

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2019.107 vom 4. März 2020

Ne Jurisprudence Adm, 2020-03-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2019.107

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2019.107 du 4 mars 2020

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2019.107 del 4 marzo 2020

Regeste

Les conditions pour l'octroi d'une dérogation ne sont pas remplies : il existe en effet d'autres alternatives à la pose d'une isolation périphérique sur un bâtiment bien intégré au site se trouvant dans le périmètre d'inscription UNESCO. En outre, la pose de l'isolation litigieuse porte atteinte à un intérêt public important, soit la préservation de l'aspect historique et esthétique de l'immeuble en question. En effet, ladite isolation a créé une surépaisseur noyant complètement les éléments caractéristiques de l'immeuble, dont ceux recensés sur la fiche du plan de site. Seule la remise en état permet de rétablir une situation satisfaisante en termes d'intégration et de respect des caractéristiques architecturales et historiques de l'immeuble. Les travaux de remise en état peuvent au surplus raisonnablement être imposés au recourant. La remise en état respecte par conséquent le principe de la proportionnalité.

Volltext

A.

A.a.

X. (ci-après : le requérant, respectivement le recourant) est propriétaire du bien-fonds n° [a] du cadastre de A., sur lequel est érigé un immeuble. Cette parcelle se situe en zone d'habitation à haute densité / ordre presque contigu (ZHHD/OPC). Le bâtiment existant est intégré au périmètre de plan de site avec une note de 5 (bâtiments bien intégrés au site). La ville de A. est inscrite à l'inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) et figure au patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 2009.

A.b.

Suite à l'octroi par le service de l'énergie et de l'environnement (SENE) d'une subvention pour les travaux d'isolation du bâtiment en octobre 2018, le requérant a débuté les travaux de l'isolation de la façade Est de l'immeuble. Ceux-ci ayant commencé alors que le requérant n'était titulaire d'aucun permis de construire, le service d'urbanisme, des mobilités et de l'environnement (SUME), par courrier du 17 octobre 2018, l'a informé que le bâtiment en question était situé à l'intérieur du périmètre UNESCO et qu'il était recensé comme "bien intégré" avec une note de 5 au plan de site, de sorte que conformément à l'article 101 du règlement d'aménagement communal de de A. du 26 octobre 1998 (RAC), la pose d'isolation périphérique était interdite. Le SUME a ordonné l'arrêt immédiat des travaux et la remise en état de la façade touchée par cette intervention ou le dépôt d'une demande de permis de construire.

A.c.

Le 13 novembre 2018, le requérant a déposé une demande de permis de construire a posteriori pour la pose d'une isolation périphérique sur la façade Est de l'article n° [a] du cadastre de A. avec demande de dérogation à l'article 101 RAC. à l'appui, le requérant a déposé un argumentaire, dans lequel il explique avoir dû changer la chaudière de l'immeuble en juillet 2018 et que pour la raccorder au réseau de gaz, il a fallu ouvrir la façade Est de l'immeuble. Comme celle-ci devait donc être refaite, il a saisi l'occasion pour demander une subvention en matière d'isolation thermique des façades, laquelle a été accordée. Dans le cadre de la rénovation de ladite façade, il a choisi de poser une isolation périphérique. Il relève qu'il est clair que les trois autres façades de l'immeuble seront refaites en tenant compte de la réglementation applicable mais qu'il souhaite que la façade d'ores et déjà refaite avec une isolation périphérique puisse être maintenue. Selon lui, les conditions de l'article 40 de la loi sur les constructions (LConstr.) du 25 mars 1996, sont remplies, de sorte qu'une dérogation peut être octroyée. à cet égard, le requérant relève que la construction apparaît justifiée par des circonstances particulières, dans la mesure où l'état altéré de la façade en question nécessitait une intervention et que la pose d'une isolation périphérique permet d'assainir le bâtiment pour répondre en tous les cas partiellement aux normes environnementales en vigueur. En outre, le requérant relève encore que selon la directive du 20 mai 2009 du Département de la gestion du territoire (DGT; actuellement : Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE)) relative à la pose d'isolation périphérique de façade, même lorsque l'immeuble se situe dans le périmètre UNESCO, une intervention partielle comme en l'occurrence (sur une façade secondaire, les autres façades n'étant pas touchées) peut faire l'objet d'une dérogation. Par ailleurs, le requérant est d'avis que la construction ne porte pas atteinte à un intérêt public important, le bâtiment en question étant situé dans une arrière-cour, non visible depuis la rue principale et entouré de bâtiments comportant des annexes qui ne sont pas intégrées au site (arrière-cour d'un garage, façade arrière des bâtiments, etc.). Selon lui, il ne s'agit pas d'un bâtiment digne d'intérêt, mais possédant seulement un intérêt difficile à juger pour reprendre la définition de la note 5 au recensement architectural. Enfin, le requérant relève que la construction ne pose pas un préjudice sérieux aux voisins et que l'aspect altéré du bâtiment ne peut qu'être amélioré avec la nouvelle façade.

