

# **Comment appliquer la loi à des constructions et installations illégales**

Guide pour les autorités communales et cantonales  
expliquant les procédures à suivre en cas de constructions  
non conformes à la loi



---

## **Edition**

Département de la gestion du territoire du canton de Neuchâtel,  
Service de l'aménagement du territoire  
Tivoli 5, case postale 46, 2003 Neuchâtel - CH  
tél. 0041(0)32 889 67 40-41  
fax 0041(0)32 889 60 43  
E-mail [service.amenagementterritoire@ne.ch](mailto:service.amenagementterritoire@ne.ch)  
Internet [www.ne.ch](http://www.ne.ch)

## **Auteur**

Christophe Cueni, licencié en droit, Conseils & Services;  
Schutzenried 11, 2565 Jens

## **Ecriture finale**

Florence Meyer Stauffer, avocate, Service de l'aménagement  
du territoire du canton de Neuchâtel  
Richard Quincerot, bureau Permis de construire  
Mise en page: Dominick Emmenegger, Vitamine

---

## **Préface:** **appliquer le droit aux constructions**

L'existence de constructions non conformes au droit – quelle qu'en soit la raison – est injustifiable. Elle affaiblit la loi – à quoi bon légiférer si la loi n'est pas appliquée? Elle mine l'autorité des collectivités publiques – celle des communes responsables de la police des constructions dans les zones à bâtir et celle du canton, qui approuve les projets de constructions situées hors zone à bâtir. Elle porte atteinte aux droits des particuliers – elle pénalise celui qui respecte la loi et récompense celui qui la néglige ou la transgresse. Et elle est source d'incertitudes démobilisantes – on ne sait plus qui fait la loi ni ce qu'on a le droit de faire ou de ne pas faire pour faire face aux défis du jour.

Ces considérations sont générales et élémentaires. Elles devraient être évidentes, dans le domaine de la construction comme partout ailleurs. Et pourtant, on constate régulièrement l'existence de constructions ou d'installations non conformes au droit – de manière plus ou moins grave, plus ou moins durable, plus ou moins explicable – mais jamais justifiable!

Les autorités sont responsables de veiller en permanence à la concordance du droit et des réalités bâties. Lorsqu'une discordance est constatée, elles doivent rétablir la légalité de la situation.

Ce n'est pas une tâche simple. De nombreuses lois sont en cause et des intérêts de particuliers sont en jeu. Dès lors, les procédures traitant de constructions non conformes au droit sont très strictes, soumises à des règles minutieuses ne tolérant ni négligence, ni approximation.

---

Présenter ces règles de manière précise et pratique est le but du présent guide, élaboré à l'intention des autorités communales. On y trouvera l'ensemble des conditions à respecter pour éviter les erreurs de procédure ou le choix de mesures inadaptées ou disproportionnées en cas de constructions ou installations non conformes à la loi. Chaque chapitre explicatif est suivi d'un modèle de document directement applicable aux situations concrètes, qui pourra être repris par les communes en cas de besoin.

Souhaitons que ce guide aide les communes à rétablir au plus vite la cohérence entre droit et constructions, afin que chacun sache clairement ce qu'il a le droit et le devoir de faire dans son intérêt propre et au profit de l'intérêt général.

Le conseiller d'Etat  
chef du Département de la gestion du territoire

Pierre Hirschy

---

## Introduction: conditions générales

Cette introduction présente les conditions générales des démarches à mettre en oeuvre dans le cas de constructions, installations ou changements d'affectation non conformes à la loi.

- > Quand les autorités doivent-elles intervenir? (page 7)
- > Quelles autorités doivent agir? (page 8)
- > A qui s'adressent les autorités? (page 9)
- > A quelles règles les autorités doivent-elles se soumettre? (page 10)
- > Comment les autorités doivent-elles procéder? (page 11)

Pour alléger l'écriture du guide, nous avons retenu prioritairement le cas de constructions nouvelles ou en chantier contrevenant à la loi. Mais les mêmes dispositions s'appliquent aux cas de transformations ou de changements d'affectation d'une construction ou d'une installation existante non conformes au droit.

## > Quand les autorités doivent-elles intervenir?

Les autorités communales et cantonales responsables de la police des constructions (art. 46 et 51 LConstr.) ont l'**obligation d'intervenir** contre les atteintes au droit de la construction et de faire rétablir l'état conforme à la loi.

Le pouvoir d'appréciation qu'accorde l'art. 46 al. 1 LConstr. ne concerne pas l'obligation d'intervenir en tant que telle, mais les moyens à mettre en oeuvre pour faire respecter la loi.

### Prescription

Seul l'écoulement du temps (prescription) peut faire obstacle à l'intervention des autorités et aux mesures de rétablissement de l'état conforme à la loi, et selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le délai est de 30 ans.

En pareil cas, la construction reste illégale et ne bénéficie pas de la *garantie de droits acquis* (voir définition en marge). Elle ne pourra donc pas être renouvelée, transformée ou agrandie, ni reconstruite en cas de démolition.

### Art. 46 al. 1 et 2 LConstr.

<sup>1</sup> Lorsqu'une construction ou une installation n'est pas conforme aux prescriptions de la présente loi ou aux autorisations délivrées, le Conseil communal peut ordonner notamment les mesures suivantes:

- a) la suspension des travaux;
- b) l'évacuation;
- c) l'interdiction d'occuper les locaux, de les utiliser ou de les exploiter;
- d) la remise en état, l'entretien, la modification, la suppression ou la démolition.

<sup>2</sup> Avant de prendre de telles mesures, il peut ordonner une expertise et en faire supporter les frais, en tout ou en partie, au propriétaire.

---

*Droits acquis*: bénéficie d'une «garantie de la situation acquise» la construction érigée légalement, mais qui ne pourrait plus être admise en l'état selon la législation en vigueur. Sa transformation, son agrandissement et sa reconstruction sont soumis à des règles particulières.

---

---

## > Quelles autorités doivent agir?

Les autorités communales et cantonales sont responsables de veiller en permanence à la cohérence entre le droit et la réalité. Cette obligation s'applique en particulier au droit de la construction.

### Zones à bâtir

Dans les zones à bâtir, la police des constructions est exercée par le Conseil communal. Si une construction ou installation contrevient à la loi ou aux autorisations accordées, ce Conseil doit ordonner les mesures administratives qui s'imposent (art. 46 al. 1 LConstr.).

S'il néglige ses obligations, le Conseil communal est d'abord mis en demeure d'agir par le canton (Département de la gestion du territoire). S'il persiste, le Département de la gestion du territoire a le devoir d'agir à sa place (art. 51 LConstr.).

### Hors zones à bâtir

Hors des zones à bâtir, la police des constructions est exercée par le Département de la gestion du territoire, qui doit intervenir dans le cas de constructions, installations ou changements d'affectation non conformes à la loi (art. 64 LCAT, art. 51 LConstr.). Mais le contrôle de conformité incombe à la commune.

### Autres autorités

Selon les lois en cause, il y a lieu de faire appel aux services responsables de leur application: Service de l'aménagement du territoire, Service de la protection de l'environnement, Service des monuments et sites, Services des ponts et chaussées, etc.

Dans les cas complexes, les autorités communales peuvent faire appel au Service de l'aménagement du territoire, qui leur fournit l'aide requise.

#### Art. 51 LConstr.

Si le Conseil communal néglige de prendre les mesures commandées par les circonstances (art. 46 à 49) et après l'avoir mis en demeure d'agir, le Département est autorisé à les prendre à sa place.

#### Art. 64 LCAT

Le Département peut contraindre le propriétaire à démolir ou à modifier à ses frais toute construction ou installation réalisée sans son approbation ou en violation de sa décision.

## > A qui s'adressent les autorités?

Les autorités communales et cantonales s'adressent aux responsables de constructions non conformes à la loi («perturbateurs» au sens juridique), qui sont automatiquement soumis à l'obligation d'y remédier.

La détermination du bon interlocuteur est essentielle pour que la décision des autorités puisse déployer ses effets et être mise en oeuvre.

En règle générale, l'interlocuteur est le **propriétaire du terrain ou le propriétaire de la construction illégale** s'il existe un droit de superficie. En cas de propriété communautaire (hoirie, copropriété, parties communes d'une propriété par étage, société simple), les décisions des autorités doivent être notifiées à **chaque propriétaire** (chaque héritier, chaque sociétaire, chaque copropriétaire).

Lorsqu'il s'agit d'évacuer une chose mobilière, par exemple des matériaux ou une caravane déposés sans permis, la décision doit être adressée à la fois au propriétaire de la chose mobilière et à celui du terrain.

En cas d'urgence, l'autorité s'adressera au contremaître ou à l'architecte pour une suspension de travaux. Une confirmation écrite lui sera notifiée, ainsi qu'au propriétaire, dans les 5 jours.

---

## > A quelles règles les autorités doivent-elles se soumettre?

Les relations entre les autorités et les responsables de constructions non conformes à la loi sont régies par des règles juridiques précises.

### **Droit d’être entendu**

Les parties ont le droit d’être entendues avant toute prise de décision (art. 21 al. 1 LPJA), soit avant l’envoi d’une décision portant sur des mesures provisionnelles, ou exigeant le dépôt d’une demande de permis de construire, ou imposant l’une des autres actions citées dans ce guide. Une violation de ce droit aurait en principe pour conséquence l’**annulation** de la décision.

Le droit d’être entendu porte sur les questions **de fait** et non de droit, l’autorité appliquant le droit d’office.

Indépendamment de cet aspect formel, le droit d’être entendu facilite la constatation des faits. La prise de position des personnes concernées permet d’obtenir des renseignements importants que l’autorité devrait autrement rechercher d’office (art. 14 LPJA).

Le droit d’être entendu peut être exercé par écrit ou oralement, mais la forme écrite est préférable.

