

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2009.37 vom 21. April 2010

Ne Jurisprudence Adm, 2010-04-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2009.37

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2009.37 du 21 avril 2010

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2009.37 del 21 aprile 2010

Regeste

Les fenêtres des bâtiments sis dans la zone d'ancienne localité de la commune de X. doivent être dotées de croisillons. Cette obligation est également applicable aux louvernes vitrées.

Volltext

A.

M. A. (ci-après: l'intéressé, respectivement le recourant) est propriétaire de l'article *** du cadastre X., sur lequel est édifié un bâtiment d'habitation, à la rue B. n° aa. Ce bien-fonds est colloqué en zone d'ancienne localité.

B.

Le 5 juin 2008, le Conseil communal a accordé à l'intéressé un permis de construire pour la réfection du toit et la création de nouvelles ouvertures dans le bâtiment susmentionné.

C.

Suite à la visite effectuée par l'architecte conseil de la commune en vue de délivrer le permis de conformité, il s'est avéré que certaines fenêtres ou portes-fenêtres ne correspondaient pas aux plans sanctionnés et étaient contraires au règlement d'aménagement communal, puisqu'elles n'étaient pas munies de croisillons ou de deux vantaux.

Par courrier du 11 juin 2009, le Conseil communal en a informé l'intéressé et l'a prié d'y remédier.

D.

Le 3 juillet 2009, l'intéressé a expliqué au Conseil communal que sur la face ouest, donnant sur la rue, il n'avait pas mis de croisillons à la louverne pour avoir plus de lumière dans les combles. Sur la face est, côté jardin, la façade n'était visible que depuis la route des Clos, à une centaine de mètres, et comme l'habitat manquait de luminosité, l'intéressé avait privilégié la lumière en ne mettant pas de croisillons aux fenêtres. L'intéressé a également relevé que dans le haut du village en zone d'ancienne localité, plus de la moitié des bâtiments n'avait pas de croisillons ou de battants, dont certains appartenait à la collectivité.

E.

Par décision du 23 juillet 2009, le Conseil communal a indiqué qu'il n'était pas disposé à déroger à l'article 13.02.8 du règlement d'aménagement communal, ce d'autant plus que les plans sanctionnés faisaient clairement état de croisillons. Il a par conséquent ordonné à l'intéressé de poser des croisillons sur toutes les fenêtres qui en étaient dépourvues, relevant

que le logement, situé sous les combles, offrait un impact visuel important.

F.

Par mémoire du 10 septembre 2009, l'intéressé a recouru contre cette décision, concluant à son annulation, sous suite de frais et dépens. S'agissant de la louverne en façade ouest, le recourant a allégué que l'article 13.02.8 du règlement d'aménagement communal, consacré aux louvernes, n'exigeait pas qu'elles soient dotées de croisillons, comme en témoignaient d'ailleurs d'autres louvernes en zone d'ancienne localité. Par ailleurs, la fenêtre au nord du bâtiment et les deux tabatières étaient conformes au plan sanctionné qui ne mentionnait pas de croisillons.

Le recourant a également argué que l'exigence de croisillons aux fenêtres en zone d'ancienne localité était restée lettre morte depuis des années, comme le démontrait le lot de photographies déposées en annexe au recours, y compris pour certains bâtiments communaux, de sorte qu'il y avait inégalité de traitement. Invoquant par ailleurs une violation du principe de la proportionnalité, le recourant a relevé que la décision du Conseil communal lui imposait un sacrifice financier et une perte de lumière sans qu'aucun intérêt public ne justifie cette mesure. En effet, la pose de croisillons dans la louverne et sur la façade ouest ne permettait pas d'assurer une unité architecturale, inexistante sur ce point dans le village; quant à la façade à l'est, elle n'était que très peu visible.

G.

Le Conseil communal a déposé ses observations et le dossier de la cause le 12 novembre 2009. Il a brièvement relevé que l'article 13.02.8 du règlement d'aménagement ne traitait que de la couverture des louvernes, qui étaient à l'origine pourvues de portes en bois, de sorte que la réglementation concernant les fenêtres s'appliquait aux louvernes qui étaient aujourd'hui vitrées.

Par ailleurs, le plan sanctionné présentait des croisillons sur la louverne et les deux fenêtres adjacentes; par conséquent, le projet réalisé ne correspondait pas au projet sanctionné.

H.