A.d.

Par courrier du 29 novembre 2018, le SUME a informé le requérant que la commission d'urbanisme avait émis un préavis négatif, suivi par le Conseil communal de A. (ci-après : le Conseil communal, respectivement l'intimé). Il lui a proposé soit de retirer sa demande de permis de construire, soit de la maintenir entraînant ainsi une décision formelle avec voies de recours en précisant que dans ce cas le dossier serait soumis à l'enquête publique avec dérogation à l'article 101 RAC. Le 6 décembre 2018, le requérant a déclaré qu'il maintenait sa demande.

A.e.

Le dossier a été mis à l'enquête publique avec dérogation à l'article 101 RAC du 14 décembre 2018 au 14 janvier 2019. Aucune opposition n'a été formée.

A.f.

Le 21 décembre 2018, le service de l'aménagement du territoire (SAT) a émis un « préavis favorable sous conditions » à la pose de l'isolation périphérique litigieuse, sous réserve du résultat de la mise à l'enquête publique et des préavis de la commune et des services

concernés.

B.

Par décision du 11 mars 2019, le Conseil communal a refusé d'octroyer au requérant la dérogation à l'article 101 RAC ainsi que le permis de construire sollicité et ordonné la remise en état de la façade Est. En bref, le Conseil communal a considéré que les conditions pour octroyer une dérogation à l'article 101 RAC n'étaient pas réunies. à cet égard, il a relevé que vu la valeur patrimoniale de cet immeuble au plan de site et son inscription dans les périmètres UNESCO et ISOS, la pose d'une isolation périphérique portait atteinte aux caractéristiques patrimoniales de l'immeuble, que l'installation d'une telle isolation supprimait les reliefs de l'immeuble et en particulier le décor de bossages et bandeaux expressément recensés sur la fiche du plan de site, qu'une telle isolation portait clairement atteinte à la typologie représentative en général de son époque de construction et qu'elle créerait par ailleurs un précédent ingérable et inacceptable pour la préservation du patrimoine bâti, que l'isolation périphérique en place créait une surépaisseur noyant totalement les modénatures (chainages d'angles, tailles, corniches, etc.) et que les propositions du requérant de marquer celles-ci ne permettraient pas de restituer leurs proportions, ni le dessin et le relief d'origine. Le Conseil communal a en outre expliqué que la présence d'une seule façade sur quatre isolée en périphérie aurait pour effet de rompre complètement la vision d'ensemble de l'immeuble, que le changement de chauffage était sans relation directe avec la pose ultérieure sans autorisation d'une isolation périphérique et que la rénovation de la façade affectée par les travaux du chauffage pouvait et devait se faire en l'espèce par une finition à l'identique du mur percé. Le Conseil communal a encore ajouté que la pose d'une isolation intérieure ou un flochage restaient des solutions souvent réalisées pour améliorer les performances thermiques d'un immeuble protégé et que comme déjà expliqué au requérant, il était par ailleurs possible de palier des pertes énergétiques d'un immeuble en privilégiant d'abord le changement des fenêtres ou l'isolation de la dalle du sous-sol et de la toiture, en précisant que de tels travaux pouvaient améliorer jusqu'à 80 % les performances thermiques d'un immeuble. Au vu de ces éléments, le Conseil communal a jugé qu'une dérogation ne pouvait être octroyée, d'une part car l'isolation périphérique portait atteinte à l'intérêt historique et architectural du bâtiment et d'autre part car le requérant ne pouvait se prévaloir d'aucune circonstance particulière. Enfin, le Conseil communal a estimé que l'atteinte était grave non seulement car l'aménagement de l'isolation périphérique installée ne permettrait pas de rétablir une situation satisfaisante en termes d'intégration et de respect des caractéristiques architecturales et historiques de l'immeuble, mais également car celle-ci n'aurait pas pu être installée si un permis de construire avait été sollicité avant le début des travaux et que seul un rétablissement de la situation initiale était envisageable. Selon le Conseil communal, l'intérêt public doit primer sur l'intérêt privé du requérant à pouvoir isoler à moindre coût. Il a précisé que la remise en état pouvait être imposée au requérant, dès lors qu'elle n'impliquait que le démontage de l'isolation périphérique installée en façade Est, estimé à un montant nettement inférieur à 18'000 francs (coût de la mise en place de l'isolation, matériel et pose compris et sans compter la subvention).

