



REPONSE DU CONSEIL COMMUNAL A L'INTERPELLATION 23-608 DU GROUPE VERTSPOPSOL INTITULEE «DE L'EMPRISE DES CHANTIERS ET DE LA MISE EN CONFORMITE EN MATIERE D'AUTORISATION DE CONSTRUIRE »

(Du 19 février 2024)

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

En date du 7 décembre 2023, le groupe VertsPopSol, par M. Jean-Luc Richard, a déposé l'interpellation 23-608 intitulée « De l'emprise des chantiers et de la mise en conformité en matière d'autorisation de construire », dont le contenu est le suivant:

Comme l'ensemble des communes de Suisse, la Ville est actuellement impliquée dans le lourd et passionnant processus de révision de son plan d'aménagement local (PAL). Ces réflexions approfondies vont déboucher sur un nouveau plan d'affectation des parcelles de l'espace bâti et un nouveau règlement d'aménagement ; tous deux façonneront l'urbanisation de notre commune pour une vingtaine d'années. Les grandes orientations retenues sont déjà clairement exposées dans le Projet de territoire qui va dans la bonne direction, en particulier pour sa vision territoriale et ses images directrices Vivre avec la nature, Vivre les lisières et Valoriser les rives. La nécessité de maintenir voire de multiplier les espaces de verdure et les arbres en ville afin de lutter contre les îlots de chaleur et de préserver la biodiversité et la beauté paysagère y est affirmée.

Voilà pour la vision à long terme, qui restera à concrétiser. En attendant, notre Exécutif et l'administration doivent continuer, sur la base de la



législation actuelle, à prendre au quotidien des décisions qui peuvent, selon la procédure adoptée ou les choix opérés, hypothéquer la résilience de notre commune au changement climatique ou altérer la biodiversité et les paysages. La délivrance des autorisations de construire et le contrôle des aménagements et constructions effectivement réalisés constituent un bon exemple.

Nous avons souvent observé un hiatus entre ce que prévoit la loi cantonale d'aménagement du territoire ou le règlement d'aménagement communal (de l'ancienne Ville de Neuchâtel) et la réalité du terrain concernant la protection de la forêt, des arbres ou des jardins méritant une attention particulière. Les autorisations de construire sont en effet basées uniquement sur les plans de la construction prévue. Or, la réalisation de la construction implique habituellement une emprise du chantier très supérieure à l'emprise propre de la construction. De ce fait, il arrive malheureusement souvent que des éléments qui doivent être préservés selon la législation ou l'autorisation de construire soient détruits ou endommagés : racines des arbres de la forêt voisine mises à nu (y compris des forêts répertoriées, en principe protégées par une distance non constructible, pour laquelle il est facile d'obtenir une dérogation de l'autorité cantonale), racines des arbres à préserver coupées, troncs endommagés par des machines de chantier, jardins méritant une attention particulière largement terrassés voire profondément excavés... Lors du contrôle de fin de chantier, les arbres à préserver sont généralement encore bien présents. Toutefois, certains vont mourir dans les deux à trois années à venir, suite aux dommages subis.

Il serait facile de prévenir ces atteintes illicites en exigeant que la demande d'autorisation de construire indique, en plus de l'emprise de la construction, celle du chantier, ainsi que les mesures prévues pour protéger les éléments à préserver des atteintes du chantier. La commune pourrait ainsi évaluer, dès l'examen de la demande, l'impact réel de la construction sur la parcelle et ses abords immédiats. Cela est d'ailleurs déjà prévu dans le règlement d'aménagement actuel, pour les seuls arbres remarquables, mais à notre connaissance rarement appliqué (une surface de protection autour du tronc correspondant à la circonférence de la couronne doit être respectée lors de toute construction ou lors de l'aménagement des espaces extérieurs (art. 149, al. 2). Actuellement, l'emprise du chantier ne semble guère intéresser l'Office communal des permis de construire, qui ne la demande pas. Selon la responsable de cet Office « les besoins [notamment les terrassements et excavations] pour la réalisation du projet ne figurent pas dans la demande mais se présument. ». Il s'agit pourtant d'une information capitale pour que la

commune puisse remplir ses devoirs en matière de protection de l'environnement.