Dans sa détermination du 23 décembre 2009, le recourant a relevé que le Conseil communal n'avait pas pris position sur sa pratique de ne pas imposer systématiquement les croisillons pour les autres bâtiments rénovés en zone d'ancienne localité. Le fait que le projet réalisé ne correspondait pas au projet sanctionné n'autorisait pas le Conseil communal à ordonner des mesures sans tenir compte des principes de l'égalité de traitement et de la proportionnalité. Enfin, l'interprétation de la disposition relative aux louvernes ne correspondait ni à sa lettre ni à son esprit ni à sa mise en pratique puisque plusieurs louvernes dans le village ne comportaient pas de croisillons.

Ces observations ont été transmises au Conseil communal pour information le 7 janvier 2010.

I.

Le 1er février 2010, le service juridique de l'Etat, chargé de l'instruction du recours, a prié les parties de lui fournir diverses précisions quant aux fenêtres visées par l'ordre d'installer des croisillons, à la présence de croisillons sur les fenêtres adjacentes à la louverne et sur les motifs de la sanction de la petite fenêtre nord sans croisillons sur le plan. Le Conseil communal a également été prié de se déterminer sur le grief d'inégalité de traitement

invoqué par le recourant.

J.

Par courrier du 11 février 2010, le Conseil communal a précisé que l'exigence des croisillons concernait les deux fenêtres adjacentes à la louverne ainsi que les fenêtres à l'est. Ces dernières n'avaient pas fait l'objet d'un dépôt de plans, car il s'agissait de les remplacer par des fenêtres à vitrages isolants, sans modification de taille ou d'apparence. Enfin, il n'avait pas été vérifié lors de la demande de sanction si la petite fenêtre nord comportait des croisillons.

S'agissant des bâtiments sis dans la même zone et dont les fenêtres n'étaient pas munies de croisillons, le Conseil communal ne pouvait se prononcer sur les motifs qui avaient permis ces dérogations au règlement communal, accordées par d'autres personnes en poste à ce moment-là. Toutefois, depuis le début de la législature actuelle (2008), toutes les demandes de sanction concernant des fenêtres en zone d'ancienne localité devaient respecter l'obligation des croisillons.

K.

Par courrier du 16 mars 2010, le recourant a indiqué que les deux fenêtres adjacentes à la louverne comportaient initialement des croisillons et que suite aux travaux, elles n'en étaient plus dotées. Le recourant a également déposé deux nouvelles photographies établissant que le bâtiment sis rue B. n° bb. comportait une louverne adossée sans croisillons et le bâtiment rue C. n° aa. comprenait deux fenêtres sans croisillons.

Considérant en droit:

1.

Déposé dans les formes et délai légaux, le recours est recevable.

2.

Lorsqu'une construction n'a pas fait l'objet d'une autorisation de construire (ou n'est pas conforme aux termes de celle-ci), elle est formellement illégale. Si la construction est matériellement légale, autrement dit respecte les dispositions en matière d'aménagement du territoire et de constructions, l'autorité doit exiger a posteriori le dépôt d'une demande de permis de construire, dont elle ne peut d'emblée exclure l'octroi. Dès lors, un ordre de démolition sanctionnant la seule violation de l'obligation de demander une telle autorisation violerait le principe de la proportionnalité. Par contre, si la construction est également matériellement illégale, l'autorité compétente devra déterminer si la violation est grave, auquel cas il est inutile d'exiger une demande de permis, ou si la violation est mineure; dans ce dernier cas, l'autorité exigera le dépôt de plans, dont elle pourra cas échéant exiger la mise en conformité avec les dispositions légales. Il se peut également que la construction soit matériellement illégale mais formellement légale, en ce sens que l'autorisation a été délivrée à tort; dans ce cas, un intérêt public prépondérant peut justifier la révocation de l'autorisation (cf. P. Zen-Ruffinen / C. Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, no 986).

3.

3.1.

En l'occurrence, dans le courrier du 16 février 2008 accompagnant sa demande de permis de construire, le recourant explique en quoi consisteront les travaux; en particulier, la pose de deux tabatières ("Velux") sur le toit (au nord et au sud, selon l'esquisse sanctionnée le 5 juin 2008), l'ouverture d'une vitre sur la façade nord et le vitrage de la louverne sur la façade ouest. Toutes ces ouvertures ainsi que les croisillons sur la louverne sont indiqués en rouge sur l'esquisse, ce qui signifie qu'il s'agit de nouveaux éléments (art. 46, al. 4 du règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr.), du 16 octobre 1996). L'esquisse montre également les deux fenêtres adjacentes à la louverne, préexistantes et dotées de croisillons.

