

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2022.97 vom 8. März 2023

Ne Jurisprudence Adm, 2023-03-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2022.97

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2022.97 du 8 mars 2023

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2022.97 del 8 marzo 2023

Regeste

Il est justifié d'exiger un permis de construire pour l'aménagement d'un studio et cette décision peut contenir des charges et des conditions, notamment pour assurer la sécurité des personnes ; Les clauses du permis de construire exigeant que les éléments de protection du studio soient conformes à la norme SIA 358 n'ont pas été contestées et cette autorisation est entrée en force ; Le Conseil communal est habilité à prononcer des mesures administratives si une construction n'est pas conforme aux autorisations délivrées ou aux prescriptions de la LConstr. Toutefois, l'acte contesté ne contient aucun élément concret qui astreindrait la recourante à faire, à s'abstenir ou à tolérer quelque chose, ou qui déploierait, sous l'une des formes énumérées par l'article 3 LPJA, des effets obligatoires sur sa situation juridique. Il ne dit pas en quoi le contrecœur de fenêtre et la barrière de la cage d'escaliers contredisent la norme SIA 358 et n'impose à la recourante aucune mesure concrète et aucun délai pour remédier à la situation. Par conséquent, il ne constitue pas une décision susceptible de recours et le recours interjeté par la propriétaire doit être déclaré irrecevable ; L'autorité de recours peut remettre la totalité des frais de procédure, notamment pour un recours irrecevable parce que dirigé contre un acte ne constituant pas une décision sujette à recours, mais indiquant une autorité et un délai de recours. La décision est donc rendue sans frais ; Si le Conseil communal estime que des mesures de mise en conformité concrètes doivent être ordonnées, il aura la compétence de le faire, mais doit respecter le droit d'être entendu de la propriétaire et étudier la question notamment sous l'angle du principe de la proportionnalité.

Volltext

A.

A.a.

X. (ci-après : la propriétaire ou la recourante) est propriétaire de l'article [...] du cadastre de Neuchâtel. Sur cette parcelle est érigée une maison d'habitation à plusieurs logements, [...]. Le 31 août 2020, la propriétaire a déposé par l'intermédiaire de son architecte une demande de permis de construire pour un studio déjà aménagé dans les combles de cet immeuble.

A.b.

Le Conseil communal a octroyé un permis de construire par décision du 10 novembre 2020, en assortissant de diverses charges et conditions. Il a notamment rappelé que toutes les constructions et installations doivent être conçues conformément aux règles de l'art et à l'état de la technique, afin d'assurer la sécurité des personnes et des biens et de prévenir tout danger pour la santé de l'homme et des animaux (art. 8 et 12, al. 1 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996). Il a ensuite formulé des exigences en ces

termes : "Les différents éléments de protection seront conformes aux exigences des normes SIA 358 (édition 2010) et 500 (édition 2009) éditées par la société suisse des ingénieurs et architectes"(ch. 7 du permis de construire) ; "S'agissant d'un bâtiment existant, les éléments de protection seront adaptés de manière à correspondre aux exigences précitées"(ch. 8 du permis de construire).

B.

B.a.

Le 6 mai 2022, l'office communal des permis de construire (ci-après : l'office) a établi un document nommé "synthèse du rapport de conformité de l'ouvrage"(ci-après : rapport de conformité). Il en ressort que cet office a visité les lieux le 7 avril 2022 pour vérifier la conformité des travaux exécutés, ainsi que le respect des plans et des conditions et charges du permis de construire. Les travaux sont qualifiés de conformes aux exigences du permis de construire, à l'exception du "contrecour fenêtré Est (coin cuisine)" et de la "barrière de la cage d'escaliers commune". Le rapport de conformité rappelle que selon le permis de construire, les différents éléments de protection doivent être conformes aux normes SIA 358 et 500.

B.b.

Le 6 mai 2022, le Conseil communal a adressé à la propriétaire un acte intitulé "conformité de l'ouvrage sous conditions", auquel était joint le rapport de conformité. Il rappelle que l'office a visité les lieux, que toute construction doit être conçue de manière à assurer la sécurité et l'absence de danger pour la santé et qu'un propriétaire est responsable des dommages causés par des vices de construction ou un défaut d'entretien d'un ouvrage lui appartenant. Il est par ailleurs indiqué que : "La construction a été jugée conforme, néanmoins l'exécution des travaux qui vous ont été demandés suite à notre visite ainsi que les éventuelles exigences des différents services restent réservés en tout temps. D'autre part, les conditions et charges du permis de construire restent applicables", et qu'un recours peut être adressé au Conseil d'État dans les 30 jours.

