

AVIS DE DROIT
A L'ATTENTION DE L'ECAP

Nouvelles normes AEAI 2015
N/Réf : COLL.2015.00001/CSP
(à rappeler dans toute correspondance)

Selon demande du 11 février 2015, l'ECAP a chargé le Service de l'aménagement du territoire et le Service juridique de l'Etat de Neuchâtel d'établir un avis de droit relatif à l'application dans le temps des nouvelles prescriptions de protection incendie AEAI 2015, entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2015. Nous répondons à l'attente de l'ECAP comme suit:

I. Contexte légal :

La Conférence des gouvernements cantonaux a adopté le 23 octobre 1998 l'Accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce (AIETC). L'AIETC a été adopté par le parlement cantonal le 6 novembre 2002. L'art. 6 de cet accord prévoit que l'autorité intercantonale édicte des directives sur les exigences en matière d'ouvrages qui s'avèrent nécessaires pour l'élimination des entraves techniques au commerce. Ces prescriptions sont obligatoires pour les cantons (al. 3), sous réserve des prescriptions cantonales et communales concernant la protection du paysage, du patrimoine et des monuments (al. 4).

Par décision du 18 septembre 2014, l'autorité intercantonale a déclaré obligatoires les prescriptions suisses de protection incendie AEAI, dès le 1^{er} janvier 2015.

L'art. 49 du Règlement d'application de la loi sur la prévention et la défense contre les incendies et les éléments naturels, ainsi que les secours (RALPDIENS), du 24 mars 2014, prévoit que les prescriptions émises par l'AEAI sont déclarées obligatoires. Sont réservées les normes et directives régissant les constructions et les installations émises par d'autres instances. Si plusieurs dispositions sont applicables, le plus contraignante est applicable (al. 2). Le Tribunal fédéral a, quant à lui précisé (ATF du 28.09.2010,

1C_303/2010) que les prescriptions de l'AEAI sont directement applicables dans les cantons, à titre de droit intercantonal, sans qu'un acte d'incorporation dans le droit cantonal ne soit nécessaire. Les dispositions impératives du droit intercantonal dotées d'un effet normatif et directement applicables l'emportent sur le droit cantonal qui leur serait contraire.

II. Norme AEAJ et directives

La norme AEAJ a pour but de protéger les personnes, les animaux et les biens contre les dangers des incendies et des explosions (art. 1al. 1). L'art. 2 al. 1 précise que les prescriptions de protection incendie s'appliquent aux bâtiments et aux autres ouvrages à construire ainsi que, par analogie, aux constructions mobilières.

Les bâtiments et les autres ouvrages existants seront rendus conformes aux prescriptions de protection incendie, suivant un principe de proportionnalité, en cas de transformations ou changements importants (let. a) lorsque le danger est particulièrement important pour les personnes (let. b). La norme AEAJ est complétée par les directives de protection incendie, qui fixent les exigences et les mesures détaillées de sa mise en œuvre.

La directive de protection incendie détermine dans quels cas les bâtiments doivent être équipés d'un dispositif d'extinction (art. 1 de la directive). L'art. 2 al. 1 prévoit que les bâtiments et les autres ouvrages qui présentent des dangers particuliers doivent être équipés de dispositifs d'extinction adéquats, correctement dimensionnés pour la première intervention contre le feu. Leur nombre, leur type et leur disposition sont déterminés par le nombre d'occupants, le type de construction, l'emplacement, l'étendue et l'affectation des bâtiments, des autres ouvrages ou des compartiments coupe-feu. L'art. 2 al. 4 stipule dans quels cas il faut doter d'appareils d'extinction (extincteurs portatifs, par exemple) : Les bâtiments, les autres ouvrages et exploitation comportant des zones où l'eau ne convient pas comme agent extincteur, les bâtiments où l'alimentation en eau est insuffisante et les aménagements ou installations présentant un danger d'incendie particulier. L'annexe à la directive comprend la liste des bâtiments pour lesquels les extincteurs portatifs sont requis, sous réserve des ouvrages qui présentent des dangers particuliers.