### **Forme et contenu des décisions**

Toute décision doit être rendue **par écrit**. En **cas d’urgence**, elle peut être communiquée **par oral** et doit être **confirmée par écrit** dans les cinq jours (art. 4 al. 3 LPJA).

Le contenu des décisions, notamment l’ordre de rétablir l’état antérieur, doit être **clair et précis**. Le destinataire doit pouvoir reconnaître sans marge d’interprétation possible ce qu’il doit faire, ne pas faire ou tolérer. Il doit pouvoir savoir clairement qu’un ordre exécutable lui est adressé et que celui-ci est susceptible de faire l’objet d’une exécution forcée.

### **Motivation et voies de droit**

Toute décision doit être **motivée** et indiquer les **voies de droit** (art. 4 al. 1 lettres c et d LPJA).

#### **Art. 21 al. 1 LPJA**

Les parties ont le droit d’être entendues.

#### **Art. 4 LPJA**

<sup>1</sup> La décision n’acquiert force exécutoire qu’aux conditions cumulatives suivantes:

- a) elle doit être rendue en la forme écrite et comporter le mot «décision» ou le verbe «décider». L’article 5 est réservé;
- b) elle doit avoir été notifiée à l’administré;
- c) elle doit indiquer l’autorité auprès de laquelle un recours peut être déposé, la forme du recours et le délai pour son dépôt;
- d) à moins qu’elle ne fasse intégralement droit aux conclusions des parties, elle doit être motivée.

<sup>2</sup> La notification peut avoir lieu par voie édictale, aux conditions et suivant les formes prévues par le code de procédure civile.

<sup>3</sup> En cas d’urgence, la décision peut être communiquée oralement. Elle doit alors être confirmée par écrit dans les cinq jours.

---

## > **Comment les autorités doivent-elles procéder ?**

S'agissant de questions délicates, mettant en cause le respect des lois et les intérêts immédiats de particuliers, les procédures à mettre en oeuvre dans le cas de constructions non conformes à la loi suivent un ordre précis. Elles sont développées dans les chapitres qui suivent.

### **1 Contrôle (page 12)**

Constat d'une construction ou installation non conforme à la loi

### **2 Mesures provisionnelles (page 21)**

Mesures d'urgence à adopter au plus vite

### **3 Dénonciation pénale au Procureur général (page 28)**

Démarche formelle visant à punir pénalement les contrevenants

### **4 Permis de construire a posteriori (page 31)**

Possibilités de légaliser certaines constructions conformes à la loi, mais réalisées sans permis de construire

### **5 Rétablissement de l'état conforme à la loi (page 37)**

Démarches à suivre pour ordonner l'adaptation de constructions non conformes à la loi

### **6 Exécution forcée (page 47)**

Démarches à suivre dans le cas où l'intéressé n'effectue pas lui-même les travaux de rétablissement de l'état conforme à la loi

## **Avertissement**

Pour présenter les six procédures, nous avons retenu prioritairement le cas où les démarches sont effectuées par l'autorité communale, sachant que les mêmes règles s'appliquent lorsque c'est l'autorité cantonale qui intervient.

Les modèles de documents annexés à chaque chapitre retiennent, à titre d'exemple, le cas d'un garage construit sans permis de construire.
---

---

# 1 Contrôle: constatation des faits

Il faut d'abord établir de manière indiscutable et formelle qu'une construction, une installation, une transformation ou un changement d'affectation n'est pas conforme à la loi. On trouvera à la fin de ce chapitre un modèle de procès-verbal de contrôle d'une construction.

## 1.1 Procédure de contrôle

Les constructions étant porteuses d'enjeux d'intérêt public (territoire, environnement, santé, risques, etc.), la loi prévoit un contrôle de l'activité constructive par les autorités.

### Trois moments du contrôle

L'autorité communale veille au respect du droit de la construction. Elle intervient d'office ou sur dénonciation.

Elle exerce son devoir de contrôle à trois moments:

> avant la construction: permis de construire, le cas échéant avec autorisations spéciales délivrées par les autorités cantonales, ou conditions à remplir avant le début des travaux (par exemple inscription d'une *convention de précarité* au registre foncier)

> pendant la construction: conformité du gros-oeuvre, des mesures énergétiques, etc. (risques de défauts cachés une fois la construction terminée)

> après la construction: contrôle de conformité au permis de construire, le cas échéant à l'autorisation spéciale (art. 42 LConstr).

---

*Convention de précarité:*  
accord entre l'autorité compétente et le propriétaire d'un bien-fonds, au terme duquel le propriétaire reconce à réclamer, en cas d'agrandissement de la route par exemple, la plus-value découlant des travaux effectués dans l'alignement ou dans la distance à la route.

---

### Art. 42 LConstr.

Dans un délai d'un mois dès l'avis de terminaison des travaux, la commune contrôle la conformité de l'ouvrage aux plans approuvés et au permis de construire.

## **Contrôle final**

Le maître d'ouvrage a l'obligation d'informer les autorités de la terminaison des travaux (art. 41 LConstr).

Selon article 14 LPJA, l'autorité procède à la constatation des faits et à l'administration des preuves. Elle est par conséquent autorisée à procéder à des visions locales.

Le résultat du contrôle doit être verbalisé (voir le modèle de procès-verbal à la fin de ce chapitre). C'est le constat de la légalité ou de l'illégalité de l'ouvrage. **Le contrôle final ne modifie pas le permis de construire. En particulier, il ne légalise pas les vices constatés ou restés cachés.** Le maître d'ouvrage ne pourra pas s'en prévaloir en cas de mesure ultérieure de rétablissement.

## **Modalités du contrôle**

### **> Collaboration des personnes concernées**

Les personnes concernées par un contrôle doivent participer à l'administration des preuves en

- accordant aux autorités le droit de consulter tous les documents utiles;
- mettant à jour au besoin certaines parties de la construction (raccordement d'une canalisation par ex.);
- donnant accès aux biens-fonds, logements, installations, etc.

En cas de refus, les personnes concernées peuvent être contraintes de tolérer une visite de contrôle par voie de décision (ultima ratio avec l'aide de la police, le cas échéant).

### **> Droit d'être entendu**

En règle générale, les contrôles seront effectués **sur avis préalable**, pour que les personnes concernées **puissent y assister** comme l'exige le droit d'être entendu.

Si le but du contrôle l'exige, il peut se faire sans avis préalable, par surprise. Tel est le cas, par exemple, s'il s'agit de contrôler le respect d'un ordre de suspendre les travaux ou d'une interdiction d'occuper certains locaux.

Les personnes concernées auront dans tous les cas la possibilité de prendre position par écrit sur les résultats du contrôle.

### **Art. 41 LConstr.**

Le maître de l'ouvrage a l'obligation d'informer la commune et les services de l'Etat de la terminaison des travaux soumis à un permis de construire.

---

## 1.2 Cas de non-conformité d'une construction

Au cours de leurs contrôles, les autorités peuvent rencontrer quatre types de non-respect de la loi par une construction ou une installation:

- A - écarts minimes par rapport au permis de construire
- B - écarts importants par rapport au permis de construire
- C - construction sans permis de construire
- D - construction contraire aux prescriptions.

### A - Construction avec écarts minimes par rapport au permis de construire

En principe, quelle que soit sa gravité, toute atteinte au droit de la construction doit être signalée et constatée. Il faut cependant admettre une **marge de tolérance** (maximum 1%) en raison de la différence d'échelle entre les plans approuvés (1:100; art. 46 al. 1 RELConstr.) et les plans d'exécution (1:50). De petits écarts peuvent aussi résulter de l'exécution.

Dans un tel cas, lorsque les écarts sont de peu d'importance, ne portent pas atteinte à d'autres intérêts publics et ne concernent pas l'implantation d'une construction, son équipement, sa volumétrie, etc., les plans sanctionnés doivent être ajustés selon la procédure de l'article 86 RELConstr.

### B - Construction avec écarts importants par rapport au permis de construire

Le permis de construire permet de réaliser la construction **telle qu'autorisée** (art. 83 et art. 85 RELConstr.). Il en découle qu'une construction réalisée avec écarts importants par rapport au permis de construire, dans sa forme, sa structure ou son affectation, est illégale.

#### Art. 86 RELConstr.

<sup>1</sup> Il y a ajustement du projet lorsque ce dernier, en cours de procédure ou d'exécution, est légèrement modifié, tout en restant le même dans ses éléments fondamentaux.

<sup>2</sup> Le Conseil communal peut, après avoir entendu les parties à la procédure, autoriser l'ajustement du projet sans nouvelle demande de permis de construire, pour autant que des intérêts publics ou des intérêts prépondérants de voisins ne soient pas touchés.

#### Art. 85 REL Constr.

Après l'obtention du permis de construire, le requérant ne peut modifier ses plans qu'en se conformant à une nouvelle procédure.

## C- Construction érigée sans permis de construire

Une construction ou installation soumise à l'obligation du permis de construire (art. 22 LAT; 2 et 27 LConstr. Guide du permis de construire chapitres 1 et 2 p.5 ss), mais réalisée sans permis de construire, est **illégal** (illicéité formelle). C'est le cas le plus fréquent.

Sont également illégales, les constructions commencées ou réalisées dans les cas suivants:

> permis de construire **frappé de nullité**: ces cas très rares se produisent par exemple lorsqu'une commune accorde un permis de construire pour une construction hors zone à bâtir sans l'approbation du Département de la gestion du territoire (art. 63 al. 1 LCAT)

> permis de construire **non encore entré en force**, le délai de recours de 20 jours n'étant pas encore échu (art. 34 LPJA)

> permis de construire **révoqué** par défaut de réalisation d'une **condition** figurant au permis de construire à remplir avant le début des travaux (par exemple annotation d'une convention de précarité au registre foncier avant le début des travaux)

> permis de construire ayant **perdu sa validité** (art. 37 al. 1 et 3 LConstr)

> **changement de titulaire du permis de construire non autorisé** par le Conseil communal (art. 37 al. 4 LConstr.).