C.

La propriétaire a recouru par mémoire du 2 juin 2022. Elle explique qu'au moment de l'acquisition de son immeuble en 2017, elle s'est adressée au service communal de l'urbanisme pour lui faire part de son intention d'installer une cuisine dans la chambre indépendante existant au 2^{ème} étage Est ; que son intention était de faire de cette chambre un studio, en se limitant à installer ladite cuisine et sans procéder à d'autres modifications, que ce soit des fenêtres, de la lucarne, de la porte, de l'accès au 2^{ème} étage et du palier. Elle relève que le permis de construire mentionne que le préavis de l'office est positif, que ce dernier a uniquement exigé la pose d'une porte anti-feu et qu'elle a donné suite à cette demande le 10 décembre 2021. Elle ne comprend pas que 5 ans après sa demande initiale et des démarches onéreuses de sa part, le Conseil communal lui adresse une décision contradictoire, reconnaissant d'une part la conformité des travaux mais constatant d'autre part que deux éléments (un contrecour de fenêtré et la barrière de la cage d'escaliers commune) ne le sont pas. Elle allègue que ces éléments existaient avant l'installation de la kitchenette dans le studio et que leur mise aux normes serait disproportionnée. Plutôt que de modifier le contrecour, elle propose d'installer un compas dans la partie supérieure du vantail de la fenêtré, de manière à ce que celle-ci ne puisse être ouverte qu'en imposte.

Quant à la mise aux normes du garde-corps de la cage d'escaliers, elle estime qu'elle engendrerait des coûts disproportionnés puisque la surface de cette unité ne représente que 6,4% de la surface habitable totale du bâtiment.

Observant que la location du studio a été retardée par les démarches liées au permis de construire, elle demande que l'usage de 4 unités d'habitation dans sa maison, dont ledit studio, soit validée et que la "sanction définitive des plans et permis d'habitation" soit prononcée.

D.

Le Conseil communal, par son service juridique, a formulé des observations sur le recours le 19 juillet 2022. Il souligne que le permis de construire contient des exigences relatives aux éléments de protection, qui doivent respecter les normes SIA 358 et 500 ; que cette décision n'a fait l'objet d'aucun recours et qu'elle est donc entrée en force ; et que "les éléments de protection évoqués dans le permis de construire, soit le contrecour de la fenêtre Est (coin cuisine) ainsi que la barrière de la cage d'escaliers commune[n]ont]pas fait l'objet des adaptations nécessaires pour répondre aux exigences de la sanction délivrée". Il estime donc que l'acte attaqué n'est pas critiquable et conclut au rejet du recours.

E.

E.a.

La recourante a répondu aux observations du Conseil communal par courrier du 12 août 2022. En substance, elle précise que le studio était une chambre indépendante préexistante, que le fait d'avoir dû déposer un permis de construire pour aménager le studio était contestable puisqu'elle-même était locataire de ladite chambre en 2013 déjà, que le permis de construire ne contient aucune exigence relative au contrecour de la fenêtre et à la cage d'escaliers et que ces éléments n'ont été mentionnés que lors de la visite de conformité du 7 avril 2022. Elle réitère sa demande de sanction définitive des plans du studio et sollicite un dédommagement de 3'400 francs pour ses frais d'architecte et les frais de la procédure de recours.

E.b.

Par courrier du 16 septembre 2022, le Conseil communal a exposé que le dépôt d'une demande de permis de construire était justifiée puisque le local concerné ne pouvait pas être considéré comme un logement et que sa création n'avait jamais fait l'objet d'une autorisation précédemment. Il a confirmé que le permis de construire contenait des exigences quant aux éléments de protection, usuelles dans les permis de construire, mais que "la mise en conformité de ces éléments" n'avait pas été discutée avec la propriétaire ou son architecte avant la délivrance de cette autorisation.

E.c.

Par pli du 4 octobre 2022, la recourante a regretté les difficultés qu'engendrent pour elle les exigences de la commune et la procédure de recours.

Considérant en droit :

1. Forme et délai du recours

Le recours a été déposé dans les formes et délai prévus par les articles 34 et 35 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.

2. Permis de construire

2.1.