3.2.

Par conséquent, il ressort du plan sanctionné sous forme d'esquisse que la louverne devait être dotée de croisillons. Quant aux deux fenêtres adjacentes, elles devaient conserver leurs croisillons. Réalisée sans croisillons, respectivement dépouillées de leurs croisillons, la louverne et les deux fenêtres adjacentes sont donc formellement illégales.

3.3.

En revanche, sur l'esquisse, ni les tabatières ni la petite fenêtre sur la façade nord n'en comportent. Cela paraît logique pour les "Velux", qui par nature ne peuvent être considérés comme des fenêtres au sens de l'article 13.02.8 RA. Quant à la petite fenêtre nord, elle a apparemment échappé aux autorités de sanction. Concernant enfin les fenêtres à l'est du bâtiment, elles ne faisaient pas l'objet du permis de construire, car elles devaient simplement être dotées d'un nouveau vitrage isolant, sans modification de taille ou d'apparence.

Par conséquent, les tabatières, la petite fenêtre nord et les fenêtres à l'est ne peuvent pas être considérées comme formellement illégales.

4.

4.1.

Le bien-fonds du recourant est situé en zone d'ancienne localité. Selon le règlement d'aménagement communal, du 7 octobre 1993 et modifié le 22 avril 2004 (ci-après: RA), la zone d'ancienne localité constitue le noyau ancien du village X. Les prescriptions y relatives ont pour but de préserver le caractère architectural et esthétique du village, dans le respect de ses structures anciennes (art. 13.02.1 RA). Pour cette zone, les prescriptions architecturales sont très détaillées; s'agissant notamment des fenêtres, elles doivent être à deux battants pour les dimensions normales. Pour les fenêtres plus grandes, il est tenu compte de l'aspect de la façade et des façades voisines. Les croisillons sont exigés.

4.2.

Il ressort donc clairement du règlement d'aménagement communal que toutes les fenêtres en zone d'ancienne localité doivent être dotées de croisillons. Pour les louvernes, l'article 13.02.8 RA indique seulement qu'elles doivent être maintenues, même en cas de transformations et que leurs pans sont recouverts de tuiles. Le Conseil communal est d'avis que la disposition sur les fenêtres leur est applicable, car à l'origine, les louvernes étaient pourvues de portes en bois; le recourant estime que tel n'est pas le cas.

Si l'on examine la photographie de la maison du recourant figurant sur la fiche n° D. du recensement du patrimoine architectural du canton de Neuchâtel, l'on constate qu'avant la

rénovation, la louverne était garnie d'une porte en bois. Ce type d'ouverture interrompant les avant-toits permettait jadis de faire passer les marchandises dans les greniers où elles étaient stockées. Elle n'était donc pas conçue à l'origine comme une fenêtre, ce qui explique que le règlement d'aménagement communal ne se préoccupe que des tuiles la recouvrant. À l'heure actuelle, dans le cadre de rénovations, les combles sont souvent réaménagés, de sorte que les portes en bois des louvernes sont remplacées par des fenêtres, comme en l'espèce. Par conséquent, l'autorité de céans partage l'avis du Conseil communal selon lequel la disposition relative aux fenêtres et notamment le caractère obligatoire des croisillons est applicable également aux louvernes vitrées; l'on ne voit guère pour quel motif elles en seraient dispensées, d'autant plus que leur surface est plus importante que celle des fenêtres ordinaires. L'on relèvera également que jusqu'au dépôt de son recours, l'intéressé n'avait pas contesté cette obligation puisque sur l'esquisse déposée ■ et sanctionnée ■ la louverne nouvellement vitrée comporte des croisillons.

Tel que réalisé, la louverne n'est donc pas conforme au règlement d'aménagement communal et est à ce titre matériellement illégale.

4.3.

Les fenêtres adjacentes à la louverne et celles de la façade est, elles, étaient à l'origine pourvues de croisillons, lesquels ont été retirés lors des travaux. Elles ne sont donc pas non plus conformes au règlement d'aménagement communal et sont à ce titre, matériellement illégales.

4.4.

S'agissant de la petite fenêtre au nord, contrairement aux tabatières, il s'agit d'une "vraie" fenêtre, à laquelle devrait normalement s'appliquer l'obligation des croisillons. Comme elle en est dépourvue, elle est matériellement illégale.

5.

Il s'agit à présent d'examiner si l'ordre du Conseil communal de poser des croisillons sur toutes les fenêtres qui en sont dépourvues repose sur une base légale, est conforme à l'intérêt public et au principe de la proportionnalité.

