

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2009.9 vom 28. Oktober 2009

Ne Jurisprudence Adm, 2009-10-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2009.9

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2009.9 du 28 octobre 2009

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2009.9 del 28 ottobre 2009

Regeste

Refus de délivrance par la commune d'un permis de construire portant sur une véranda érigée sans droit et ordre d'exécution par substitution des travaux de démolition de celle-ci. Recours rejeté en dernière instance par le Tribunal fédéral. Dépôt subséquent d'une demande de permis de construire de minime importance, consistant à fermer par une baie vitrée un espace se situant sous le balcon. Refus de la commune qui estime que le projet s'assimile à nouveau à une véranda portant atteinte à l'homogénéité du lotissement, motivé par le fait que le Tribunal fédéral avait déjà précisé qu'une remise en état partielle n'entraîne pas en ligne de compte. Rejet du recours car une baie vitrée visible de l'extérieur accentue la disparité entre l'immeuble en question et les autres immeubles du lotissement.

Volltext

A.

En date du 29 décembre 1995, la commune de Z. a accordé une autorisation de construire dix villas mitoyennes et cinq villas individuelles dans le cadre du lotissement C. régi par un plan spécial et un règlement adoptés par le Conseil communal le 19 juin 1995 et approuvés par le Conseil d'Etat le 29 novembre 1995. B., alors propriétaire d'une villa dans ce lotissement a fait procéder en cours de construction à des travaux non prévus par les plans, consistant dans l'agrandissement du balcon encastré dans un angle du bâtiment et, sous ce balcon, dans la pose d'une verrière au rez-de-chaussée de telle façon à fermer ainsi la terrasse et à créer de ce fait une véranda. Par décision du 3 décembre 1997, la commune de Z. a refusé d'accorder à posteriori une autorisation de construire pour ces travaux qui impliquaient un taux d'occupation du sol maximal de 25 % prévu par le règlement du plan spécial C. Cette décision a été confirmée par le Tribunal administratif le 19 août 1999. B. ayant procédé à la vente de sa villa à la Fondation A. dont il est devenu président, c'est à cette dernière que la commune de Z. a ordonné la remise en état des lieux sous menace d'une exécution par substitution et ce par décision du 8 septembre 1999. Pour des raisons procédurales, la commune a dû réitérer son ordre de démolir les encadrements, la verrière et deux dalles réalisées sans droit et ce par décision du 17 janvier 2001. Ensuite de recours successifs, cette décision a finalement été entérinée par le Tribunal fédéral le 23 juillet 2003 (ATF 1 P 336/2003). Ce dernier a considéré en substance que si l'atteinte portée à la réglementation communale sur le taux d'occupation du sol pouvait être tenue pour minime, il n'en allait pas de même de celles portées à l'homogénéité du lotissement, qualifiées de sérieuses. Il a confirmé l'ordre de démolition en relevant qu'une mesure moins grave, sous la forme d'une remise en état partiel, n'entraîne pas en considération.

B.

En date du 11 juin 2003, le Conseil communal de Z. a sommé la fondation de s'exécuter dans un délai de quatre mois. Le 5 novembre 2003, il lui a ordonné une dernière fois de se conformer sans délai à ses décisions, faute de quoi il procéderait à une exécution forcée par substitution aux frais de la propriétaire. Par prononcé du 14 février 2005, il a ordonné l'exécution forcée par substitution de sa décision du 17 janvier 2001 selon les modalités fixées dans les considérants. La fondation a recouru le 9 mars 2005 contre ce prononcé en arguant du fait qu'elle avait déposé le 7 juin 2004 une demande de permis de construire portant sur l'adjonction d'une véranda. La procédure a été suspendue jusqu'à droit connu sur cette requête. Par décision du 15 août 2005, le Conseil communal de Z. a refusé de délivrer le permis de construire sollicité. Le recours formé par la requérante contre cette décision a été déclaré irrecevable par le Conseil d'Etat le 22 mars 2006. Aux termes d'une décision prise le même jour, celui-ci a rejeté, aux sens des considérants, le recours du 9 mars 2005. Statuant par deux arrêts distincts du 17 avril 2007, le Tribunal administratif a confirmé ces décisions sur recours de la propriétaire des lieux (causes TA.2006.143 et TA.2006.168).

C.

Agissant séparément par la voie du recours en matière de droit public, la fondation a demandé au Tribunal fédéral d'annuler ces deux arrêts et de renvoyer la cause à la commune de Z.. Par arrêt du 24 juillet 2007 (ATF 1C_122/2007) le Tribunal fédéral les a rejetés. Il a estimé en bref que c'était à bon droit que la commune avait refusé de délivrer à la fondation le permis de construire s'agissant de la véranda érigée sans droit et a confirmé l'ordre d'exécution par substitution des travaux de démolitions qui lui a été notifié le 9 février 2005.