Art. 37 al. 1, 3 et 4 LConstr.

<sup>1</sup> Le permis de construire perd sa validité lorsque l'exécution du projet n'a pas commencé dans les deux ans dès son entrée en force ou si elle est interrompue pendant plus d'un an.

<sup>3</sup> La validité du permis de construire et de la sanction préalable peut être prolongée de deux ans au plus pour de justes motifs.

<sup>4</sup> Le permis de construire et la sanction préalable sont personnels; le Conseil communal peut autoriser un changement de titulaire.

---

## D - Construction contraire aux prescriptions

Toute construction ou installation qui contrevient aux dispositions matérielles **du droit** de l'aménagement du territoire est illégale (illicéité matérielle). Il y a illégalité dès l'instant où une seule disposition applicable est violée, que la transgression soit importante ou minime.

Les principaux cas sont les suivants.

### > **modification de l'état de fait par le maître d'ouvrage**

C'est le cas plus fréquent d'un maître d'ouvrage qui modifie ou change l'affectation de constructions légalement autorisées **sans disposer** d'un nouveau permis de construire (voir C), ou en outrepassant un refus de permis de construire.

### > **constructions inachevées**

Lorsque les travaux sont interrompus pendant plus d'un an, le permis de construire perd sa validité (art. 37 al. 1 LConstr.), à moins qu'il ne soit prolongé.

La construction inachevée peut **constituer un objet autorisable** (par ex. seule une partie d'une maison en rangée a été réalisée) et faire l'objet d'une demande de permis de construire subséquente. Sinon, elle est **illégale** car contrevenant aux prescriptions d'esthétique (art. 47 LConstr.) ou mettant en danger des personnes, animaux et l'environnement (par ex. seules les excavations et fondations ont été réalisées et quelques murs du sous-sol dressés).

En revanche, une modification de la loi après la délivrance du permis de construire ne rend pas illégale une construction réalisée sous une loi antérieure. Ainsi:

- > un aménagement réalisé alors qu'il n'était pas soumis à l'obligation du permis de construire **ne devient pas illégal** par l'introduction de l'obligation du permis de construire
- > une construction autorisée à une certaine époque, mais non conforme à des prescriptions modifiées plus récemment, bénéficie de la *garantie de la situation acquise* (voir définition en marge).

---

*Droits acquis:* bénéficie d'une «garantie de la situation acquise» la construction érigée légalement, mais qui ne pourrait plus être admise en l'état selon la législation en vigueur. Sa transformation, son agrandissement et sa reconstruction sont soumises à des règles particulières.

---

## **Présentation du modèle de procès-verbal**

Le modèle de procès-verbal de contrôle des constructions présenté aux pages suivantes s'applique, à titre d'exemple, au cas relativement grave d'un garage réalisé sans permis de construire et non conforme à certaines prescriptions (gabarits, taux d'occupation du sol).

Ce modèle est à adapter aux cas d'espèce, souvent moins graves.

---

## **Modèle de procès-verbal de contrôle des constructions**

Commune de .....

Procès-verbal du contrôle des constructions du ..... effectué  
sur les articles cadastraux ..... au lieu-dit .....

Présents:

Maître d'ouvrage:

Propriétaire foncier:

Auteur des plans:

Entrepreneur:

Représentants de l'autorité communale:

### **Constat**

Le ..... le maître d'ouvrage et propriétaire des articles  
cadastraux ..... M. ...., l'architecte auteur des plans M.  
..... et l'entrepreneur, M. .... ont été convoqués pour pro-  
céder à un contrôle des constructions.

*A cette occasion, il a été constaté qu'une construction était en  
cours sur l'article ..... Une dalle en béton de 5.60 m x 3,50 m  
a été coulée à 2 m de la façade est de la villa implantée sur le  
même bien-fonds. Des murs en béton armé de 3 m de hauteur  
ont été levés côtés nord et est alors que le coffrage pour le mur  
ouest a été mis en place (voir photos ci-jointes).*

*Le propriétaire et maître d'ouvrage, M. .... informe que les  
travaux en cours étaient destinés à la construction d'un garage.  
Il est d'avis que pareille construction ne nécessite pas de permis  
de construire.*

**Appréciation de l'autorité communale**

Les représentants de l'autorité communale constatent

- *qu'un garage est soumis à l'obligation du permis de construire;*
- *que selon toute probabilité les gabarits du garage et de la villa se croisent;*
- *qu'il y a lieu de vérifier le respect du taux d'occupation du sol applicable dans la zone d'habitation à faible densité selon l'article ..... du règlement d'aménagement communal.*

**Mesures provisionnelles**

Les représentants de la commune

- *ont ordonné un arrêt immédiat des travaux et indiqué que confirmation écrite serait donnée dans les 5 jours;*
- *ont invité le maître d'ouvrage à présenter une demande de permis de construire a posteriori;*
- *ont informé que le maître d'ouvrage et propriétaire foncier, l'architecte auteur des plans et l'entrepreneur allaient être dénoncés auprès du Ministère public.*

....., le .....

Le maître d'ouvrage:            L'architecte auteur des plans:

L'entrepreneur:                Les représentants de la commune



## 2 Mesures provisionnelles

Lorsqu'un non-respect de la loi est constaté sur une construction en chantier, il est souhaitable d'interrompre les travaux au plus vite.

C'est le rôle des mesures provisionnelles. Elles ont pour objectifs:

- > d'empêcher les situations de fait accompli, qui avantagent ceux qui transgressent la loi par rapport à ceux qui la respectent
- > de «geler» des travaux engagés dans l'illégalité et qui pourraient entraîner de nouveaux actes aggravant la situation, notamment par les dangers encourus
- > d'éviter aux maîtres d'ouvrage des dépenses qui pourraient s'avérer inutiles, au cas où ils se verraient imposer de rétablir les lieux dans leur état antérieur.

### 2.1 Intervention régulière ou urgente

La loi sur les constructions distingue deux modes d'intervention: **l'intervention régulière** (art. 46 LConstr.) et **l'intervention urgente** (art. 48 LConstr.). Le recours à cette dernière disposition s'impose dès l'instant où il s'agit d'écarter des dangers concrets imminents qui menacent la sécurité des personnes et des biens: dans ce cas, l'autorité communale prend des mesures sans audition préalable et sans délai d'exécution.

#### Art. 46 al. 1 et 2 LConstr.

<sup>1</sup> Lorsqu'une construction ou une installation n'est pas conforme aux prescriptions de la présente loi ou aux autorisations délivrées, le Conseil communal peut ordonner notamment les mesures suivantes:

- a) la suspension des travaux;
- b) l'évacuation;
- c) l'interdiction d'occuper les locaux, de les utiliser ou de les exploiter;
- d) la remise en état, l'entretien, la modification, la suppression ou la démolition.

<sup>2</sup> Avant de prendre de telles mesures, il peut ordonner une expertise et en faire supporter les frais, en tout ou en partie, au propriétaire.

#### Art. 48 LConstr.

<sup>1</sup> En cas d'urgence ou si cela paraît nécessaire pour assurer la sécurité des personnes et des biens, le Conseil communal peut prendre des mesures provisionnelles sans audition préalable et sans délai d'exécution.

<sup>2</sup> Dans ce cas, il peut être formé opposition dans un délai de dix jours à compter de la notification de la décision.

<sup>3</sup> L'opposition ne suspend point l'exécution des mesures prises.

---

## 2.2 Genres de mesures

### **Suspension des travaux (art. 46 al. 1 lettre a LConstr.)**

La suspension des travaux est l'ordre adressé au maître d'ouvrage, au propriétaire, à l'entrepreneur ou à l'architecte de **cesser sans délai** les travaux en cours (construction, démolition d'une construction, dépôt de matériel, travaux de terrassement, etc.).

### **Interdiction d'occuper, d'utiliser ou d'exploiter provisoirement les locaux (art. 46 al. 1 lettre c LConstr.)**

L'interdiction d'occuper, d'utiliser ou d'exploiter provisoirement des locaux suspend une utilisation illégale ou empêche l'occupation, l'utilisation ou l'exploitation de locaux alors que les travaux sont achevés.

### **Autres mesures**

Il n'existe pas de catalogue exhaustif des mesures provisionnelles, qui dépendent des circonstances et de l'état illégal à l'encontre duquel il y a lieu d'intervenir. Par exemple, la statique incertaine d'un bâtiment peut rendre nécessaire des mesures de sécurité, une évacuation ou une fermeture du bâtiment.

## 2.3 Conditions d'application

Pour ordonner des mesures provisionnelles, **il suffit** que des travaux aient été exécutés, que des changements d'affectation aient été effectués **sans permis de construire** ou qu'ils s'écartent du permis accordé.

Dès l'instant où des constructions ou changements d'affectation sont entrepris sans permis de construire ou s'en écartent, des mesures provisionnelles **sont toujours** dans l'intérêt public. En effet, elles concourent à :

- > empêcher une atteinte à l'ordre public
- > respecter l'égalité de traitement
- > faire respecter la législation dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions.

## 2.4 Proportionnalité

Les mesures provisionnelles ne doivent porter que sur des travaux illicites. Par exemple, dans le cas d'un garage construit sans permis à côté d'une villa pour laquelle un permis a été délivré, il n'est pas possible de fermer tout le chantier; seuls les travaux de construction du garage seront interrompus.

Toutefois, l'autorité n'est pas tenue de procéder à une analyse juridique approfondie de la situation, qui lui permettrait de distinguer exactement ce qui est légal de ce qui ne l'est pas. Le temps pressant, sa décision reposera sur une **première appréciation**, sans exclure que les mesures provisionnelles puissent toucher des parties d'un bâtiment autorisé.

**En principe, l'intérêt public** de suspendre immédiatement des travaux illégaux ou d'interdire une utilisation illégale **va reléguer à l'arrière plan** l'intérêt privé d'achever des travaux non autorisés ou d'exploiter des locaux dont le changement d'affectation n'a pas été autorisé.