5.1.

La décision du Conseil communal repose sur une base légale, l'article 46, alinéa 1, lettre d de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, permettant à l'autorité compétente d'ordonner la remise en l'état ou la modification d'une construction ou installation non conforme aux prescriptions de la loi ou aux autorisations délivrées.

5.2.

Selon la doctrine et la jurisprudence, l'ordre de remise en état viole le principe de la proportionnalité si les écarts par rapport à la règle sont mineurs et que l'intérêt public lésé n'est pas suffisamment important pour justifier le dommage que la démolition causerait au propriétaire (P. Zen-Ruffinen / C. Guy-Ecabert, op. cit., no 990). L'on relèvera encore que si un constructeur de mauvaise foi peut invoquer le principe de la proportionnalité pour s'opposer à un ordre de remise en conformité, l'autorité peut cependant faire prévaloir des motifs fondamentaux, tels que l'égalité de traitement ou le strict respect du droit, comme ayant plus de poids que les inconvénients résultant pour le constructeur de la démolition (ATF 123 II 255 consid.4a = JT 1998 I 536).

5.3.

En l'occurrence, la pesée des intérêts met en balance d'une part, l'intérêt que présente pour le recourant la possibilité de conserver certaines de ses fenêtres sans croisillons et, d'autre part, l'intérêt public à sauvegarder l'aspect du bâtiment et de son environnement.

Le règlement communal sur les constructions, du 22 avril 2004, comprend une clause d'esthétique (art. 1.02) selon laquelle les constructions et installations doivent répondre aux exigences d'une architecture de qualité, tant intérieure qu'extérieure. Elles tiennent compte de leur environnement naturel et bâti, notamment par rapport aux caractéristiques historiques, artistiques et culturelles de la localité, du quartier ou de la rue. Toujours selon cette disposition, afin de maintenir le caractère général du village, il faut s'inspirer, au sud de la voie CFF, du principe qui veut qu'on fasse passer l'apparence de la rue avant celle de la maison et l'aspect de la cité avant celui de la rue. C'est pourquoi, par leur forme et leur aspect, les bâtiments s'harmoniseront avec ce qui est coutumier dans la commune.

Il sied au surplus de rappeler que le village X. est recensé à l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS). En fonction de cet inventaire, le recensement architectural cantonal a été réalisé, chaque immeuble de la zone d'ancienne localité faisant l'objet d'une fiche (cf. rapport justificatif du plan d'aménagement communal, du 10 juin 1992). Selon la fiche no 14-143 concernant la maison du recourant, outre certains éléments intérieurs, le volume et la façade ouest du bâtiment sont protégés.

5.4.

Il apparaît donc que l'intérêt public à la sauvegarde d'une zone du village particulièrement remarquable et inventoriée au niveau fédéral ainsi que d'un bâtiment dont le volume et la façade ouest sont protégés au niveau cantonal, l'emporte sur l'intérêt du recourant, bien qu'humainement compréhensible, à disposer de pièces plus lumineuses en raison de l'absence de croisillons aux fenêtres. Au surplus, le Conseil communal ne pouvait guère prendre de mesures plus "légères" pour rétablir la conformité au droit s'agissant de la louverne et des deux fenêtres adjacentes, ainsi que des fenêtres à l'est du bâtiment.

5.5.

Le cas de la petite fenêtre nord-est particulier puisqu'elle est formellement légale (elle correspond aux plans sanctionnés) mais matériellement illégale. Dans ce genre de cas se pose la question de la révocation de l'autorisation de construire. La jurisprudence admet qu'elle est exclue notamment lorsque le maître de l'ouvrage a déjà fait usage de l'autorisation, à moins d'être en présence d'un intérêt public particulièrement important (P. Zen-Ruffinen / C. Guy-Ecabert, op. cit., pp. 416-418). En l'occurrence, vu les dimensions très restreintes de la fenêtre (80 cm x 70 cm) par rapport au reste du bâtiment, l'accord du propriétaire du bien-fonds vis-à-vis et le fait que cette fenêtre donne sur une ruelle perpendiculaire à la B. où elle est peu visible, il apparaît conforme au principe de la proportionnalité de la laisser en état.

5.6.

Enfin, les "Velux" ne sont pas concernés par l'ordre de remise en état, en raison de leur nature particulière.

6.