D.

Le 1er avril 2008, la recourante a déposé auprès de la commune de Z. une demande de permis de construire de minime importance concernant l'article 7164 du cadastre de la même localité. Il s'agit de la même villa que celle dont il est question aux exposés A à C ci-dessus. La demande porte sur l'autorisation de pouvoir fermer par une baie vitrée l'espace se situant sous le balcon de celui-ci de manière à créer un espace intérieur clos.

E.

Par décision du 11 mars 2009, la commune n'est pas entrée en matière sur cette demande de permis de construire. Elle considère celle-ci comme une demande de nouvel examen d'une série de décisions antérieures prononcées en défaveur de la recourante, toutes relatives à des travaux réalisés sans autorisation, mais non prévues sur le plan spécial du lotissement, à savoir l'agrandissement d'un balcon encastré dans un angle du bâtiment et dans la pose d'une verrière au rez-de-chaussée sous le balcon, qui ferme la terrasse et crée ainsi une véranda. La commune admet que la véranda, telle que proposée par la nouvelle demande, ne ferait plus saillie, en triangle et s'inscrit dans la forme initiale de la villa, mais le problème de l'atteinte à l'homogénéité du lotissement abondamment discuté dans les procédures antérieures ne serait pas résolu pour autant. La nouvelle forme envisagée se distinguerait toujours de celles des autres constructions du plan spécial ; la villa serait toujours la seule à présenter une véranda en lieu et place d'une terrasse ouverte au rez-de-chaussée.

F.

La recourante conteste cette décision auprès du Conseil d'Etat par mémoire du 11 mars 2009. Elle conclut à son annulation, à l'octroi du permis de construire sollicité et subsidiairement au renvoi de la cause à la commune de Z. pour nouvelle décision après instruction de la demande de permis de construire. A l'appui de son recours, elle invoque en bref les motifs suivants : contrairement au règlement sur les constructions de la commune de Z., la commission d'urbanisme n'a pas été consultée et de ce fait le droit d'être entendu n'a pas été respecté. Dans les précédentes affaires, les autorités administrative et judiciaires ont admis que la véranda construite sans autorisation portait une atteinte sérieuse à l'homogénéité du lotissement. Il n'en va pas de même d'une légère atteinte, comme le prévoit la nouvelle demande de permis de construire, atteinte que la commune peut tolérer. En s'y opposant, cette dernière exige une identité absolue entre les bâtiments, ce que le plan du lotissement ne prévoit pas. Ce faisant, elle tombe dans l'arbitraire et abuse de son pouvoir d'appréciation. A cela s'ajoute le fait que la commune commet une inégalité de traitement en autorisant la pose d'une marquise sur la porte d'entrée d'un autre bâtiment du lotissement, mais en refusant un modeste aménagement de sa villa.

G.

Dans ses observations du 13 août 2009, la commune de Z. conclut sous suite de frais au rejet du recours. Elle considère que la recourante tente comme par le passé de retarder l'exécution forcée de la décision communale portant sur la démolition de la véranda installée illégalement. Elle nie toute violation du droit d'être entendu dans la mesure où la réglementation communale des constructions n'impose pas la consultation formelle à savoir obligatoire de la commission d'urbanisme avant de statuer, consultation qui n'aurait au demeurant eu aucun sens tant le projet était en contradiction avec le droit communal.

H.

Elle nie tout abus du pouvoir d'appréciation ou d'arbitraire et prétend que l'homogénéité du lotissement dont elle se prévaut est en accord avec les considérants du Tribunal fédéral et que le projet présenté par la recourante tend au contraire à augmenter la disparité entre sa propre villa et celles des autres immeubles du lotissement.

Enfin, elle conteste à la recourante le droit de tirer un avantage de la comparaison faite avec un autre propriétaire, autorisé à installer une marquise sur sa villa, qui, en tant qu'élément de détail, ne permet pas d'assimiler les deux cas et de prétendre à l'existence d'une inégalité de traitement.

I.

La recourante a effectué en temps utile le dépôt de l'avance de frais requise à hauteur de Fr. 1'100.--.

Considérant en droit:

1.

Atteinte par la décision attaquée, la recourante a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 32 de la loi sur la procédure et la juridiction administrative (LPJA), du 29 juin 1979). Déposé dans le délai légal de trente jours prévu à l'article 34 LPJA, le recours est recevable.

