LPJA).

7.

7.1.

Au vu de ce qui précède, le recours est admis dans la mesure où il concerne d'interdiction d'utiliser le spa et les cabanons, la mise hors service du spa et l'ordre d'évacuer les objets contenus dans les cabanons et la cause est renvoyée au Conseil communal pour nouvelle décision au sens des considérants. Pour le surplus, le recours est rejeté.

7.2.

Au vu du sort de la cause les recourants, qui succombent partiellement, supporteront des frais de procédure réduits (art. 47, al. 1 LPJA), par 550 francs. Le solde de l'avance de frais qu'ils ont versée suite à la décision du 5 septembre 2019 du service juridique, soit 440 francs, leur sera restitué. Quant aux communes, elles ne paient pas de frais (art. 47, al. 2 LPJA).

Par ces motifs, le Conseil d'État

décide :

1. Le recours de X. et Y. contre la décision du 21 août 2019 du Conseil communal de A. est admis dans la mesure où il concerne l'interdiction d'utiliser le spa et les cabanons, la mise

hors service du spa et l'ordre d'évacuer les objets contenus dans les cabanons sis sur l'article [a] du cadastre de A..

2.Sur ce point, la décision du Conseil communal est annulée et la cause est renvoyée au Conseil communal pour nouvelle décision au sens des considérants

3.Le recours est rejeté pour le surplus.

4.L'effet suspensif est retiré à un éventuel recours contre la présente décision, dans la mesure où elle concerne l'interdiction d'exploiter le cabinet thérapeutique sur l'article [a] du cadastre de A..

5.Des frais de procédure de 550 francs sont mis à la charge des recourants.

6.Le solde de l'avance de frais versée par les recourants, soit 440 francs, leur est restitué.

Neuchâtel, le 13 novembre 2019

Au nom du Conseil d'état :

Le président,                      La chancelière,

A. Ribaux                              S. Despland

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