Le requérant invoque enfin le principe de l'égalité de traitement, alléguant, photographies à l'appui, qu'un certain nombre de bâtiments en zone d'ancienne localité, y compris des bâtiments communaux, ne comportent pas de croisillons aux fenêtres. .

6.1.

Le principe de l'égalité de traitement, au sens de l'article 8 de la Constitution fédérale (Cst.), du 18 avril 1999, commande que des situations de fait semblables aboutissent à des décisions semblables et les situations de fait dissemblables à des décisions différentes (A. Grisel, Traité de droit administratif, vol.I, Neuchâtel 1984, p. 361ss). Des différences de traitement ne peuvent se justifier que par des différences de faits pertinentes et importantes, le critère de différenciation devant être raisonnable et soutenable (ATF 118 Ia 151; ATF 114 Ia 221).

Un administré ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que si certaines conditions sont cumulativement remplies, c'est-à-dire si les circonstances de son cas sont identiques à celles des autres cas, si les autres cas ont été traités illégalement, si son cas a été traité conformément à la loi, si l'autorité reviendra à sa pratique illégale par la suite, et enfin si aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose (RJN 2003 p. 363, consid. 5a).

6.2.

En l'occurrence, il apparaît que les restrictions posées par la jurisprudence à la prise en compte de l'égalité dans l'illégalité ne sont pas cumulativement remplies, en raison de la volonté du Conseil communal, confirmée dans son courrier du 11 février 2010, de faire respecter le règlement en vigueur et en raison de l'intérêt public prépondérant à préserver l'aspect d'un village inventorié à l'ISOS et d'un bâtiment appartenant au patrimoine architectural du canton de Neuchâtel. Cet argument doit dès lors être rejeté. Le Conseil communal est toutefois invité à rester vigilant lors d'autres rénovations entreprises en zone d'ancienne localité et à faire respecter l'obligation de poser des croisillons aux fenêtres de l'article 13.02.8 RA.

7.

En conclusion, le recours est très partiellement admis, en ce sens que la petite fenêtre nord peut rester en l'état. Il est rejeté pour le surplus.

8.

8.1.

Le requérant n'obtenant que très partiellement gain de cause, il succombe pour l'essentiel. Par conséquent, il supporta le paiement de frais de procédure (art. 47, al. 1 LPJA), légèrement réduits, qui comprennent les émoluments et les débours. En application de l'arrêté concernant le tarif des frais de procédure, du 22 décembre 2009, l'émolument de décision est fixé compte tenu de la mise à contribution de l'autorité de recours, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 11); en règle générale, il n'excède pas Fr. 6'000.- (art. 14, al. 1). Quant aux débours, ils sont calculés forfaitairement à raison de 10 % de l'émolument arrêté si celui-ci dépasse Fr. 400.- (art. 35). En l'espèce, la cause n'a nécessité que deux échanges d'écritures, sans qu'une vision locale ne s'avère nécessaire. La cause revêt une importance relative, vu l'objet du litige. Par conséquent, tout bien considéré, l'émolument de décision et les débours, sont fixés et réduits à Fr. 770.--, ce montant étant compensé par l'avance de frais de Fr. 880.-- déjà versée le 30 septembre 2009 et le solde de Fr. 110.-- étant restitué au requérant.

8.2.

Vu l'issue du recours, une indemnité de dépens réduite doit être allouée au recourant qui a procédé avec l'assistance d'un mandataire (art. 48, al. 1 LPJA). 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. 4 et 12a de l'arrêté du tarif des frais entre plaideurs du 9 juillet 1980). En l'occurrence, comme il a été dit pour les frais, la cause revêt une importance relative et n'a nécessité que deux tours d'écritures. Le recourant ayant succombé pour l'essentiel, l'indemnité de dépens réduite est fixée à Fr. 200.-- et sera versée au recourant par le Conseil communal.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat,

décide:

1. Le recours est très partiellement admis, au sens des considérants. Il est rejeté pour le surplus.
2. Les frais de procédure réduits, comprenant un émolument de Fr. 700.■-, auquel s'ajoutent les frais par Fr. 70.■-, soit au total Fr. 770.-■, sont mis à la charge du recourant, ce montant étant compensé par l'avance de frais de Fr. 880.-- déjà versée le 30 septembre 2009 et le solde de Fr. 110.-- étant restitué au recourant.
3. Une indemnité de dépens réduite de Fr. 200.-- est allouée au recourant, à la charge du Conseil communal.

Neuchâtel, le 21 avril 2010

Au nom du Conseil d'Etat

Le président, La chancelière,

J. Studer M. Engheben

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