

NE_JURISPRUDENCE_ADM NE-ADM-4018 vom 2. März 2009

Ne Jurisprudence Adm, 2009-03-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_NE-ADM-4018

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM NE-ADM-4018 du 2 mars 2009

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM NE-ADM-4018 del 2 marzo 2009

Regeste

Le Conseil communal a refusé d'entrer en matière, pour des motifs d'esthétique sur la construction d'un nouveau balcon. Comme toute restriction de propriété, la clause d'esthétique doit reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité. En l'espèce, la base légale existe. Toutefois, la décision du Conseil communal ne repose pas sur un intérêt public prépondérant et ne respecte pas le principe de la proportionnalité en considérant que certains bâtiments du quartier comportent déjà un balcon et que le Conseil communal pouvait et devait permettre au recourant de modifier son projet en fonction de ses indications au lieu de le refuser.

Volltext

A.

M. A. (ci-après: le constructeur, respectivement le recourant) est propriétaire du bien-fonds *** du cadastre de X., sur lequel est érigé un bâtiment d'habitation, chemin du B. 5.

Le 11 juin 2008, il a déposé une demande de permis de construire (construction de minime importance) pour l'ajout d'un balcon au 2ème étage est du bâtiment.

Par courrier du 23 juin 2008, le constructeur a précisé qu'il ne ferait pas signer les locataires des bâtiments voisins et sollicitait la mise à l'enquête.

B.

La commission d'urbanisme s'est réunie le 9 juillet 2008 et a refusé le projet, estimant qu'il n'était pas réussi d'un point de vue esthétique. Pour la commission, d'une part la taille du balcon était surdimensionnée, d'autre part le fait qu'il n'y ait qu'un seul balcon créait un déséquilibre sur la façade.

C.

Le 31 juillet 2008, le Conseil communal de X. a informé le constructeur qu'après examen du dossier, par la commission d'urbanisme et lui-même, il ne pouvait pas entrer en matière sur la demande de permis de construire. Il a repris les motifs retenus par dite commission.

D.

Le constructeur a recouru le 18 août 2008 auprès du Conseil communal, se déclarant surpris du refus du projet et soulignant que la décision du 31 juillet 2008 ne comportait pas d'indication des voies de recours. Il a allégué que l'esthétique du bâtiment n'était pas défigurée et que la création d'un balcon apporterait un agrément indéniable au logement qui n'en possédait aucun actuellement.

E.

Le 28 août 2008, le Conseil communal a transmis le recours au Conseil d'Etat comme objet de sa compétence, en relevant qu'il avait effectivement omis d'indiquer les voies de recours dans sa décision du 31 juillet 2008.

F.

Invité par le service juridique de l'Etat, chargé de l'instruction du recours (ci-après: le service juridique), à verser une avance de frais de Fr. 880.-, le recourant s'en est acquitté le 17 septembre 2008.

G.

Le 23 octobre 2008, le Conseil communal a déposé son dossier, sans formuler d'observations particulières.

H.

Par courrier du 28 novembre 2008, le service juridique a prié le Conseil communal de lui fournir des photographies des façades des bâtiments sis sur les parcelles *** et *** voisines, car il semblait que celles-ci comportaient des balcons, et cas échéant, de lui indiquer si des permis de construire avaient été délivrés.

I.

Par courriel du 15 janvier 2009, l'administrateur communal a envoyé au service juridique une série de photographies des façades est et ouest de bâtiments sis B. 3 et 11. Il en ressort que chacune d'entre elles comporte un balcon.

Dans son courrier du 19 janvier 2009, le Conseil communal a précisé qu'il n'avait trouvé dans ses archives aucune trace d'une autorisation de construire pour ces balcons, ni dans la demande de permis initiale datant du 3 mai 1965, ni subséquentement. Il a émis l'hypothèse que ces balcons avaient été construits en 1965 déjà, sans que des plans corrigés n'aient été déposés ni même exigés. Le Conseil communal a annexé trois plans des bâtiments B. 3 à 11 de 1965.

Considérant :

1.