2.

Aux termes de l'article 6, lettre a de la LPJA, l'autorité qui a pris une décision peut la reconsidérer d'office ou sur requête, lorsque des faits nouveaux se sont produits ou ont été découverts. Ainsi, l'autorité administrative est tenue de se saisir d'une demande de réexamen lorsque les circonstances se sont notablement modifiées depuis la première décision. C'est ce que prétend la recourante en déposant sa nouvelle demande de permis de construire une véranda, parce que celle-ci est d'un volume moindre que celle qu'elle ou le précédent propriétaire ont construit sans droit puisque la véranda ainsi modifiée s'inscrirait dans la forme initiale de la villa. La commune soutient au contraire que les circonstances n'ont pas changé tant l'aspect extérieur de la villa que l'ampleur de la surface habitable resteraient en contradiction avec l'homogénéité du quartier souhaitée lors de l'élaboration du plan spécial de C.

A ce propos, il convient de rappeler en substance à la recourante ce que le Tribunal fédéral a constaté dans son arrêt du 23 juillet 2003 lorsqu'elle a contesté devant cette juridiction par un recours de droit public l'ordre de démolition de la véranda construite sans autorisation : « l'atteinte portée au règlement du plan spécial C. relative au taux d'occupation du sol peut encore être qualifiée de minime même si l'on tient compte du fait que les propriétaires de villas érigées dans le périmètre du plan bénéficie d'un taux d'occupation du sol de 5 % plus élevé que celui applicable aux autres parcelles sises dans la zone d'habitation à faible densité. Tel n'est pas le cas en revanche de l'atteinte à l'homogénéité du lotissement sur laquelle se fonde la commune de Z. pour justifier la remise en état des lieux. Si le règlement du plan spécial C. laisse effectivement aux propriétaires une certaine marge d'appréciation dans le traitement des façades, des ouvertures en toiture ou encore des aménagements extérieurs, les plans approuvés par la commune procèdent d'une conception identique pour les trois catégories de villas prévues sur le plan spécial, s'agissant en particulier de la répartition des pièces, des terrasses et des balcons, démontrant ainsi la volonté de leurs auteurs et des autorités communales d'assurer une homogénéité entre les divers bâtiments du périmètre. La villa de la recourante est ainsi la seule des cinq villas individuelles du lotissement à présenter une véranda en lieu et place d'une terrasse ouverte au rez-de-chaussée et un balcon du double de la surface des autres, sécurisé par une barrière triangulaire ; selon l'inspection des lieux effectués le 31 juillet 1998 en présence des parties sous l'égide du service juridique du Département des finances et des affaires sociales du canton de X. ■ selon la dénomination de l'époque ■ cette différence est notable depuis le Chemin D., le long duquel s'implantent les cinq villas individuelles du lotissement (). Quant à une mesure moins grave, sous la forme d'une remise en état partiel, elle n'entre pas en ligne de compte » (ATF 1 P.336/2003 du 23 juillet 2003, cons. 2.2).

3.

En présentant sa nouvelle demande de permis de construire, la recourante demande ni plus ni moins la construction ou le maintien sous une forme réduite d'une véranda sur une terrasse ouverte et qui devrait le rester. Sa demande ne diffère pas de ce qu'elle a demandé en vain dans les procédures antérieures où elle n'a pas obtenu gain de cause, en dernier lieu à deux reprises devant le Tribunal fédéral, qui a bien précisé qu'une véranda, même plus petite que celle qui existe actuellement n'est pas acceptable. Dès lors, les conditions requises par la loi pour réexaminer les décisions antérieures, qui concernent la véranda et qui sont entrées en force ne sont manifestement pas remplies. La commune était en droit de

refuser d'examiner le fond de la demande.

4.

N'étant pas entrée en matière sur le fond de la demande de réexamen de ses décisions refusant l'érection d'une véranda, la commune n'avait pas l'obligation, à supposer que la réglementation lui impose pareille contrainte en toutes circonstances comme le prétend la recourante, de saisir la commission d'urbanisme. Il ressort d'une part d'une jurisprudence déjà ancienne, que quelle que soit la teneur des dispositions d'un règlement communal, la position adoptée par une commission communale d'urbanisme dans un cas déterminé n'a qu'une valeur consultative (RJN 6, 1967 III page 511). D'autre part, dans son rapport au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur les constructions, la commission « loi sur les constructions » n'a pas jugé nécessaire de rendre obligatoire pour les communes la nomination d'une commission d'urbanisme (BGC vol 161 II p. 2968, 2969). Pour ces raisons déjà, doit-on admettre avec le Conseil communal que la consultation formelle de la commission d'urbanisme n'est pas obligatoire. Selon l'article 20, alinéa 2 du règlement des constructions de la commune, le verbe « peut » implique l'existence d'une liberté d'appréciation. Si, en vertu du texte légal, l'autorité « peut » prendre certaines mesures, il lui est loisible généralement, de s'en abstenir ; elle est alors en présence d'une « Kann » ou d'une « Soll-Vorschrift », qui lui octroie une liberté d'appréciation à proprement parler (Grisel traité de droit administratif p. 332).