## 2.5 Effets

> Si les mesures provisionnelles sont fondées sur l'article 46 LConstr., la décision ouvre une voie de recours au Département (art. 52 LConstr.). Le délai de recours est de 10 jours (art. 34 LPJA). Dans le cas de mesures provisionnelles, l'effet suspensif du recours doit **toujours** être retiré (art. 53 LPJA). L'autorité doit mentionner expressément ce retrait dans sa décision. A défaut, les mesures provisionnelles n'atteignent pas leurs objectifs.

> Si les mesures provisionnelles sont fondées sur l'article 48 LConstr., elles ouvrent la voie d'une opposition, qui doit intervenir dans un délai de 10 jours (art. 48 al. 2 LConstr.). L'opposition ne suspend pas l'exécution des mesures prises (art. 48 al. 3 LConstr.). La décision sur opposition du Conseil communal ouvre la voie du recours au Département (art. 52 LConstr.). Le délai est de 10 jours (art. 34 LPJA). De plus, la décision sur opposition doit retirer l'effet suspensif à un éventuel recours.

### **Art. 52 al. 1 LConstr.**

<sup>1</sup> Les décisions des communes sont susceptibles d'un recours auprès du Département, celles du Département au Tribunal administratif, conformément à la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.

---

## **Présentation du modèle de décision pour mesures provisionnelles**

Le modèle de décision pour mesures provisionnelles présenté aux trois pages suivantes reprend l'exemple d'un garage réalisé sans permis de construire et non conforme aux prescriptions (gabarits, taux d'occupation du sol). Il précise qu'un recours n'a pas d'effet suspensif et indique les voies de recours.

**Modèle de décision  
pour mesures provisionnelles**

Lettre signature

*Destinataire*

**Décision de suspension des travaux au sens de  
l'article 46 LConstr. (d'interdiction d'occuper .....**

**Construction d'un garage sur l'article .....au lieu-  
dit ..... du cadastre de la commune de .....**

**En fait**

A. Suite à un contrôle effectué le ....., nous avons constaté que *la construction d'un garage est en cours sur l'article no ..... (variante: qu'un garage a été érigé sur l'article no ....).*

*L'article no ..... est situé dans la zone d'habitation à faible densité selon le plan d'aménagement communal, sanctionné par le Conseil d'Etat le .....*

B. Ces travaux ont été engagés (*le garage a été érigé*) alors

- *qu'aucun permis de construire n'a été jusqu'à ce jour été accordé;*
- *que le permis de construire délivré le ..... n'est encore pas entré en force (variante: fait l'objet d'un recours);*
- *que le permis de construire délivré le .... n'autorise pas la construction d'un garage;*
- *que le permis de construire le garage en question a été refusé le .....*

C. (Pas indispensable) *Il a été constaté que selon toute probabilité, les traces des gabarits du garage et de la villa située sur le même article, se croisent et que le taux d'occupation maximum de 20 % n'est pas respecté.*

### **En droit**

1. En vertu de l'article 27 en lien avec l'article 2 LConstr., la construction *d'un garage* est soumise à l'obligation du permis de construire. En outre, aucune construction ne peut être réalisée avant que le permis de construire ne soit entré en force (art. 83 RELConstr.).
2. En vertu de l'article 46 LConstr., le Conseil communal prend les mesures provisionnelles utiles lorsqu'une construction n'est pas conforme au droit de la construction, en vue d'empêcher une atteinte à l'ordre public, de garantir l'application du droit matériel et l'égalité de traitement ainsi que d'éviter le fait accompli.

Ces conditions sont remplies en l'espèce, si bien que les travaux doivent être interrompus immédiatement. *Il convient en outre de relever que le garage contrevient selon toute probabilité à l'interdiction de croisement des gabarits de deux bâtiments* (art. 24 RELConstr.) *et que le taux d'occupation maximum du sol est dépassé.*

3. En outre, en raison de l'intérêt public prépondérant dans cette affaire, l'effet suspensif est refusé à la présente décision en cas de recours (art. 40 al. 2 litt. a LPJA et 53 al. 2 LConstr.)
4. *Vérifier si dans le règlement des constructions, il est possible de prélever un émolument pour les décisions rendues dans ce cadre-là.*

Par ces motifs, le Conseil communal de .....

**d é c i d e :**

1. Les travaux *de construction du garage sur l'article .... sont suspendus avec effet immédiat.*

*(Variante: le garage est déjà construit: L'occupation du garage est interdite avec effet immédiat et tant qu'un permis de construire n'a pas été délivré et n'est pas entré en force).*

2. L'exécution de la présente décision n'est pas suspendue par un éventuel recours (art. 53 al. 2 LConstr).
3. Celui qui ne se conforme pas à la présente décision est passible d'arrêt ou d'amende selon l'article 292 du Code pénal Suisse. L'article 55 LConstr. est réservé.
4. *Une taxe .....*

Le Conseil communal  
Le            Le  
président    secrétaire

**Voies de droit**

La présente décision peut faire l'objet d'un recours dans un délai de 10 jours dès réception de la décision et en deux exemplaires auprès du Département de la gestion du territoire, Château, 2001 Neuchâtel. Le recours doit être signé et indiquer la décision attaquée, les motifs, les conclusions et les moyens de preuve éventuels.

---

## 3 Dénonciation pénale

Les chapitres suivants sont consacrés aux procédures à suivre pour remettre en cohérence le droit et la réalité:

> soit par un permis a posteriori, dans les cas où c'est possible: c'est le but du chapitre 4 (page 31)

> soit par une adaptation des constructions à la loi (remise en état): c'est le but des chapitres 5 (page 37) et 6 (page 47).

Mais indépendamment de ces démarches, et de manière non exclusive, l'autorité a aussi la possibilité de sanctionner l'attitude fautive d'un maître d'ouvrage, d'un propriétaire, d'un entrepreneur ou d'un architecte.

C'est la fonction des peines pénales (art. 55 LConstr.). Leur but est de punir les personnes qui commettent des infractions à la législation sur les constructions (LConstr., règlements d'aménagement communaux, etc.). L'objectif est de contribuer de façon préventive à la mise en œuvre du droit de la construction en signalant que toute contravention n'est pas sans conséquence et sera sanctionnée.

### Complémentarité

Les mesures de rétablissement de l'état conforme à la loi et les sanctions pénales ne sont pas des alternatives mais des **mesures complémentaires**, régies par des procédures distinctes.

### Obligation de dénoncer

Aux termes de l'article 6 du Code neuchâtelois de procédure pénale, les autorités, fonctionnaires ou employés communaux ont l'obligation de faire sur le champ un rapport au Ministère public si, dans l'exercice de leurs fonctions, ils acquièrent connaissance d'une infraction qui se poursuit d'office. Ils lui remettent tous les renseignements, procès-verbaux et actes y relatifs.

### Présentation du modèle de dénonciation pénale

Le modèle de dénonciation au Ministère public présenté dans les deux pages suivantes reprend le cas d'un garage construit sans permis de construire, déjà utilisé en fin de chapitres 1 et 2.

### Art. 55 LConstr.

<sup>1</sup> Les infractions à la présente loi et à ses dispositions d'exécution sont punies des arrêts ou d'une amende d'un montant maximum de 20.000 francs.

<sup>2</sup> La tentative et la complicité sont punissables.

<sup>3</sup> L'application des dispositions pénales particulières de la législation fédérale et cantonale demeure réservée.

## Modèle de dénonciation au Ministère public

Lettre signature

Au Ministère public

.....  
.....

### **Construction d'un garage sur l'article ..... au lieu-dit ..... Dénonciation pénale**

Monsieur le procureur général,

Par la présente, nous dénonçons *M. et Mme .....*, domiciliés ... .., à .., pour violation des prescriptions de la LConstr. en application de l'article 55 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996 ; en effet, selon cette disposition, les infractions à la présente loi et à ses dispositions d'exécution sont punies des arrêts ou d'une amende d'un montant maximum de fr. 20'000.-.

Notre dénonciation est motivée comme suit:

Lors d'un contrôle effectué le...., nous avons constaté qu'*un garage* était en cours de construction sur l'article cadastrale no ..... (annexe 1), alors qu'aucun permis de construire n'a été délivré.

En vertu de l'article 27 en lien avec l'article 2 LConstr., la construction *d'un garage* est soumise à l'obligation du permis de construire, lequel est délivré par le Conseil communal. C'est le permis de construire qui donne droit à l'exécution du projet, dès qu'il est entré en force (art. 83 du règlement d'exécution de la loi sur les constructions RELConstr., du 16 octobre 1996). Selon le RELConstr, un début anticipé des travaux n'est possible que pour les projets qui peuvent faire l'objet d'une procédure simplifiée, et ce à la condition expresse que les voisins aient donné leur accord (art. 84). Or, nous ne nous trouvons manifestement pas dans un tel cas.

---

Enfin, nous vous informons que nous avons notifiée une décision ordonnant la suspension des travaux le .....en vue de faire cesser cet état de fait illégal (annexe 2).

Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de constater qu'en ayant commencé les travaux alors qu'aucune autorisation n'avait été délivrée, M. ....n'a pas respecté les dispositions de la LConstr.

En vous remerciant de la suite que vous voudrez bien donner à la présente, nous vous prions d'agréer, Monsieur le procureur général, nos salutations distinguées.

Le Conseil communal

Le	Le
président	secrétaire

Annexes mentionnées

## 4 Permis de construire a posteriori

Une construction ou installation réalisée sans permis de construire, mais qui ne contrevient à aucune disposition du droit de la construction et est à l'évidence légale, doit bénéficier d'une procédure de permis de construire a posteriori. Il en va de même pour des constructions en chantier qui, si elles respectent le droit, doivent bénéficier d'un permis de construire a posteriori (en l'occurrence dès que possible, c'est-à-dire en cours de travaux).