L'article 66 du Règlement d'application de la loi sur la prévention et la défense contre les incendies et les éléments naturels, ainsi que les secours (RALPDIENS) qui stipule que tous les bâtiments, ouvrages et installations doivent être équipés de dispositifs d'extinction de capacités appropriées et en nombre suffisant pour la première intervention contre le feu conformément aux prescriptions de l'ECAP ne peut plus s'appliquer tel quel puisque le

droit intercantonal prévoit que seuls les immeubles présentant des dangers particuliers doivent être équipés. L'art. 66 RALPDIENS devra dès lors être adapté aux nouvelles prescriptions de protection incendie.

III. Mise en œuvre des normes AEAI

Les normes AEAI doivent être mises en œuvre par une décision de l'autorité communale, en principe le Conseil communal, sur la base de l'avis d'un "expert incendie".

IV. Application dans le temps des normes AEAI 2015

En l'absence de dispositions transitoires, les nouvelles normes s'appliquent en principe dès le 1^{er} janvier 2015 à tous les cas qui sont en cours de traitement en première instance de décision.

En effet, si le droit change avant la décision de première instance (entre le dépôt de la demande d'autorisation et le moment où l'autorité de première instance statue), le nouveau droit s'applique, à moins que la procédure ait indûment été prolongée par le fait de l'autorité.

Par contre, si le nouveau droit entre en vigueur après la décision de première instance, l'autorité de recours examine si la décision attaquée est conforme au droit en vigueur au moment où elle a été rendue, à moins que des motifs impératifs l'exigent (*Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert*, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne, 2001, n° 480, page 209).

Quant à l'application d'un nouveau droit plus restrictif aux constructions existantes (déjà autorisées), il n'est possible que si un intérêt public important l'exige et si le principe de la proportionnalité est respecté. Si ce n'est pas le cas, les ouvrages conformes au droit en vigueur au moment de leur autorisation et qui ne répondent plus aux exigences du nouveau droit bénéficient de la protection de la situation acquise (*Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert*, op. cit., n° 481, page 210). Il est important de relever que la protection de la situation acquise est en principe perdue en cas de transformations de l'ouvrage dans ses éléments qui influent sur l'application du nouveau droit. Ces éléments sont d'ailleurs repris par l'art. 2 al. 2 de la norme de protection incendie, cette disposition prévoyant que les bâtiments et les autres ouvrages existants seront rendus conformes aux prescriptions de protection incendie, suivant un principe de proportionnalité : a) en cas de transformation, d'agrandissement ou de changement d'affectation importants de la construction ou de l'exploitation ou, b) lorsque le danger est particulièrement important pour les personnes.

Finalement, l'application d'un nouveau droit plus favorable aux constructions existantes est en principe toujours possible, mais doit absolument être vérifiée et autorisée par les autorités compétentes et surtout coordonnée avec les autres procédures et domaines du droit public. En l'espèce, tout particulièrement avec la procédure de permis de construire (cf. infra V).

V. Coordination avec la procédure de permis de construire

Parallèlement à la mise en œuvre des nouvelles normes AEAI par les experts et les autorités communales, une procédure de permis de construire (art. 27 et suivants LConstr.) ou d'ajustement (art. 86 RELConstr.) peut être nécessaire. Ces procédures seront engagées par la commune, lors de la demande du propriétaire ou des autorités visant un allègement, respectivement un renforcement des exigences techniques dues aux normes AEAI et aux directives.

Vu ce qui précède (infra IV), pour définir la procédure de permis de construire ou d'ajustement à suivre, il convient de distinguer si :

- A) Un permis de construire (sanction préalable ou définitive) a été délivré par le Conseil communal. Exemples:
- Un permis de construire est définitif et exécutoire et il a déjà été mis en œuvre (l'immeuble est déjà construit depuis longtemps, a été construit récemment ou est en cours de réalisation; les travaux de gros œuvre ont débuté);
 - Un permis de construire est définitif et exécutoire, mais il n'a pas encore été mis en œuvre (l'immeuble est au bénéfice d'un permis de construire, mais pas encore réalisé; les travaux de gros œuvre n'ont pas encore débuté);
 - Un permis de construire a été délivré, mais il n'est pas encore définitif ni exécutoire (une procédure de recours est en cours).