Nous observons également que les demandes d'autorisation de construire publiées sont parfois des mises en conformité. Autrement dit, les travaux ont déjà été réalisés, soit sans autorisation de construire, soit d'une manière non conforme à l'autorisation délivrée. Même si nul n'est censé ignorer la loi, en particulier les professionnels de la construction, laissons le bénéfice du doute pour les constructions illicites de très minime importance. Nous pensons néanmoins que dans les autres cas, l'Office des permis de construire et le Conseil communal devraient être très restrictifs dans la délivrance des mises en conformité et ne pas se laisser influencer par la situation (illégalement) acquise. C'est une question de crédibilité, de respect du droit, d'égalité devant la loi et de maîtrise de l'aménagement du territoire. Ces constructions incontrôlées s'effectuent de plus souvent au détriment des espaces verts. Personne ne devrait pouvoir penser qu'un « passage en douce » est une stratégie gagnante et, au pire des cas, indolore s'il devait être découvert.

En conséquence, le groupe VertsPopSol aimerait une prise de position du Conseil communal sur les points suivants :

- *Le Conseil communal entend-il dorénavant exiger que les demandes d'autorisation de construire - y compris via une procédure de minime importance - indiquent aussi l'emprise du chantier, lorsque la demande concerne une parcelle :*
 1. *sur laquelle le projet prévoit de préserver des arbres (y compris ses racines) - remarquables ou non - ou*
 2. *qui jouxte d'autres parcelles avec des arbres ou une forêt - officiellement reconnues ou non - à moins de 5 mètres de la limite des parcelles ou*
 3. *qui figure à l'inventaire communal des parcs et jardins remarquables ou des parcs et jardins méritant une attention particulière ou qui comporte des haies, bosquets, vergers ou plantes protégées ?*
- *Le Conseil communal entend-il dorénavant, dans les situations énumérées ci-dessus, exiger que l'autorisation de construire mentionne les mesures prévues pour protéger les éléments concernés des atteintes du chantier, respectivement pour que l'emprise du chantier au-delà de l'emprise de la construction ne modifie pas les caractéristiques de ces parcs et jardins (art. 143 al. 3 du règlement d'aménagement) ?*

- *Le Conseil communal entend-il dorénavant, dans les situations énumérées ci-dessus, effectuer un contrôle en début et en cours de chantier afin de s'assurer que l'emprise et les mesures mentionnées dans l'autorisation de construire sont respectées ?*
- *Ces trois dernières années, combien de demandes de mise en conformité ont-elles été traitées par l'Office communal des permis de construire ? Quelle était la nature des projets concernés ?*
- *Combien des remises en état ont-elles été exigées ? Pour quel genre de projets ?*
- *Le Conseil communal voit-il une nécessité d'agir pour que le nombre de mises en conformité diminue à l'avenir ? Si oui, comment ?*
- *Quel processus est-il appliqué en cas de signalement/dénonciation par des tiers de l'exécution en cours de travaux ne correspondant (potentiellement) pas à l'autorisation de construire ?*

La présente réponse est apportée en application de l'article 57 du Règlement général de la Commune de Neuchâtel. Avant de répondre aux questions de l'interpellation, un bref rappel de la procédure en matière d'exécution des travaux et en cas de non-respect de la loi sur les constructions est présenté.

1. Procédure

En premier lieu, il convient de rappeler que la Ville de Neuchâtel bénéficie d'une délégation de compétence cantonale pour traiter les demandes de permis de construire sur son propre territoire. La procédure est suivie par le Service du développement territorial, respectivement son Office des permis de construire, qui coordonne la consultation des commissions et des différents services et offices compétents au niveau communal et cantonal, de même que les entités publiques et parapubliques pour l'analyse de chaque aspect d'un projet.

Selon la loi cantonale sur les constructions (LConstr.), les autorités cantonales et communales ont l'obligation d'intervenir contre les atteintes au droit de la construction et de faire rétablir l'état conforme à la loi.

1.1 Exécution des travaux suite à l'obtention d'un permis

Au niveau de l'exécution des travaux, l'article 89 RELConstr. précise les étapes suivantes :

¹ *Le maître de l'ouvrage doit annoncer par écrit à la Commune et au Service:*

- a) la pose des perches-gabarits ou d'autres moyens adéquats ;*
- b) l'ouverture du chantier ;*
- c) la vérification de l'implantation de la construction ou de l'installation par un ingénieur géomètre, sauf pour les projets soumis à la procédure simplifiée ;*
- d) la terminaison des travaux.*

² *La commune informe l'Établissement cantonal d'assurance et de prévention de l'ouverture du chantier et de la terminaison des travaux.*

Il convient de préciser que l'implantation de la construction ou de l'installation est de la responsabilité du ou de la requérant-e qui doit mandater un-e ingénieur-e géomètre pour effectuer la vérification conformément à l'alinéa 1, lettre c. Cette obligation ne concerne toutefois pas l'emprise du chantier.