Le recourant a déposé son recours auprès du Conseil communal, en relevant que la décision était dépourvue d'indication des voies de recours, ce que ce dernier a reconnu en transmettant le mémoire au Conseil d'Etat.

a) Selon l'article 4, alinéa 1 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, la décision n'acquiert force exécutoire que si elle a été rendue en la forme écrite et comporte le mot "décision" ou le verbe "décider"; si elle a été notifiée à l'administré; si elle indique l'autorité auprès de laquelle un recours peut être déposé, la forme du recours et le délai pour son dépôt; et si elle est motivée, à moins qu'elle ne fasse intégralement droit aux conclusions des parties. Selon la jurisprudence (citée in R. Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995, pp. 41-42), la décision qui n'indique pas les voies de recours n'est pas nulle mais, quoique imparfaite, en principe valable. En revanche, le vice ne doit entraîner aucun préjudice pour les parties, dans les limites du principe de la bonne foi et en tenant compte des circonstances concrètes du cas.

Ainsi, le destinataire doit s'informer des moyens d'attaquer la décision qui les passe sous silence et, après avoir obtenu les renseignements nécessaires, agir en temps utile. Par ailleurs, l'indication erronée de l'autorité de recours ne pose pas de problème pour l'administré, vu l'obligation de l'autorité saisie du recours de transmettre d'office la cause à l'autorité compétente (art. 9 LPJA).

b) En l'occurrence, le recourant a agi en temps utile, en déposant son recours auprès de l'autorité qui avait rendu sa décision, laquelle l'a transmise d'office à l'autorité compétente. Le vice est donc réparé.

c) Une autre informalité consiste en l'absence du mot "décision" ou du verbe "décider" dans la décision. Elle ne prête toutefois pas à conséquence, dans la mesure où la décision indique de manière claire et compréhensible ce qui a été décidé (cf. Schaer, op. cit., p. 37). Le recourant ne s'y est d'ailleurs pas trompé, de sorte que cette informalité doit également être considérée comme réparée.

d) En conclusion, déposé dans les formes et délai légaux (art. 32ss LPJA), le recours est déclaré recevable.

2.

Dans sa décision, le Conseil communal a retourné au recourant sa demande de permis de construire (minime importance), refusant d'entrer en matière pour des motifs d'esthétique sur la construction d'un nouveau balcon au premier étage est du bâtiment.

a) Au sens des articles 27ss de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, la création, la transformation, le changement d'affectation et la démolition d'une construction ou d'une installation sont soumis à permis de construire (art. 27, al. 1). Le Conseil communal est l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire (art. 29). Il peut soumettre à la procédure simplifiée les constructions ou les installations de minime importance, en ce sens qu'elles n'ont que peu d'incidence sur leur environnement et en particulier pour les voisins. Le Conseil communal peut alors renoncer à exiger la production de plans, le préavis des services de l'Etat et/ou à la mise à l'enquête publique et lui substituer l'accord écrit préalable des voisins concernés (art. 38, al. 1 et 2). Les petites constructions et les agrandissements mineurs des bâtiments, ainsi que les ouvertures de fenêtres en façade ou en toiture, peuvent notamment être assujettis à la procédure simplifiée (art. 39, let. a).

b) Dans le cas d'espèce, la procédure simplifiée était bien applicable, un balcon de 1.9 m sur 2.5 m (soit 4.75 m²) pouvant être considéré comme un agrandissement mineur du bâtiment, soit une construction de minime importance. Le Conseil communal était donc en droit de renoncer au préavis des services de l'Etat. Par contre, en l'absence d'accord des voisins, il aurait dû mettre le projet à l'enquête, comme le sollicitait le constructeur. Ce vice de procédure justifierait déjà le renvoi du dossier au Conseil communal. Toutefois, par économie de procédure et compte tenu de l'autonomie dont disposent les communes en matière d'esthétique des constructions, il y a lieu d'examiner la question de savoir si c'est à bon droit que le Conseil communal a refusé d'entrer en matière sur le projet litigieux sur la base de seules considérations relevant de l'esthétique.

3.

Il sied donc d'examiner si le Conseil communal n'a pas excédé son pouvoir d'appréciation en matière d'esthétique.

a) L'article 7 LConstr. prescrit que les constructions et installations doivent répondre aux exigences d'une architecture de qualité, tant intérieure qu'extérieure (al. 1). Elles doivent tenir compte de leur environnement naturel ou bâti, notamment par rapport aux caractéristiques historiques, artistiques ou culturelles de la localité, du quartier ou de la rue (al. 2). Selon l'article 25, alinéa 1, lettre a LConstr., les règlements communaux peuvent contenir des dispositions concernant l'aspect des constructions et des installations.