Comme cela a été exposé ci-dessus, les nouvelles normes n'autorisent pas le propriétaire d'un ouvrage existant ou au bénéfice d'une autorisation exécutoire à procéder de son propre chef à l'adaptation auxdites normes. Non seulement l'application et l'interprétation des normes appellent des connaissances professionnelles, mais en plus, d'autres procédures peuvent être concernées.

Pour déterminer avec quelle procédure du droit des constructions la mise aux normes incendies doit être coordonnée lors d'une demande d'allègement ou, en cas de transformation, lors de l'application d'exigences plus restrictives, il convient encore de se demander dans quelle mesure la décision de permis de construire (sanction préalable ou définitive, procédure ordinaire ou simplifiée), les plans du projet, les préavis, les décisions

spéciales ou d'autres documents du permis de construire doivent être adaptés ou modifiés.

- 1) **aucune procédure de permis de construire ni d'ajustement n'est nécessaire** (on ne modifie pas la sanction, ni les préavis, ni les décisions, ni les plans). Ce sont les cas de bâtiments déjà construits ou en cours de construction pour lesquels le permis de construire ne dit rien et pour lesquels les plans ne mentionnent rien. Dans ces cas-là, une simple demande peut suffire pour l'application des normes plus souples. Le propriétaire devra dès lors s'approcher de la commune pour demander l'allègement. La commune rend une décision qui ne concerne que la police du feu. Si nécessaire, la commune refait un bilan de la conformité du bâtiment aux normes de protection incendie. Un nouveau bilan se justifie avant tout pour les bâtiments qui étaient déjà non conformes aux normes précédentes.

- 2) **une procédure d'ajustement est nécessaire** (on modifie le préavis, la décision, et/ou les plans, mais sur des objets de détails du projet). Ce sont les cas où un ajustement des plans et du permis de construire est nécessaire. Il peut s'agir d'un cas intervenant lors de la construction ou après la construction. On peut par exemple penser à la condamnation d'une porte d'issue de secours ainsi qu'aux décloisonnements de pièces s'il n'y a pas de changement d'affectation. Dans cette hypothèse le propriétaire s'adresse à la commune qui instruit le dossier d'ajustement et rend une décision sous forme d'avenant au permis de construire. La nouvelle décision devra être transmise au SAT pour information.

- 3) **une procédure de permis de construire est nécessaire** (normale ou simplifiée, il faut modifier les préavis, les décisions et les plans de manière conséquente). Il s'agit des cas où le permis de construire et les plans doivent être modifiés dans leurs éléments fondamentaux. Par exemple le déplacement d'une cage d'escaliers, d'un balcon, le changement d'affectation suite à un décloisonnement, etc. Dans ces cas, il faut que le propriétaire fasse une nouvelle demande de permis de construire selon la procédure normale, éventuellement simplifiée.

B) Aucun permis de construire n'a été délivré par le Conseil communal. Exemples:

- une procédure de permis de construire est à venir (le dossier est en cours d'élaboration);
- une procédure de permis de construire est en cours, mais il n'y a pas encore de préavis de l'ECAP ni de décision de l'autorité communale (le dossier peut déjà être à l'enquête publique ou en phase de traitement des oppositions);
- une procédure de permis de construire est en cours, il y a déjà un préavis de l'ECAP, mais pas encore de décision de l'autorité communale (le dossier peut déjà être à l'enquête publique ou en phase de traitement des oppositions).

Dans ce cas, le propriétaire, respectivement le requérant du permis de construire, doit se conformer aux nouvelles normes et modifier son dossier en conséquence. La commune doit donc vérifier que le préavis de l'ECAP a été rédigé sous l'égide des normes AEA1 en vigueur au moment de rendre sa décision sur la demande de permis de construire. Si ce n'est pas le cas, la commune doit soumettre à nouveau le dossier à l'ECAP pour que celui-ci mette à jour son préavis.

Par exemple, pour les extincteurs, l'ECAP pourra mentionner dans son préavis qu'ils ne sont plus nécessaires, mais conseillés.

Neuchâtel, le 12 mars 2015

SERVICE JURIDIQUE



Catherine Schuler Perotti

Avocate

SERVICE DE L'AMENAGEMENT

DU TERRITOIRE



Patrick Jobin

Avocat