L'annonce de l'ouverture de chantier, mentionné à l'alinéa 1, lettre b, n'est malheureusement pas faite systématiquement par le-la requérant-e ou son architecte même si cette condition est indiquée dans le permis de construire. Dans ces cas, une relance de la part de l'Office est effectuée.

Le fait que les constructions de minime importance, telles qu'évoquées à l'alinéa 1, lettre c, ne sont pas soumises à une vérification d'implantation par un géomètre peut conduire à des erreurs dans les travaux. Ces erreurs induisent les procédures mentionnées dans le chapitre 1.4 ci-dessous.

1.2 Achèvement des travaux

L'annonce de la terminaison des travaux est obligatoire au sens de l'article 41 LConstr. Dans un délai d'un mois dès l'avis de terminaison des travaux, la commune contrôle, conformément à l'article 42 LConstr., la conformité de l'ouvrage aux plans approuvés et au permis de construire. L'avis de terminaison des travaux n'est que rarement envoyé, notamment pour les demandes de minime importance. Comme pour les ouvertures de chantier, l'Office doit relancer les requérant-e-s pour obtenir cette annonce de fin des travaux qui doit permettre de fixer la visite de conformité.

Lorsque la construction ou l'installation n'est pas conforme aux exigences précitées, les services de l'administration cantonale et communale

ordonnent les mesures nécessaires pour faire respecter le droit de la construction.

1.3 Procédure en cas de non-respect de la loi sur les constructions

Lorsque l'Office des permis de construire constate un non-respect de la loi sur une construction en chantier, un courrier est adressé au ou à la requérant-e, avec copie à son architecte, lui demandant d'interrompre les travaux au plus vite, en vertu de l'article 46 LConstr. :

¹ 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.*

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

Ces mesures provisionnelles ne doivent porter que sur les travaux jugés illicites.

L'Office des permis de construire traite cette première phase de suspension des travaux qui permet de régler un grand nombre de situations. Dans un second temps, le Conseil communal peut prendre une décision, conformément à l'article 52 al. 1 LConstr., qui ouvre une voie de recours auprès du Conseil d'Etat.

L'Autorité communale a aussi la possibilité de sanctionner l'attitude fautive d'un maître d'ouvrage, d'un-e propriétaire, d'un-e entrepreneur-e ou d'un architecte en vertu de l'article 55 LConstr.

1.3.1 Cas de non-conformité d'une construction

La législation cantonale précise que les autorités communales peuvent rencontrer quatre situations de non-respect de la loi par une construction ou une installation.

- **Construction réalisée avec des écarts minimes par rapport au permis de construire octroyé** : Selon l'article 86 RELConstr., le Conseil communal peut autoriser un ajustement du projet sans nouvelle

demande de permis de construire, pour autant que des intérêts publics ou des intérêts prépondérants des voisin-e-s ne sont pas touchés. Dans la pratique, on admet une marge de tolérance de maximum 1% (volume et emprise au sol).

- **Construction réalisée avec des écarts importants par rapport au permis de construire** : Selon l'article 85 RELConstr., le-la requérant-e ne peut modifier ses plans qu'en se conformant à une nouvelle procédure de demande de permis de construire.
- **Construction érigée sans permis de construire** : Cette situation est illégale. Il s'agit souvent d'une méconnaissance du ou de la propriétaire sur l'obligation de demander un permis de construire.
- **Construction contraire aux prescriptions** : Dans ce cas, le-la propriétaire réalise une construction ou une affectation contraire au permis octroyé.

1.3.2 Obtention d'un permis à posteriori

Une construction ou installation réalisée sans permis de construire est soumise à une procédure de permis de construire a posteriori qui doit respecter les conditions et dispositions du droit de la construction.

Le droit d'obtenir un permis de construire a posteriori ne peut pas être remis en question.

La marche à suivre est la même que la procédure d'octroi du permis de construire. La légalité du bâtiment ou du changement d'affectation réalisé sans permis de construire s'apprécie selon le droit en vigueur au moment où la demande de permis de construire aurait dû être présentée.

Lorsqu'une construction ne peut pas bénéficier d'un permis de construire a posteriori, parce qu'elle contrevient aux prescriptions en vigueur, il y a lieu d'imposer que les lieux soient rétablis dans leur état antérieur.