De plus, l'adjonction litigieuse a déjà fait l'objet d'un examen satisfaisant aux règles de la procédure sur l'administration des preuves, sans qu'il soit besoin de demander un avis d'expert. Par ailleurs, la recourante veut ignorer ce que le Tribunal fédéral lui a signifié dans l'arrêt du 24 juillet 2007 prononcé à son encontre au sujet d'une demande de permis de construire portant sur le même objet : Même si la commune devait entrer en matière sur la demande, celle-ci serait liée par l'appréciation faite de l'atteinte portée à l'homogénéité du lotissement dans l'arrêt du même Tribunal fédéral du 23 juillet 2003 : « cela étant, elle pouvait sans arbitraire et sans violer le droit d'être entendu de la requérante refuser d'octroyer le permis de construire par transposition de motifs, sans autre mesure d'instruction et, en particulier, sans consulter préalablement la commission d'urbanisme » (1C_122/2007 cons. 4. 2).

5.

La recourante se prévaut d'une différence de traitement, parce que la commune a autorisé la pose d'une marquise au dessus de la porte d'entrée d'une autre villa du lotissement. La commune aurait ainsi des conceptions différentes de l'homogénéité du lotissement selon qu'elle s'adresse à tel ou tel administré. La recourante exige que l'égalité soit rétablie en autorisant la construction de la véranda.

Même si l'on voulait suivre la recourante sur ce point, il convient de rappeler qu'une fausse application de la loi ou une erreur d'appréciation commise par une autorité n'attribue pas d'office à l'administré le droit d'être traité par la suite illégalement, l'égalité devant la loi n'étant pas l'égalité dans l'illégalité. Admettre le contraire se serait inviter l'autorité qui s'est trompée à persévérer dans l'erreur (Grisel, traité de droit administratif, vol 1 p. 363).

Cela dit à titre de rappel d'un principe juridique fondamental, il convient d'opposer une fois de plus à la recourante les constatations faites par le Tribunal fédéral, saisies de ces

griefs, dans son arrêt du 23 juillet 2003 et qui confirmaient les décisions administratives et arrêts judiciaires cantonaux :

Selon le règlement spécial de C., les propriétaires disposent d'une certaine marge d'appréciation dans le traitement des façades, des ouvertures en toiture et des aménagements extérieurs. Il n'en va pas de même des terrasses qui doivent procéder d'une conception identique pour assurer une homogénéité entre les divers bâtiments du périmètre (ATF 1 P. 336/2003 cons. 2.2). Il est donc établi, sans qu'il soit besoin d'apporter de nouvelles justifications, que la pose d'une marquise sur une porte d'entrée d'un bâtiment n'est guère semblable à la construction d'une véranda sur une terrasse ouverte au rez-de-chaussée d'un immeuble.

6.

En conclusion, c'est à juste titre que le Conseil communal de Z. considère qu'en acceptant le projet de la recourante, la villa de cette dernière disposerait d'un espace intérieur supplémentaire et d'une baie vitrée visible de l'extérieur, augmentant ainsi la disparité entre sa villa et les autres immeubles du lotissement. C'est ainsi à bon droit qu'elle n'est pas entrée en matière sur le demande présentée. Le recours sera en conséquence rejeté.

7.

La recourante, qui succombe, doit s'acquitter des frais de la présente procédure (article 47 LPJA). La commune de Z., bien qu'ayant procédé avec l'aide d'un mandataire professionnel ne saurait prétendre à des dépens (art. 48 LPJA).

Par ces motifs, le Conseil d'Etat,
décide:

1. Le recours est rejeté.

2. Les frais de la procédure, comprenant un émolument de Fr. 100.■ auquel s'ajoutent les frais par Fr. 1'000.■ soit au total Fr. 1'100.■, couverts par son avance sont mis à la charge de la recourante.

3. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 28 octobre 2009

Au nom du Conseil d'Etat:

Le vice-président, La chancelière,

C. Nicati M. Engheben

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