Selon l'article 3a LConstr., le changement d'affectation d'une construction ou d'une installation, à savoir la modification du but de son utilisation, est soumis à un permis de construire, même lorsqu'il ne nécessite pas de travaux de construction qui pourraient avoir une incidence manifeste sur l'affectation du sol. L'installation d'éléments permettant de cuisiner dans des chambres d'hôtel et créant des possibilités supplémentaires d'utilisation a, par exemple, été soumise à autorisation de construire (Ruch, in Commentaire pratique LAT, Genève ■ Zurich ■ Bâle 2020, N. 33 et 42 ad art. 22).

Ainsi, indépendamment de la question de savoir si la chambre indépendante a été autorisée précédemment, sa transformation en studio pour le louer à des tiers constitue un changement d'affectation soumis à permis de construire. Cela n'a pas été contesté par la recourante, qui a déposé une demande de permis de construire et obtenu cette autorisation.

2.2.

Selon l'article 61, alinéa 2 du règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr.), du 16 octobre 1996, le permis de construire peut être assorti de conditions et de charges. Ces dernières, qui imposent au destinataire de la décision une obligation (de faire, de ne pas faire, ou de tolérer quelque chose), doivent tendre à ce que la construction soit conforme aux dispositions en vigueur et à éliminer les éventuelles irrégularités du projet. Elles sont valables à condition de se concilier avec les principes constitutionnels, notamment ceux de la légalité et de la proportionnalité. Le principe de la proportionnalité veut que l'autorité délivre un permis de construire en l'assortissant de clauses accessoires adéquates si les défauts ou les lacunes du projet sont secondaires ou de minime importance. Tel ne saurait cependant être le cas lorsqu'il s'agit de défauts trop importants, car les règles de la procédure d'autorisation de construire ne seraient alors plus respectées. Si le projet doit être remanié de manière importante, il convient en principe de le refuser et d'ordonner la mise à l'enquête d'un nouveau projet conforme à ce qui doit être réalisé. Un rapport raisonnable ("rapport de connexité") doit exister entre l'objet des clauses accessoires et celui de la décision, l'autorité ne pouvant pas assortir son autorisation de clauses accessoires étrangères aux dispositions visées par la procédure du permis de construire et au but d'intérêt public du droit de la police des constructions (RJN 2021, p. 642 ■ CDP.2020.405, consid. 3a et les références citées).

Le permis de construire du 10 novembre 2020 contient des charges relatives aux "éléments de protection", en exigeant que ceux-ci soient adaptés de manière à correspondre aux exigences des normes SIA 358 et 500 (ch. 6 à 8). Dans son courrier du 16 septembre 2022, le Conseil communal précise qu'il s'agit d'une clause générale et usuelle des permis de construire qu'il délivre. Selon le site internet de la SIA, la norme SIA 500 "Constructions sans obstacles" vise à ce que les constructions et installations tiennent compte des besoins des personnes handicapées physiques et sensorielles (art. 9 et 23 RELConstr.)[1]. Quant à la norme SIA 358, le site internet du Bureau de prévention des accidents (BPA) explique qu'elle règle la conception des balustrades, parapets, mains courantes et autres éléments similaires de protection dans les bâtiments, de manière à prévenir les risques de chute[2]. S'agissant de l'aménagement d'un studio, la référence à ces normes dans le permis de construire présente un lien de connexité évident avec le but poursuivi par cette autorisation. La propriétaire n'a pas contesté les chiffres 6 à 8 du permis de construire au moyen des

voies de droit indiquées dans cette décision, qui est donc entrée en force.

2.3.

Pour clarifier l'objet du litige, il convient de relever que selon la notice "Mesures en faveur des personnes handicapées physiques et sensorielles" déposée avec la demande d'autorisation (PL 4 du dossier communal), divers éléments du studio sont signalés comme "non conformes" (accès au studio, largeur des portes, conception des sanitaires, etc.), mais que par décision du Département du développement territorial et de l'environnement du 27 octobre 2020 notifiée avec l'autorisation de construire le studio, la propriétaire a été dispensée de prendre des mesures pour remédier à cette situation. Le permis de construire (ch. 9) exige néanmoins que des éléments précis, signalés comme "conformes" dans la notice précitée, soient réalisés en respectant la norme SIA 500. Il s'agit de la surface de la partie "chambre", du niveau d'éclairage des locaux et de l'espace disponible dans la partie cuisine, qui n'ont rien à voir avec le contrecour de fenêtre et la barrière de la cage d'escaliers mentionnés dans l'acte attaqué. La norme SIA 500 n'entre donc pas en ligne de compte ici.

3. Contrôle de conformité

3.3.