L'attribution d'un permis de construire a posteriori est une obligation du Conseil communal. Le droit d'obtenir un permis de construire a posteriori ne peut pas être remis en question, même si le maître d'ouvrage a agi de mauvaise foi. L'atteinte au droit formel ne peut être punie, si la situation le justifie, **que par une sanction pénale** (art. 55 LConstr., voir chapitre 3 précédent).

Ces considérations sont valables également pour les constructions devant bénéficier d'une autorisation spéciale (art. 40 LConstr.; art 24 s LAT, etc.) ou pour celles qui peuvent être mises en conformité avec la loi sous conditions et charges.

### 4.1 Procédure

La marche à suivre est la procédure d'octroi du permis de construire (voir art. 27ss LConstr., art. 38 ss RELConstr. et Guide du permis de construire, chapitres 3 ss).

La légalité du bâtiment ou du changement d'affectation réalisé sans permis de construire s'apprécie selon le droit en vigueur **au moment des faits**, c'est-à-dire lors de la construction ou du changement d'affectation. En d'autres termes, le droit appliqué est le droit en vigueur au moment où la demande de permis de construire **aurait dû être présentée**.

Si les prescriptions ont été modifiées entre-temps, le droit nouveau s'applique s'il est **plus favorable**.

---

## 4.2 Permis sans réserve ou avec conditions

Etant donné qu'il est accordé a posteriori, le permis de construire peut être assorti de diverses conditions. Quatre cas peuvent se présenter.

- A - Permis de construire sans réserve
- B - Permis de construire avec conditions et charges
- C - Permis de construire avec autorisations spéciales
- D - Permis de construire partiel a posteriori.

### **A - Permis de construire a posteriori délivré sans réserve**

Lorsque la construction ou le changement d'affectation répond aux prescriptions qui lui sont applicables, le permis de construire doit être accordé a posteriori.

### **B - Permis de construire assorti de conditions et charges**

Lorsqu'une construction ne contrevient que légèrement aux prescriptions applicables, il y a lieu, en vertu du principe de la proportionnalité, d'examiner la possibilité d'assortir le permis de construire de certaines conditions et charges.

Par exemple:

- > Le permis de construire pour une terrasse de restaurant est accordé à la condition de limiter les heures d'exploitation ou de respecter certaines valeurs limites d'immission au bruit.
- > Le permis de construire est délivré avec une *convention de précarité*.
- > Le permis de construire est accordé avec la charge de poser un miroir en face du débouché sur la route publique, en vue d'assurer la sécurité de la circulation.

### **C - Permis de construire a posteriori délivré avec des autorisations spéciales**

Dans la mesure où les conditions d'application sont réunies, les autorisations spéciales (par exemple art. 40 LConstr. ou art. 24 ss LAT) doivent être accordées par l'autorité compétente.

---

*Convention de précarité:*  
accord entre l'autorité compétente et le propriétaire d'un bien-fonds, au terme duquel le propriétaire reconce à réclamer, en cas d'agrandissement de la route par exemple, la plus-value découlant des travaux effectués dans l'alignement ou dans la distance à la route.

---

Ne peuvent être prises en considération que les circonstances particulières qui auraient pu être invoquées **avant** l'édification de la construction ou le changement d'affectation. **Les difficultés** financières que pourrait causer la démolition d'une construction **ne constituent pas une circonstance particulière au sens de l'art. 40 LConstr.** pouvant justifier l'octroi d'une dérogation.

### **D - Permis de construire partiel a posteriori**

Dans la mesure où une partie de la construction seulement répond aux prescriptions applicables et que cette partie peut à elle seule être utilisée conformément aux prescriptions, l'autorité communale peut et doit l'autoriser a posteriori. Elle limitera le refus du permis de construire et le rétablissement de l'état conforme à la loi aux parties de la construction qui ne sont pas autorisables.

Tel sera par exemple le cas d'un bâtiment principal conforme au droit matériel alors que le garage ne l'est pas.

### **Présentation d'un modèle de décision**

Le modèle de décision ordonnant le dépôt d'une demande de permis de construire a posteriori développé dans les pages suivantes prend l'exemple d'un garage en construction réalisé sans permis de construire, comme précédemment, mais respectant la loi, à la différence des cas précédents.

---

**Modèle de décision ordonnant le dépôt  
d'une demande de permis de construire a posteriori**

Lettre-signature

*Destinataire*

(En règle générale le propriétaire foncier)

**Décision ordonnant la présentation d'une demande  
de permis a posteriori**

**Construction d'un garage sur l'article .....  
au lieu-dit ..... du cadastre de.....**

**En fait**

- A. Suite à un contrôle effectué le ....., nous avons constaté que *la construction d'un garage est en cours sur l'article no .....*  
(variante: *qu'un garage a été érigé sur l'article no ....*).

L'article no ..... *est situé dans la zone d'habitation à faible densité* selon le plan d'aménagement communal, sanctionné par le Conseil d'Etat le .....

- B. Ces travaux ont été engagés (*le garage a été érigé*) alors qu'aucune demande de permis de construire n'a été présentée.

**En droit**

1. En vertu de l'article 27 en lien avec l'article 2 LConstr., la construction *d'un garage* est soumise à l'obligation du permis de construire. En outre, aucune construction ne peut être réalisée avant que le permis de construire ne soit entré en force (art. 83 RELConstr.). Or, aucun permis de construire n'a été sollicité par M. ...

2. Un bref examen de la situation conduit l'autorité communale à penser que la construction litigieuse pourrait respecter les prescriptions de la zone d'habitation à faible densité qui lui sont applicables. Dans ces conditions, il y a lieu d'exiger le dépôt d'une demande de permis de construire en vue de régulariser la situation dans un délai échéant au .... ; le dossier répondra aux exigences des articles 45 et ss RELConstr. De plus, M. ... est informé que, s'il ne se soumet pas à cette obligation, l'autorité communale prendra les mesures nécessaires en application de l'article 49 LConstr. en vue de faire exécuter cette obligation à ses frais par un tiers.
3. *Vérifier si le règlement des constructions permet à la commune de prélever un émolument.*

Par ces motifs, le Conseil communal de .....

**d é c i d e :**

1. Il est ordonné à M. .... de présenter d'ici au ..... une demande de permis de construire *un garage* sur sa propriété, article no ..... au lieu-dit .....

Le dossier de la demande sera établi conformément aux articles 45 ss RELConstr.

2. Dans la mesure où cet ordre n'est pas exécuté dans le délai imparti, il sera procédé à l'exécution par substitution, c'est-à-dire qu'un mandat sera attribué à un architecte en vue de constituer un dossier de permis de construire aux frais de l'obligé.
3. Celui qui ne se conforme pas à la présente décision est passible d'arrêt ou d'amende selon l'article 292 du Code pénal Suisse. L'article 55 LConstr. est réservé.

---

4. *Une taxe ....à vérifier....*

Le Conseil communal

Le            Le  
président   secrétaire

**Voies de droit**

La présente décision peut faire l'objet d'un recours dans un délai de 20 jours dès réception de la décision et en deux exemplaires auprès du Département de la gestion du territoire, Château , 2001 Neuchâtel. Le recours doit être signé et indiquer la décision attaquée, les motifs, les conclusions et les moyens de preuve éventuels.

## 5 Rétablissement d'un état conforme à la loi

Lorsqu'une construction ne peut pas bénéficier d'un permis de construire a posteriori, parce qu'elle contrevient aux prescriptions en vigueur, anciennes et nouvelles, il faut imposer que les lieux soient rétablis dans leur état antérieur, conforme à la loi.

Les mesures de rétablissement d'un état conforme à la loi sont à prendre conjointement avec le refus du permis de construire.

### 5.1 Trois genres de mesures

Le choix de la mesure destinée à rétablir l'état conforme à la loi va dépendre des circonstances.

#### Ordre de démolir

L'ordre de démolir tout ou partie d'une construction litigieuse est une mesure lourde qui doit être entourée de précautions particulières, développées dans le sous-chapitre 5.2.

#### Interdiction d'utilisation

Sans toucher à la construction, l'ordre peut être donné d'en abandonner l'utilisation litigieuse. L'utilisation peut être interdite ou restreinte temporairement.

Son respect étant souvent difficile à contrôler, l'interdiction d'utilisation est complétée par des mesures accessoires. Il s'agit d'injonctions de faire quelque chose qui, le cas échéant, peut être exécuté par substitution. Par exemple:

- clôturer une partie du bien-fonds pour empêcher le stationnement de véhicules en vue de faire respecter une interdiction de stationner
- boucher une fenêtre pour faire respecter une interdiction d'utiliser un local à des fins d'habitation

#### Art. 46 al. 1 et 2 LConstr.

<sup>1</sup> Lorsqu'une construction ou une installation n'est pas conforme aux prescriptions de la présente loi ou aux autorisations délivrées, le Conseil communal peut ordonner notamment les mesures suivantes:

- a) la suspension des travaux;
- b) l'évacuation;
- c) l'interdiction d'occuper les locaux, de les utiliser ou de les exploiter;
- d) la remise en état, l'entretien, la modification, la suppression ou la démolition.

<sup>2</sup> Avant de prendre de telles mesures, il peut ordonner une expertise et en faire supporter les frais, en tout ou en partie, au propriétaire.

- 
- faire enlever ou faire mettre hors d'usage des installations (cuisine, bain, douche, chauffage, etc.) pour empêcher l'utilisation des combles à des fins d'habitation
  - cadénasser un local afin de faire respecter l'interdiction de l'utiliser (encore faut-il qu'aucune utilisation légale ne soit possible).

### **Autres mesures envisageables**

En plus de la démolition et de l'interdiction d'utiliser, l'article 46 al. 1 LConstr. cite l'évacuation et la remise en état des lieux.

Suivant les cas, ces mesures se **combinent**:

- démolir une construction **et** remettre en état les lieux
- interdire l'occupation de locaux **et** ordonner leur évacuation s'ils sont déjà occupés.