1.3.3 Exécution forcée

Selon l'article 49 LConstr., le Conseil communal peut décider de faire exécuter les décisions entrées en force aux frais du ou de la propriétaire, s'il ou elle n'obtempère pas dans le délai qui lui a été imparti. Les frais d'exécution font l'objet d'une décision.

2. Réponses aux questions

2.1 Le Conseil communal entend-il dorénavant exiger que les demandes d'autorisation de construire - y compris via une procédure de minime portance - indiquent aussi l'emprise du chantier, lorsque la demande concerne une parcelle :

- 1. sur laquelle le projet prévoit de préserver des arbres (y compris ses racines) - remarquables ou non - ou**
- 2. qui jouxte d'autres parcelles avec des arbres ou une forêt – officiellement reconnues ou non - à moins de 5 mètres de la limite des parcelles ou**
- 3. qui figure à l'inventaire communal des parcs et jardins remarquables ou des parcs et jardins méritant une attention particulière ou qui comporte des haies, bosquets, vergers ou plantes protégées ?**

Le Conseil communal entend-il dorénavant, dans les situations énumérées ci-dessus, exiger que l'autorisation de construire mentionne les mesures prévues pour protéger les éléments concernés des atteintes du chantier, respectivement pour que l'emprise du chantier au-delà de l'emprise de la construction ne modifie pas les caractéristiques de ces parcs et jardins (art. 143 al. 3 du règlement d'aménagement) ?

Dans le cadre des demandes de permis de construire, la législation cantonale n'impose pas l'obligation de déposer un plan de l'emprise de chantier. De plus, dans la majorité des cas, les requérant-e-s et leurs mandataires ne connaissent pas encore précisément comment va se dérouler le chantier car les entreprises qui réaliseront les travaux ne sont sollicitées pour établir des offres souvent qu'après l'octroi du permis de construire.

Actuellement, l'Office des permis de construire demande néanmoins un plan d'installation de chantier avant le début des travaux ou se rend sur place avec la direction des travaux avant le début du chantier. Même si le plan n'est pas systématiquement déposé du fait qu'il ne s'agit pas d'une obligation légale, les recommandations pour la protection des éléments protégés sont mises en exergue par les services communaux dans la mesure du possible en amont du permis et suivies par l'office.

Plus spécifiquement dans le cadre de travaux intervenants sur une parcelle sur laquelle se trouvent des arbres majeurs ou remarquables ou qui figurent à l'inventaire des parcs et jardins remarquables ou méritant une attention particulière, l'Office des parcs et promenades demande un plan complémentaire de protection des arbres lors de la dépose de la demande de permis de construire. Ce plan doit faire figurer :

- Le type de protections des arbres (ou autre végétation) prévues dans le cadre du chantier ;
- La position des clôtures de protection ;
- Les modifications éventuelles des chemins (lorsqu'ils sont initialement situés sur le système racinaire).

De plus, en amont de la procédure de demande de permis, les requérant-e-s sont invité-e-s à consulter les services communaux pour évaluer la conformité du projet, l'emprise du chantier et les potentielles problématiques liées notamment à la préservation des arbres, des haies, bosquets, vergers ou autres plants protégés.

L'Office des forêts est aussi invité aux séances avec les requérant-e-s concernant notamment les limites de la forêt.

L'Office des parcs et promenades oriente également le ou la requérant-e vers le Service cantonal de la faune, des forêts et de la nature afin de se coordonner concernant par exemple les demandes de compensation.

Même si les procédures réalisées depuis quelques années en amont du dépôt du permis fonctionnent bien et permettent d'éviter de nombreuses problématiques de non-conformité ou de non-respect des espaces verts, une analyse concernant les emprises de chantier est étudiée dans le cadre des travaux de la nouvelle réglementation du PAL. La commission thématique PAL pourra suivre les réflexions à ce sujet ces prochains mois.

2.2 Le Conseil communal entend-il dorénavant, dans les situations énumérées ci-dessus, effectuer un contrôle en début et en cours de chantier afin de s'assurer que l'emprise et les mesures mentionnées dans l'autorisation de construire sont respectées ?

Comme mentionné ci-dessus, l'Office des permis de construire demande d'ores et déjà un plan d'installation de chantier avant le début des travaux ou se rend sur place avec la direction des travaux au début du chantier.

De plus, les collaborateurs-trices de l'Office des permis de construire effectuent déjà des visites sur les chantiers qui ont fait l'objet d'une demande de permis de construire.