Lorsque des travaux soumis à permis de construire sont terminés, le maître d'ouvrage a l'obligation d'en informer la commune et les services de l'État (art. 41 LConstr.). Il appartient ensuite à la commune, ainsi qu'aux départements et services de l'administration cantonale qui auraient délivré des autorisations spéciales, de contrôler la conformité de l'ouvrage aux plans approuvés et au permis de construire (art. 42 LConstr.). Lorsque la construction ou l'installation n'est pas conforme à ces exigences, la commune, les départements compétents ou les services de l'administration cantonale pour ce qui a trait aux autorisations de droit cantonal, ordonnent les mesures nécessaires et appropriées conformément aux articles 46 à 49 LConstr. (art. 43 LConstr.). Ces mesures peuvent notamment être les réparations, les transformations, les améliorations et l'entretien jugés nécessaires (art. 46, al. 1, litt. e LConstr.).

3.4.

C'est en application de ces dispositions que l'office a effectué la visite du studio le 7 avril 2022. Selon son rapport de conformité, toutes les exigences émises par les services communaux, reprises dans le permis de construire, sont respectées, sauf pour le contrecour de la fenêtre du coin cuisine et la barrière de la cage d'escaliers commune, qui ne correspondraient pas aux exigences de la norme SIA 358. La clause du permis de construire relative à cette norme est formulée de manière très générale et ne mentionne pas spécifiquement le contrecour de la fenêtre et la barrière de la cage d'escaliers comme étant des éléments à adapter. Le Conseil communal a par ailleurs admis dans son courrier du 16 septembre 2022 que la mise en conformité de ces éléments n'avait pas été discutée avec la propriétaire ou son architecte avant la délivrance dudit permis. On ne peut toutefois pas admettre sans autre que la propriétaire, assistée par un architecte, pouvait se dispenser de vérifier auprès de la commune quels éléments de protection étaient visés par les clauses du permis de construire.

Quoi qu'il en soit, cette question peut demeurer ouverte, car selon l'article 46, alinéa 1 LConstr., l'autorité peut ordonner des mesures administratives telles que les

réparations, les transformations, les améliorations et l'entretien jugés nécessaires non seulement lorsqu'une construction ne respecte pas les autorisations délivrées, mais aussi lorsqu'elle n'est pas conforme aux prescriptions de la LConstr. Aux termes de l'article 8 LConstr., toutes les constructions et les installations doivent être conçues, réalisées, transformées, entretenues et démolies conformément aux règles de l'art et à l'état de la technique, afin d'assurer la sécurité des personnes et des biens. Les constructions et installations sont réputées conçues, réalisées et entretenues conformément aux règles de l'art et à l'état de la technique lorsqu'elles répondent aux dernières normes professionnelles en vigueur pour l'affectation (habitation, restauration, industrie, etc.) et les éléments concernés (sols, murs, plafond, fenêtres, ventilation, escaliers, toilettes, déchets, etc.) (art. 8c RELConstr.). Le Conseil communal avait donc la possibilité, s'il estimait que ces dispositions n'étaient pas respectées pour le contrecour de fenêtre et la barrière de la cage d'escaliers, d'ordonner des mesures administratives, indépendamment des clauses contenues dans le permis de construire.

4. Mesures administratives

4.3.

L'article 3, alinéa 1 LPJA définit la décision comme toute mesure prise par les autorités dans des cas d'espèce qui, fondée sur le droit public fédéral, cantonal ou communal, a pour objet soit de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (litt. a), soit de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (litt. b), soit encore de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (litt. c). Cette disposition définit la notion de décision de la même manière que l'article 5, alinéa 1 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA), du 20 décembre 1968, de sorte que l'on peut se référer à la jurisprudence développée par le Tribunal fédéral sur la base de cette norme. La notion de décision vise tout acte individuel et concret d'une autorité, qui règle de manière unilatérale et contraignante des droits ou des obligations (ATF 135 II 38 consid. 4.3). En d'autres termes, constitue une décision un acte étatique qui touche la situation juridique de l'intéressé, l'astreignant à faire, à s'abstenir ou à tolérer quelque chose, ou qui règle d'une autre manière obligatoire ses rapports avec l'État (ATF 135 II 22 consid. 1.2). En revanche, de simples déclarations, comme des opinions, des communications, des prises de position, des recommandations et des renseignements n'entrent pas dans la catégorie des décisions, faute de caractère juridique contraignant (ATF du 18 septembre 2015 1C_113/2015, consid. 2.2). En définitive, la loi définit la décision comme une "mesure" prise par les autorités. On entend par là une manifestation de volonté unilatérale exprimée en vertu de la puissance publique et destinée à exercer des effets obligatoires pour son destinataire. Si la mesure ne tend pas, sous l'une des formes énumérées par l'article 3, alinéa 1 LPJA, à déployer des effets obligatoires sur la situation juridique de l'administré, il ne s'agit pas d'une décision sujette à recours (arrêt du Tribunal cantonal du 21 décembre 2021 CDP.2021.273, consid. 1b et les références citées).