Faisant usage de cette compétence, la commune de X. s'est dotée d'un règlement sur les constructions, sanctionné le 11 août 2004. Selon l'article 1.01, le Conseil communal et le Conseil général prennent toutes les mesures nécessaires à la sauvegarde de l'aspect, du caractère ou de la physionomie d'un site ou de la localité. Ils peuvent être secondés dans ce but, notamment, par la commission communale d'urbanisme. L'article 1.02 ne fait que reprendre l'article 7 LConstr.

L'article 13.04 du règlement d'aménagement communal, sanctionné le 13 avril 1994, relatif à la zone de moyenne densité dans laquelle se trouve le bâtiment litigieux, ne contient pas de prescription architecturale ou esthétique particulière, contrairement à l'article 13.02.08 concernant la zone d'ancienne localité, qui prévoit notamment l'interdiction de tout nouveau balcon.

b) Le respect de l'esthétique des constructions ressortit en premier lieu à l'autorité communale, qui dispose pour cela d'un large pouvoir d'appréciation auquel les autorités cantonales de recours ne sauraient substituer sans autre le leur propre. Selon la jurisprudence, l'autorité ne saurait toutefois se laisser guider par des sentiments subjectifs ou invoquer la clause d'esthétique ou de l'harmonie pour protéger des sites qui n'ont aucune valeur esthétique contre des atteintes dépourvues de portée. Les autorités administratives doivent appliquer des critères objectifs et fondamentaux, et non pas ce qu'elles ressentent. Enfin, comme toute restriction de propriété, la clause d'esthétique doit reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité (RJN 2006 p. 240).

Un refus d'autorisation de bâtir peut valablement se fonder sur des motifs d'esthétique des constructions, même si le projet se situe dans un quartier qui n'offre rien de remarquable, mais présente néanmoins une certaine homogénéité due à une application conséquente des dispositions réglementaires; dans ce cas, un refus de permis reste légal s'il est opposé à un projet dont l'exécution risque d'introduire un élément disparate dans l'image qu'offrent les lieux (BR/DC 3/2008 pp. 137-138, no 237).

c) En l'occurrence, le refus d'entrer en matière du Conseil communal se base (du moins implicitement) sur l'article 1.01 du règlement communal sur les constructions, lequel, on l'a vu, s'appuie sur la législation cantonale. L'exigence de la base légale est donc respectée.

Pour déterminer s'il y a un intérêt public, il faut examiner le bâtiment litigieux et son environnement. La propriété du recourant est un petit bâtiment d'habitation collectif de deux étages (+ rez) construit dans le milieu des années 1960, en même temps que quatre autres bâtiments semblables qui l'entourent à l'est et au sud. Chaque bâtiment est pourvu de deux grands balcons accolés au sud, à chaque étage. Les façades est et ouest comprennent deux fenêtres chacune aux premier et deuxième étages; selon les plans du 3 mai 1965, ces façades n'ont pas de balcons. Or, il appert que les façades est et ouest des bâtiments B. 3 et 11, au deuxième étage, sont ornées chacune d'un petit balcon. Selon le Conseil communal, ces balcons n'auraient toutefois jamais été autorisés et il est fort probable, selon lui, que des

plans modifiés n'aient jamais été produits ni même sollicités.

Il ne s'agit pas ici d'examiner la question de l'égalité dans l'illégalité à proprement parler (dont les conditions ne seraient d'ailleurs pas toutes réunies, notamment faute d'élément permettant de penser que l'autorité communale reviendra à sa pratique illégale par la suite; cf. RJN 2003 p. 368) mais bien de déterminer s'il y a un intérêt public à préserver l'environnement construit dans ce quartier. Or, la série des cinq bâtiments chemin du B. 3 à 11 est sise en zone de moyenne densité et ne présente pas de qualités esthétiques ou architecturales particulières; ils ne sont d'ailleurs pas classés. Il est vrai que, construits à la même époque et très semblables, ces bâtiments présentent une certaine homogénéité. Toutefois les bâtiments sis au sud, sud-ouest (B. 3 et 11) comportent déjà sur chacune de leur façade est et ouest un petit balcon sans que ces transformations ne semblent avoir porté atteinte à l'ensemble du quartier qui, lui non plus, ne présente pas de qualités particulières, ni aux bâtiments eux-mêmes. Dans ces conditions, l'on ne voit guère pour quels motifs il en irait autrement du bâtiment du recourant.