Pour votre information, les deux inspecteurs de chantiers ont effectué 4200 contrôles en 2022 et 4500 en 2023.

Depuis 2022, l'Office des parcs et promenades rédige quant à lui les rapports de conformité pour toutes les demandes de permis de construire qui impliquent des aménagements extérieurs.

Il y a aussi lieu de relever que les entreprises mandatées par les propriétaires sont contactées régulièrement pour leur rappeler les normes et lois en vigueur et éviter ainsi des problématiques en cours de travaux.

2.3 Ces trois dernières années, combien de demandes de mise en conformité ont-elles été traitées par l'Office communal des permis de construire ? Quelle était la nature des projets concernés ?

Depuis la nouvelle commune fusionnée, l'Office a traité en moyenne plus de 60 mise en conformité par an.

Par contre, le traitement en amont des projets a augmenté et permet aujourd'hui de mieux appréhender les problématiques avec les professionnel-le-s.

Concernant la nature des travaux, la grande majorité concerne des ouvertures en façade/toiture, des installations solaires, des pompes à chaleur et des aménagements extérieurs.

2.4 Combien de remises en état ont-elles été exigées ? Pour quels genres de projets ?

Aucune car les demandes de mise en conformité ont permis de répondre soit aux exigences du permis initial soit à une nouvelle demande de permis de construire.

2.5 Le Conseil communal voit-il une nécessité d'agir pour que le nombre de mises en conformité diminue à l'avenir ? Si oui, comment ?

Le Conseil communal est conscient de la nécessité d'une présence importante de l'Office des permis de construire sur le terrain pour contrôler les travaux liés à des demandes de permis de construire et les travaux

illicites. Le nombre de contrôles des inspecteurs de chantiers démontre le travail effectué (4500 en 2023).

De plus la procédure organisée en amont avec d'autres services de l'administration, dont notamment l'Office des parcs et promenades et l'Office des forêts, permet de réduire les cas de non-conformités.

Il est néanmoins prévu d'informer de manière plus régulière les professionnel-le-s ainsi que les habitant-e-s des procédures à suivre. Un projet de communication est en cours et pourrait faire l'objet de pages spéciales dans le N+ et d'envois de courriers aux professionnel-le-s. Des rencontres avec ces professionnel-le-s sont également prévues par l'Office une à deux fois par année pour confronter nos problématiques.

2.6 Quel processus est-il appliqué en cas de signalement/dénonciation par des tiers de l'exécution en cours de travaux ne correspondant (potentiellement) pas à l'autorisation de construire ?

Lorsqu'un signalement est effectué, les inspecteurs de chantier vont contrôler sur le terrain la nature des travaux. Trois scénarios sont possibles :

- Les travaux effectués ne nécessitent pas de permis de construire.
- Les travaux sont liés à un permis de construire et un contrôle est effectué pour voir s'ils respectent le permis de construire.
- Les travaux nécessitent un permis de construire et c'est la procédure mentionnée au chapitre 1.3.1 qui est engagée.

3. Conclusion

L'Office des permis de construire effectue, parmi ses nombreuses tâches, un travail important sur le terrain pour contrôler la conformité et relever les travaux effectués de manière illicite. Le service du développement du territoire a également mis en œuvre un processus de consultation avec les requérant-e-s, et différents services communaux, en amont de la procédure de permis de construire pour éviter un maximum les non-conformités et améliorer l'efficacité des projets.

Comme mentionné dans les réponses aux interpellations no 21-611 et no 23-607, quelques cas particuliers ont mis en évidence certains manquements dans la reprise des documents issus de la fusion,

notamment au niveau de l'accès et du traitement de données géolocalisées dans le cadre des processus des permis de construire. De plus, les réglementations en vigueur, de même que les méthodes d'inventaire par exemple, varient selon le territoire des anciennes communes fusionnées. Depuis le début de la législature, une attention particulière est consacrée à ces questions et nous nous réjouissons que la révision du PAL en cours permette d'harmoniser, de simplifier et d'améliorer les pratiques, notamment dans le cadre de l'emprise des chantiers.

Néanmoins, ces dispositions réglementaires devraient toutefois être envisagées également dans la réglementation cantonale pour avoir une portée plus importante.

Suite à ces différentes explications et aux réponses également données sur cette thématique aux interpellations no 21-611 et no 23-607, nous vous prions, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, de prendre acte de la réponse à l'interpellation 23-608.

Neuchâtel, le 19 février 2024.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL:

Le président,

Le chancelier,

Mauro Moruzzi

Daniel Veuve