## **5.2 Ordre de démolition ou d'interdiction**

### **Intérêt public**

Dès l'instant où une construction ou un changement d'affectation contrevient aux prescriptions, **la correction du vice est toujours dans l'intérêt public**. Admettre le contraire reviendrait à mettre en question toute activité législative, puisque l'application de la loi dépendrait de l'importance que lui accorde l'autorité chargée de sa mise en œuvre.

### **Proportionnalité**

La démolition ou l'interdiction d'utilisation doit permettre d'atteindre l'objectif visé, le rétablissement de l'état conforme au droit matériel. Tel n'est par exemple pas le cas si, à la suite d'un ordre de démolition partielle, subsiste un corps de bâtiment qui n'a pas de fonction propre ou est lui-même illégal (par ex. une ruine qui porte atteinte au paysage, art. 47 LConstr.). L'ordre de démolition doit alors être étendu à toute la construction.

La démolition ne doit pas être ordonnée si une mesure moins incisive permet d'atteindre le résultat escompté. Lorsqu'une démolition partielle suffit pour rétablir la légalité, il n'est pas possible d'ordonner la démolition totale d'une construction.

L'autorité communale doit rechercher **d'office** quelle est la mesure de rétablissement la moins incisive qui permet d'atteindre le but visé.

Enfin, selon une jurisprudence déjà très ancienne du Tribunal fédéral, il faut que la mesure ne soit pas disproportionnée par rapport au but visé, qu'il y ait un rapport raisonnable entre la mesure et le but, le rétablissement de l'état conforme à la loi.

Il y a lieu de **renoncer** à une mesure de rétablissement dès l'instant où la divergence par rapport au permis de construire ou à la loi est **minime** et **sans importance pour l'intérêt public** (Zbl 75 (1974) 258 cons. 4b). Autrement dit, la divergence par rapport au permis de construire ou à la loi est de si peu d'importance que les intérêts publics atteints ne permettent pas de justifier le dommage qu'occasionnerait un rétablissement de l'état conforme à la loi pour le propriétaire (ATF 123 II 248 cons. 4, p. 255; 111 Ib 213 cons. 6, p. 221).

Si, par contre, l'atteinte au droit de la construction est **grave**, le principe de la légalité (sécurité du droit) prend toujours le pas sur le principe de la proportionnalité. Dans ce cas, le respect du droit par le rétablissement de l'état conforme à la loi va s'imposer sans tenir compte des inconvénients que subit le perturbateur. Admettre le contraire reviendrait à récompenser celui qui viole la loi, à encourager des tiers à en faire de même et à donner l'impression que les autorités ne peuvent ou ne veulent pas assurer le respect de la loi (ATF 100 Ia 343 cons. 4b).

Ont été considérés comme «atteintes graves» dans des jugements du Tribunal fédéral:

- le changement d'affectation d'un rural à des fins d'habitation (ATF 123 II 256, cons. E 4c);
- la transformation d'une grange en maison de vacances (Zbl 80 (1979), 309 s);
- la construction d'un étage de trop (ATF 100 Ia, 343 s);

- 
- le dépassement de la hauteur maximum autorisée: 11.90 m au lieu de 10 m (ATF 98 I 271; 107 Ia 19 ss).
  - un agrandissement hors zone à bâtir ne respectant pas les limites des articles 24c LAT et 42 OAT (ATF 1A.161/2004 du 1er février 2005).

**Le maître d'ouvrage de mauvaise foi** peut aussi se réclamer du principe de la proportionnalité. Est «de mauvaise foi» la personne qui ignore le permis de construire ou la loi dans le but de placer les autorités devant le fait accompli. Il doit cependant accepter que **les autorités accordent plus de poids** à l'égalité de traitement, au respect du droit de la construction et au rétablissement d'un état conforme à la loi et qu'elles ne tiennent pas compte ou que dans une mesure réduite des inconvénients qu'il subit (ATF 123 II 255 cons. 4a).

Agit de mauvaise foi celui...

- qui, en dépit de doutes sur la portée du permis de construire, entreprend des travaux sans demander des éclaircissements à l'autorité qui a délivré le permis de construire (Zbl 80 (1979) 312, cons. 4b)
- qui, sachant que le permis de construire n'est encore pas entré en force, entreprend des travaux sans attendre (Zbl 84 (1983) 285, cons. 4)
- qui, sans se renseigner auprès de l'autorité compétente, se fie à une pratique illicite antérieure (JAB 1995 p. 253 ss cons. 2a).

### **Présentation du modèle de décision**

Deux modèles de décision ordonnant la démolition d'une construction illégale sont présentés aux pages suivantes.

> Le premier vise le cas où la construction a été refusée dans le cadre de la procédure de permis de construire.

> Le deuxième illustre la situation dans laquelle la commune renonce à demander le dépôt d'une demande de permis.

**Modèle de décision ordonnant la démolition  
d'une construction dans le cadre de la procédure  
de permis de construire**

Lettre -signature  
*Destinataire*  
(en règle générale le propriétaire foncier)

**Ordre de démolition**  
**Construction d'un garage sur l'article .....,**  
**lieu-dit....., cadastre de .....**

**En fait**

- A. Lors d'un contrôle effectué le ....., il a été constaté que *la construction d'un garage était en cours sur l'article no .....* (*variante: qu'un garage a été érigé sur l'article no ....*) alors qu'aucune demande de permis de construire n'avait été déposée.
- B. Une procédure de permis de construire a été déposée en date du .... ; mis à l'enquête publique du ... au ..., le projet n'a suscité aucune opposition. Différents services de l'Etat ont été consultés.

**En droit**

- 1. En vertu de l'article 27 en lien avec l'article 2 LConstr., la construction *d'un garage* est soumise à autorisation. En outre, aucune construction ne peut être réalisée avant que le permis de construire ne soit entré en force (art. 83 RELConstr.).
- 2. a) *Le garage ne respecte pas les prescriptions de la zone à faible densité:*

- *Le taux d'occupation au sol de 20 % (art. ....RA) n'est pas respecté. Avec la villa, il s'élève à 25 %.*

- *Les gabarits de la villa érigée sur le même bien-fonds et du garage se croisent sur toute la longueur du garage, ce qui est contraire à l'article 24 RELCAT.*

b) Par décision du ....., en application de l'article 40 LConstr., le Département de la gestion du territoire a refusé, faute de circonstances particulières, d'approuver l'octroi des dérogations demandées. Dans ces conditions, un permis de construire ne peut être octroyé.

3. a) En vertu de l'article 46 LConstr., le Conseil communal peut ordonner différentes mesures en vue de rendre conformes aux prescriptions légales les constructions qui ne le sont pas. A supposer que le propriétaire concerné n'y donne pas suite dans le délai imparti, l'article 49 LConstr. autorise la commune à les faire exécuter par substitution aux frais de celui-ci.

b) La mesure de rétablissement de l'état conforme à la loi doit être apte et nécessaire pour atteindre l'objectif visé. Le rapport entre l'objectif visé et la mesure doit être raisonnable. Si l'atteinte est de peu d'importance, l'effet de la mesure ne doit pas être disproportionné et il est possible que l'on renonce le cas échéant à la démolition. Si l'atteinte est grave, le principe de la légalité prend le pas sur le principe de la proportionnalité. Le rétablissement de l'état conforme à la loi est ordonné sans tenir compte des inconvénients que la mesure retenue va occasionner au perturbateur.

c) En l'espèce, l'atteinte est à considérer comme grave, puisque le garage n'aurait pas pu être érigé si un permis de construire avait été sollicité avant le début de sa construction. De plus, le respect des dispositions réglementaires et le rétablissement de la situation légale répondent manifestement à l'intérêt public qui prime l'intérêt privé à pouvoir disposer d'un *garage*. Dans ces conditions, *la démolition du garage permet de rétablir l'état conforme à la loi. Il suffit toutefois de ne démolir que les 3 murs et de recouvrir la dalle du garage avec une couche d'humus de 30 cm.* Finalement, le coût de la démolition estimé à fr. ... n'est pas excessif et peut être imposé à M. ....

d) Un délai échéant à .... est imparti à M. .... pour qu'il s'exécute ; à défaut, l'exécution par substitution sera ordonnée.

4. En application de l'article ... du règlement des constructions, une taxe de fr. ... est mise à charge du propriétaire.

Par ces motifs, le Conseil communal de .....

### d é c i d e :

1. Le permis de construire *un garage* sur l'article no ..... du cadastre de ..... est **refusé**.
2. *Les trois murs du garage construit sans permis de construire sur l'article ..... au lieu-dit ..... doivent être démolis et sa dalle recouverte d'une couche d'humus de 30 cm d'épaisseur d'ici au ..... .....*
3. Dans la mesure où l'ordre de rétablissement de l'état conforme n'aura pas été exécuté dans le délai imparti, il sera procédé sans autre forme de procédure à l'exécution par substitution aux frais de l'obligé. Une entreprise de démolition sera chargée d'exécuter l'ordre de rétablissement.
4. Celui qui ne se conforme pas à la présente décision est passible d'arrêts ou d'amende selon l'article 292 du Code pénal Suisse. L'article 55 LConstr. est réservé.
5. Une taxe .....

Le Conseil communal

Le	Le
président	secrétaire

### Voies de droit

La présente décision peut faire l'objet d'un recours dans un délai de 20 jours dès réception de la décision et en deux exemplaires auprès du Département de la gestion du territoire, Château , 2001 Neuchâtel. Le recours doit être signé et indiquer la décision attaquée, les motifs, les conclusions et les moyens de preuve éventuels.