Le Conseil communal relève également que la taille du balcon est surdimensionnée. Selon les plans déposés, le balcon présente une longueur de 2.50 m et une profondeur de 1.90 m, soit 4.75 m². À titre de comparaison, les balcons accolés au sud font environ 7.5 m de long et 1.2 m de profondeur, soit 9 m², ce qui représente le double de la surface du balcon projeté. Toujours à titre de comparaison, la façade est du bâtiment présente une longueur de 11 m, soit plus de quatre fois la longueur du balcon projeté. Il s'agit par conséquent d'une intervention mineure qui n'est pas à même d'altérer l'aspect ou de rompre l'harmonie du bâtiment à tel point que le projet devrait être rejeté sans même être soumis à la procédure de permis de construire. Au demeurant, si le Conseil communal estimait qu'un balcon de dimensions plus réduites était acceptable, il pouvait et devait, en vertu du principe de la proportionnalité, permettre au recourant de modifier son projet en fonction de ses indications, au lieu de le refuser purement et simplement.

d) En conclusion, il sied de constater que la décision du Conseil communal ne repose pas sur un intérêt public prépondérant et ne respecte pas le principe de la proportionnalité.

4.

Vu ce qui précède, il sied de constater que le Conseil communal a excédé son pouvoir d'appréciation (art. 33, let. a LPJA) en refusant d'entrer en matière sur le projet de balcon du recourant pour des motifs d'esthétique. Le recours est par conséquent admis et la décision du 31 juillet 2008 du Conseil communal est annulée. Le dossier est renvoyé à ce dernier pour qu'il entre en matière sur la demande de permis de construire en vérifiant la conformité du projet aux normes applicables dans cette zone et en mettant ledit projet à l'enquête, comme l'a demandé le constructeur.

5.

a) Vu l'issue du recours, l'avance de frais de Fr. 880.-, versée le 17 septembre 2008, doit être restituée au recourant. Par ailleurs, il est statué sans frais, les autorités cantonales et communales en étant dispensées au sens de l'article 47, alinéa 2 LPJA.

b) En outre, la question de l'octroi d'une indemnité de dépens doit être examinée, dès lors que le recourant a procédé avec l'assistance d'un mandataire, en l'occurrence son architecte. Celui-ci n'a certes pas pris de conclusions quant aux frais et dépens de la procédure, toutefois l'autorité peut allouer d'office une indemnité de dépens à l'administré qui a engagé

des frais, à condition que les mesures qu'il a prises lui paraissent justifiées (art. 48, al. 1 LPJA). Vu la teneur de l'article 48, alinéa 1 LPJA, le fait que le recourant ne soit pas représenté par un avocat mais par un architecte ne fait pas obstacle à l'octroi de dépens (RJN 1996 p. 270; 1993 p. 103 citant l'ATF 117 Ia 295 = JT 1992 I 312).

Le montant doit être fixé en s'inspirant du tarif des frais entre plaideurs, qui prévoit en principe un montant maximal de Fr. 4'000.- en matière administrative, en fonction du temps nécessaire à la cause, de sa nature, de son importance, de sa difficulté, du résultat obtenu ainsi que de la responsabilité encourue par l'avocat (art. 48, al. 2 LPJA; art. 4 et 12a de l'arrêté du tarif des frais entre plaideurs du 9 juillet 1980). En l'occurrence, la procédure de recours a nécessité deux tours d'écritures avec le Conseil communal uniquement, le mandataire n'ayant déposé qu'un très bref recours. Une vision locale ne s'est pas avérée nécessaire. La cause n'était pas complexe en droit et ne présentait qu'une importance relative. Dès lors, une indemnité de dépens de Fr. 200.- paraît équitable. Ce montant sera versé au recourant par le Conseil communal.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide :

1. Le recours du 18 août 2008 de M. A. contre la décision du 31 juillet 2008 du Conseil communal de X. est admis, dite décision étant annulée.
2. La cause est renvoyée au Conseil communal, au sens des considérants.
3. Il est statué sans frais.
4. L'avance de frais par Fr. 880.- versée le 17 septembre 2008 est restituée au recourant.
5. Une indemnité de dépens de Fr. 200.- est allouée au recourant, à la charge du Conseil communal.

Neuchâtel, le 2 mars 2009

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président, Le chancelier,

R. DebélyJ.-M. Reber

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