4.4.

L'acte du 8 mai 2022 entrepris ici mentionne qu'il constitue une décision sujette à recours auprès du Conseil d'État. Il expose que suite au contrôle de conformité, la construction a été jugée conforme, mais que "les éventuelles exigences des différents services restent réservées en tout temps" et que "les conditions et charges du permis de construire restent

applicables". Il rappelle les règles de la LConstr. en matière de sécurité des constructions et rend la recourante attentive à la responsabilité qu'un propriétaire peut encourir en cas de dommage. Il ne contient aucun élément concret qui astreindrait la recourante à faire, à s'abstenir ou à tolérer quelque chose, ou qui déploierait, sous l'une des formes énumérées par l'article 3 LPJA, des effets obligatoires sur sa situation juridique. Le rapport de conformité qui lui est annexé signale la non-conformité du contrecour de fenêtre et de la barrière de la cage d'escaliers aux normes SIA, mais ni ce rapport, ni l'acte attaqué ne disent en quoi ces éléments enfreignent la norme SIA 358 et n'imposent à la recourante de mesure concrètement définie et de délai pour remédier à cette situation.

L'acte du 8 mai 2022 n'a donc pas d'effet juridique contraignant pour la recourante. Il s'agit d'une prise de position du Conseil communal contenant une mise en garde quant à la responsabilité de la recourante et réservant la prise de mesures ultérieures par cette autorité. Il aurait plutôt dû être adressé à la recourante sous forme de courrier, pour lui donner l'occasion d'exercer son droit d'être entendu au sujet de mesures administratives envisagées ultérieurement par le Conseil communal. En conclusion, il ne constitue pas une décision susceptible de recours et le recours interjeté par la propriétaire doit ainsi être déclaré irrecevable.

4.5.

Si le Conseil communal estime que des modifications concrètes du contrecour et de la barrière de la cage d'escaliers doivent être ordonnées, il possède la compétence de le faire en vertu des articles 8 et 46 et suivants LConstr. Dans cette éventualité, il est rappelé qu'il devra respecter le droit d'être entendu de la propriétaire ainsi que, notamment, le principe de la proportionnalité, en tenant compte de l'importance des dérogations aux règles concernées, de l'intérêt public lésé et de la bonne ou mauvaise foi de la propriétaire (RJN 2021 p. 657 - CDP.2021.108, consid. 8a et les références citées).

5.Considérations finales

5.3.

Au vu de ce qui précède, le recours doit être déclaré irrecevable.

5.4.

En principe, la partie qui succombe est condamnée au paiement des frais de procédure (art. 47, al. 1 LPJA). L'autorité de recours peut toutefois remettre la totalité des frais (art. 47, al. 4 LPJA). Tel peut être le cas pour un recours irrecevable parce que dirigé contre un acte ne constituant pas une décision sujette à recours, mais indiquant une autorité et un délai de recours (Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995, p. 188). Il se justifie donc de statuer sans frais sur le présent recours, d'autant plus que la recourante n'est pas assistée par un mandataire professionnel. L'avance de frais de 990 francs versée par la recourante suite à la décision du 8 juin 2022 du service juridique de l'État, chargé de l'instruction du recours, lui sera restituée.

Le dédommagement demandé par la recourante pour ses frais d'architecte ne présente pas de lien avec la présente procédure. On ne voit du reste pas sur quelle base elle devrait être dédommée des frais engagés pour le permis de construire qu'elle a obtenu.

Par ces motifs, le Conseil d'État :

1. Le recours de X. contre l'acte du 8 mai 2022 du Conseil communal de Neuchâtel est déclaré irrecevable.

2. La présente décision est rendue sans frais.

3. L'avance de frais de 990 francs versée par la recourante lui est restituée.

Neuchâtel, le 8 mars 2023

Au nom du Conseil d'état :

Le président, La chancelière,

L. Kurth S. Despland

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