---

**Modèle de décision ordonnant la démolition  
d'une construction sans qu'une procédure  
de permis de construire soit engagée car la  
construction n'a aucune chance d'être admise**

Lettre -signature  
*Destinataire*  
(en règle générale le propriétaire foncier)

**Ordre de démolition**  
**Construction d'un garage sur l'article .....,**  
**lieu-dit....., cadastre de .....**

**En fait**

A. Lors d'un contrôle effectué le ....., il a été constaté que *la construction d'un garage était en cours sur l'article no .....*  
(*variante: qu'un garage a été érigé sur l'article no ....*) alors qu'aucune demande de permis de construire n'avait été déposée.

B. L'article... est situé dans la zone .... *selon le plan d'aménagement sanctionné par le Conseil d'Etat le .....*

**En droit**

1. En vertu de l'article 27 en lien avec l'article 2 LConstr., la construction *d'un garage* est soumise à autorisation. En outre, aucune construction ne peut être réalisée avant que le permis de construire ne soit entré en force (art. 83 RELConstr.). Les travaux engagés par M. ... sont donc illégaux.
2. *Selon l'article .... du règlement d'aménagement, le taux d'occupation du sol est fixé à .....dans la zone .....* En date du ..., une dérogation à ce taux a été accordée par le Département de

*la gestion du territoire pour la construction de la villa sise sur la même parcelle ; dans sa décision, cette autorité avait précisé que toute nouvelle dérogation à ce sujet serait exclue.* Au vu de ce qui précède, exiger de M.... le dépôt d'une demande de permis de construire n'a pas de sens ; il sera dès lors directement statué sur les mesures à adopter pour assurer le rétablissement de l'état antérieur.

3. a) En vertu de l'article 46 LConstr., le Conseil communal peut ordonner différentes mesures en vue de rendre conformes aux prescriptions légales les constructions qui ne le sont pas. A supposer que le propriétaire concerné n'y donne pas suite dans le délai imparti, l'article 49 LConstr. autorise la commune à les faire exécuter par substitution aux frais de celui-ci.
- b) La mesure de rétablissement de l'état conforme à la loi doit être apte et nécessaire à atteindre l'objectif visé. Le rapport entre l'objectif visé et la mesure doit être raisonnable. Si l'atteinte est de peu d'importance, l'effet de la mesure ne doit pas être disproportionné et il est possible que l'on renonce le cas échéant à la démolition. Si l'atteinte est grave, le principe de la légalité prend le pas sur le principe de la proportionnalité. Le rétablissement de l'état conforme à la loi est ordonné sans tenir compte des inconvénients que la mesure retenue va occasionner au perturbateur.
- c) En l'espèce, l'atteinte doit être considérée comme grave, puisque le garage n'aurait pas pu être érigé si un permis de construire avait été sollicité avant le début de sa construction. De plus, le respect des dispositions réglementaires et le rétablissement de la situation légale répondent manifestement à un intérêt public primant l'intérêt privé du propriétaire à disposer d'un garage. Finalement, le coût de la démolition estimée à fr. .... n'est pas excessif et peut être exigé.
- d) Dans ces conditions, seule *la démolition du garage permet de rétablir l'état conforme à la loi. Il suffit toutefois de ne démolir que les 3 murs et de recouvrir la dalle du garage avec une couche d'humus de 30 cm.* Un délai échéant à .... est imparti à M. .... pour qu'il s'exécute; à défaut, l'exécution par substitution sera ordonnée.

4. *En application de l'article ... du règlement des constructions, une taxe de fr. ... est mise à charge du propriétaire..... (vérifier si cela est possible en application du règlement communal)*

Par ces motifs, le Conseil communal de .....

**d é c i d e :**

1. Il est constaté que le garage sis sur l'article ..... ne peut pas être autorisé.
2. *Les trois murs du garage construit sans permis de construire sur l'article ..... au lieu-dit ..... doivent être démolis et sa dalle recouverte d'une couche d'humus de 30 cm d'épaisseur d'ici au ..... .....*
3. Dans la mesure où l'ordre de rétablissement de l'état conforme n'a pas été exécuté dans le délai imparti, il est procédé sans autre forme de procédure à l'exécution par substitution aux frais de l'obligé: Une entreprise de démolition sera chargée d'exécuter l'ordre de rétablissement.
4. Celui qui ne se conforme pas à la présente décision est passible d'arrêts ou d'amende selon l'article 292 du Code pénal Suisse. L'article 55 LConstr. est réservé.
5. *Une taxe .....à mettre en relation avec le point 4 en droit.*

Le Conseil communal

Le                    Le  
président            secrétaire

**Voies de droit**

La présente décision peut faire l'objet d'un recours dans un délai de 20 jours dès réception de la décision et en deux exemplaires auprès du Département de la gestion du territoire, Château , 2001 Neuchâtel. Le recours doit être signé et indiquer la décision attaquée, les motifs, les conclusions et les moyens de preuve éventuels.

## 6 Exécution forcée

Lorsqu'un contrevenant refuse d'exécuter un ordre de rétablir un état conforme à la loi entré en force de chose jugée, le résultat recherché doit être obtenu contre sa volonté, par voie de contrainte.

C'est le rôle de la procédure d'exécution forcée. Les frais correspondants sont imputés au contrevenant, selon des modalités précises.

### Obligation de recourir à l'exécution forcée

Indépendamment de la formulation de l'article 49 LConstr., le Conseil communal ne dispose guère de marges de manoeuvre. Les intérêts publics et privés des voisins qui ont conduit à la décision de rétablissement d'un état conforme à la loi **exigent son exécution forcée si l'obligé ne s'est par exécuté.**

**En aucun cas**, il ne peut être question pour le Conseil communal de réexaminer au stade de l'exécution forcée si la mesure de rétablissement arrêtée est justifiée ou non.

L'exécution forcée est nécessaire pour respecter l'égalité de traitement: celui qui persiste à ne pas se plier à l'ordre qui lui a été adressé ne doit pas se trouver avantagé par rapport à celui qui l'a exécuté volontairement.

Enfin, l'exécution forcée est **hors de discussion** dès l'instant où il s'agit d'écarter un danger pour les personnes et les biens.

### Art. 49 LConstr.

<sup>1</sup> Le Conseil communal peut décider de faire exécuter les décisions entrées en force aux frais du propriétaire, si ce dernier n'obtempère pas dans le délai qui lui a été imparti.

<sup>2</sup> Les frais d'exécution font l'objet d'une décision.

---

## 6.1 Les formes d'exécution forcée

La procédure d'exécution forcée peut prendre deux formes:

- > **l'exécution par substitution** d'une obligation de faire de nature impersonnelle (par. ex. démolir un garage)
- > **la contrainte directe** en vue de l'exécution d'une obligation de s'abstenir, de tolérer ou de faire de nature personnelle.

### L'exécution par substitution

L'exécution par substitution présuppose que le destinataire de l'ordre **soit obligé de faire un acte ou de fournir une prestation**. Ce n'est qu'à cette condition que l'autorité ou un tiers mandaté à cet effet, peut agir en lieu et place de l'obligé.

L'exécution par substitution n'entre en ligne de compte que si l'obligation **est impersonnelle et convertible en une prestation en argent**: elle remplace l'obligation de faire réelle par une obligation de rembourser les dépenses qu'occasionne l'exécution forcée de la mesure.

L'obligé doit tolérer l'exécution par substitution. S'il s'oppose, par ex. en refusant l'accès à sa propriété, l'autorité aura recours à **la contrainte directe**.

### La contrainte directe

La contrainte directe permet l'exécution forcée d'un ordre **de tolérer ou de s'abstenir** ainsi que d'une obligation **de faire de nature personnelle**.

Par exemple:

- > pose de cadenas sur la porte d'un local, plombage d'une conduite d'eau ou d'électricité.
- > évacuation d'objets et mise en dépôt aux frais de l'obligé (installations ou machines tels WC, lavabos, outils servant à utiliser de manière illicite un atelier ou un logement).
- > suspension des travaux, non en tant que mesure provisionnelle, mais par fermeture effective du chantier ou d'une usine (clôture;surveillance).
- > mise hors d'usage d'une machine utilisée pour des travaux illicites.

## **6.2 Conditions d'une exécution forcée**

Les mesures lourdes d'exécution forcée doivent impérativement respecter certaines conditions.

### **Conditions formelles et matérielles**

> La décision de rétablissement de l'état conforme à la loi doit être **exécutable**: il faut un ordre de rétablir l'état conforme à la loi déterminé et précis.

> La décision de rétablissement de l'état conforme à la loi doit être **entrée en force**.

### **Menace d'exécution**

Sans menace préalable de l'exécution forcée, l'exécution de la décision n'est pas légale. La menace peut être incluse dans la décision de rétablissement de l'état conforme à la loi ou peut être prononcée séparément. La première manière permet d'accélérer la procédure et doit être préférée.

### **Ecoulement du délai imparti**

Les moyens de contrainte ne peuvent être mis en œuvre que si l'obligé a manqué à son obligation dans le délai imparti sans motif d'excuse valable.

---

## 6.3 Exécution

### Communication de la décision d'exécution

Si la menace d'exécution forcée et le moyen de contrainte envisagé ont fait l'objet de la décision de rétablissement de l'état conforme à la loi, le Conseil communal communique à l'obligé le moment et la personne chargée de l'exécution forcée.

### Exécution

L'exécution est la dernière phase de la procédure d'exécution forcée. En cas d'exécution par substitution, l'obligation de faire est exécutée par un tiers. En cas de contrainte directe, l'obligé doit s'exécuter.

Le propriétaire foncier doit tolérer l'exécution. Au besoin, l'autorité se fait assister par la police locale ou la gendarmerie.

Seule l'autorité qui a rendu l'ordre ou le tiers mandaté par elle est autorisée à procéder à l'exécution forcée. L'exécution doit se limiter à ce que prescrit la décision de rétablissement de l'état conforme à la loi.

Les mesures relatives à l'exécution des décisions ne peuvent pas faire l'objet d'un recours conformément à l'art. 29 litt. c LPJA.

## 6.4 Décision sur les coûts

### Qui supporte les frais ?

En vertu de l'article 49 LConstr., c'est le propriétaire qui supporte les frais de l'exécution forcée. Le Conseil communal rend une décision sur les frais (voir modèle de décision sur les frais en annexe de ce chapitre, page 55).

### Coûts imputables

Le propriétaire doit prendre à sa charge tous les frais que l'exécution forcée a occasionnés à l'administration et qui ont été équitablement nécessaires.

L'administration ne doit pas faire preuve d'une diligence particulière pour évaluer la forme d'exécution la plus avantageuse pour l'obligé. Elle ne tient pas compte du coût que l'obligé aurait pu épargner, s'il avait collaboré.

Entrent notamment dans les coûts de l'administration:

- > l'ensemble des coûts du personnel administratif (Conseil communal, commissions, services techniques, etc.) et des tiers impliqués dans la procédure
- > les coûts de matériel, notamment la location de machines, de transport, etc.
- > les taxes de décharge.

### Sûretés

Les frais d'exécution par substitution sont garantis par une hypothèque légale (art. 50 LConstr.), c'est-à-dire que l'autorité, en tant que créancière, peut demander la vente du gage (soit le bâtiment ou le bien-fonds), pour pouvoir être satisfaite sur le produit de la vente à concurrence des frais occasionnés. L'hypothèque légale prime les gages immobiliers inscrits (art. 99 al. 2 loi concernant l'introduction du Code civil Suisse, LICC, RSN 211.1).

### Intérêts moratoires

La créance résultat de l'exécution forcée porte un intérêt moratoire de 5 % dès le moment de l'échéance de paiement (art. 104 du Code des obligations par analogie).

#### Art. 49 LConstr.

<sup>1</sup> Le Conseil communal peut décider de faire exécuter les décisions entrées en force aux frais du propriétaire, si ce dernier n'obtempère pas dans le délai qui lui a été imparti.

<sup>2</sup> Les frais d'exécution font l'objet d'une décision.

#### Art. 50 LConstr.

Les frais d'exécution par substitution sont garantis par une hypothèque légale, valable sans inscription, conformément aux articles 836 du code civil suisse et 99 et la loi concernant l'introduction du code civil suisse, du 22 mars 1910.

---

## **Exécution**

Après sommation infructueuse, la décision sur les coûts est exécutée selon la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP; RS 281.1). La poursuite commence par la notification d'un commandement de payer (art. 38 al. 2 LP). Elle continue par voie de réalisation de l'immeuble (p. ex. vente aux enchères publiques; art. 41 al. 1 LP).

## **Deux modèles de documents**

A ce chapitre sont annexés deux modèles de documents:

- > un modèle de communication d'une exécution par substitution
- > un modèle de décision sur les frais.

Ces deux modèles retiennent le cas utilisé dans les précédents chapitres, d'un garage construit sans permis et ne pouvant pas bénéficier d'un permis de construire a posteriori.

## Modèle de communication d'une exécution par substitution

Lettre signature  
*Destinataire*  
le propriétaire foncier

### **Exécution par substitution; construction sans permis d'un garage sur l'article ..... au lieu-dit .....**

*Madame,*  
*Monsieur,*

Par décision du ..... nous avons ordonné sous commination d'exécution par substitution la démolition *du garage* construit sans permis sur l'article .....

La décision est entrée en force de chose jugée. Le délai imparti pour *la démolition du garage* a expiré sans que vous vous soyez conformés à l'ordre de rétablissement du l'état conforme à la loi. En vertu de l'article 49 LConstr., nous sommes dans l'obligation d'exécuter ou de faire exécuter l'ordre de démolition, les frais qui en découlent étant mis à votre charge.

Par la présente nous vous informons que:

1. l'entreprise *XY SA* a été chargée le (*jour, mois, année*) de démolir *les murs du garage et de recouvrir la dalle de béton d'une couche de 30 cm d'humus, les matériaux de démolition étant transportés dans la décharge de Z.*
2. vous devez donner accès à votre bien-fonds *et au garage* le (*jour, mois, année*) susmentionné;
3. vous pouvez demander que les matériaux de démolition soient entreposés à un endroit de votre choix, les frais supplémentaires étant alors à votre charge.

- 
4. il vous est encore loisible d'exécuter vous-même d'ici au (*jour, mois, année*) les mesures arrêtées dans la décision du ..... Si tel est le cas, nous vous prions de nous en informer immédiatement car vous vous épargnez les frais occasionnés par les dispositions que va prendre l'entrepreneur désigné.

Nous vous rendons attentifs au fait que tout acte visant à empêcher l'exécution des mesures susmentionnées ainsi que l'usage de la force ou de la menace contre les autorités ou employés ou les tiers désignés sont répréhensibles pénalement (en vertu des art. 285 et 286 du Code pénal suisse).

Veillez agréer, *Madame, Monsieur*, nos salutations distinguées.

Le Conseil communal  
Le                    Le  
président         secrétaire

## Modèle de décision sur les frais

Lettre signature  
*Destinataire*  
propriétaire foncier

### **Garage construit sans permis sur l'article .....** **Exécution par substitution** **Décision sur les frais**

*Madame,*  
*Monsieur,*

Le ..... nous vous avons informé que nous allions procéder à la démolition par substitution *du garage* construit sans permis sur l'article ....

En date du ....., l'entreprise *XY SA* a démoli *le garage* et remis en état les lieux comme arrêté dans la décision du .....

L'entreprise *XY SA* nous a adressé une facture d'un montant de fr. .... De plus, l'administration communale a également établi un décompte des heures de travail rendues nécessaires pour faire rétablir l'état conforme à la loi. Nos frais s'élèvent dès lors à fr .....

En vertu de l'article 49 LConstr., les frais de l'exécution par substitution sont supportés par le propriétaire foncier. Une hypothèque légale sera inscrite au Registre foncier conformément à l'art. 50 LConstr.

Par ces motifs, le Conseil communal de .....

### **d é c i d e :**

1. Les frais occasionnés par l'exécution par substitution de la démolition *du garage* sur l'article ..... s'élèvent au total à

---

fr. .... sont à votre charge ; nous vous invitons dès lors à les payer dans les 30 jours au moyen du bulletin de versement ci-joint. A défaut de paiement dans ce délai, des intérêts moratoires seront calculés à compter du lendemain de l'échéance du délai de paiement.

2. Une hypothèque légale à raison du montant susmentionné de fr. .... est inscrite au Registre foncier.

Veillez agréer, *Madame, Monsieur*, nos salutations distinguées.

Le Conseil communal  
Le                    Le  
président        secrétaire

### **Voies de droit**

La présente décision peut faire l'objet d'un recours dans un délai de 20 jours dès réception de la décision et en deux exemplaires auprès du Département de la gestion du territoire, Château, 2001 Neuchâtel. Le recours doit être signé et indiquer la décision attaquée, les motifs, les conclusions et les moyens de preuve éventuels.

Annexes:

- facture de l'entreprise *XY SA*
- décompte des frais de la commune
- bulletin de versement

---

## Sommaire

### **Préface: appliquer le droit aux constructions** 4

de M. Pierre Hirschy, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire

### **Introduction: conditions générales** 6

- > Quand les autorités doivent-elles intervenir? 7
- > Quelles autorités doivent agir? 8
- > A qui s'adressent les autorités? 9
- > A quelles règles les autorités doivent-elles se soumettre? 10
- > Comment les autorités doivent-elles procéder? 11

### **1 Contrôle: constatation des faits** 12

- 1.1 Procédure de contrôle 12
- 1.2 Cas de non-conformité d'une construction 14

Modèle de procès-verbal de contrôle des constructions	18
---	----

### **2 Mesures provisionnelles** 21

- 2.1 Intervention régulière ou urgente 21
- 2.2 Genres de mesures 22
- 2.3 Conditions d'application 22
- 2.4 Proportionnalité 23
- 2.5 Effets 23

Modèle de décision pour mesures provisionnelles	25
---	----

### **3 Dénonciation pénale** 28

Modèle de dénonciation au Ministère public	29
--	----

### **4 Permis de construire a posteriori** 31

- 4.1 Procédure 31
- 4.2 Permis sans réserve ou avec conditions 32

Modèle de décision ordonnant le dépôt d'une demande de permis de construire a posteriori	34
--	----

---

## **5 Rétablissement d'un état conforme à la loi 37**

5.1 Trois genres de mesures 37

5.2 Ordre de démolition ou d'interdiction 38

Modèle de décision ordonnant la démolition d'une construction dans le cadre de la procédure de permis de construire	41
---	----

Modèle de décision ordonnant la démolition d'une construction sans qu'une procédure de permis de construire soit engagée car la construction n'a aucune chance d'être admise	44
--	----

## **6 Exécution forcée 47**

6.1 Les formes d'exécution forcée 48

6.2 Conditions d'une exécution forcée 49

6.3 Exécution 50

6.4 Décision sur les coûts 51

Modèle de communication d'une exécution par substitution	53
--	----

Modèle de décision sur les frais	55
----------------------------------	----

Abréviations 59

Bibliographie utilisée 59

---

## Abréviations

ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
JAB	Jurisprudence des autorités bernoises
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (RS 700)
LCAT	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire (RSN 701.0)
LConstr.	Loi sur les constructions (RSN 720.0)
LPJA	Loi sur la procédure et la juridiction administrative (RSN 152.130)
OAT	Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (RS 700.1)
REL Constr.	Règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RSN 720.1)
RSN	Recueil systématique neuchâtelois
Zbl	Zentralblatt

## Bibliographie utilisée

- Piermarco Zen-Ruffinen / Christine Guy-Ecabert,  
*Aménagement du territoire, construction, expropriation*,  
Stämpfli, Berne, 2001, p. 423 s
- Urs Beeler, *Die widerrechtliche Baute*, Schriftenreihe ORL,  
Zurich, 1984
- Magdalena Ruoss Fierz, *Massnahmen gegen illegales Bauen*,  
Schulthess, Zurich, 1999