C.

Par mémoire du 11 avril 2019, le requérant interjette recours contre la décision susmentionnée, en concluant principalement à son annulation et à l'octroi d'une dérogation à l'article 101 RAC ainsi qu'à la délivrance d'un permis de construire a posteriori pour la pose

d'une isolation périphérique sur la façade Est de l'article n° [a] du cadastre de A. et subsidiairement à ce qu'il soit renoncé à la remise en état de ladite façade. En substance, le recourant fait valoir que la première condition de l'article 40 LConstr. (existence de circonstances particulières) est remplie dans la mesure où l'état altéré de la façade nécessitait une intervention et que même si l'isolation périphérique est proscrite en tant que telle, elle permet en l'état d'assainir le bâtiment pour répondre, en tous les cas partiellement, aux normes environnementales en vigueur. Le recourant reproche au Conseil communal de ne pas avoir tenu compte de la directive cantonale du 20 mai 2009 relative à la pose d'isolation périphérique de façade, alors qu'il avait produit un argumentaire y faisant référence. Le recourant prétend que cette directive est applicable à l'immeuble en cause, dans la mesure où l'isolation périphérique a été posée sur une seule façade secondaire d'un bâtiment protégé. S'agissant de la deuxième condition (absence d'atteinte à un intérêt public important), le recourant prétend que la pose d'une telle isolation ne porte pas atteinte à un intérêt public important, étant donné que le bâtiment en question est situé dans une arrière-cour, non visible depuis la rue principale et qu'il est entouré de bâtiment comportant des annexes manifestement pas intégrées au site (arrière-cour d'un garage, façade arrière des bâtiments, etc.). Le recourant reproche également à l'intimé de ne pas avoir expliqué pourquoi ses propositions pour marquer les modénatures inscrites sur la fiche ne permettraient pas de restituer la typologie représentative du bâtiment (proportions, dessin, relief d'origine), de ne pas tenir compte du fait que la façade Ouest ne présente pas l'ensemble des éléments architecturaux de l'immeuble (frises horizontales entre étage) et se prévaut du préavis positif émis par le SAT. S'agissant de la troisième condition (absence de préjudice sérieux causé aux voisins), le recourant invoque que la construction ne pose aucun préjudice sérieux aux voisins, dans la mesure où l'aspect altéré du bâtiment ne peut être qu'amélioré avec la nouvelle façade et qu'aucune opposition n'a été formée lors de la mise à l'enquête publique. Enfin, le recourant prétend que le fait d'ordonner la remise en état alors même que la situation du cas d'espèce remplit l'état de fait particulier visé par la directive susmentionnée (pose partielle d'isolation périphérique sur une façade secondaire) ne respecte pas le principe de la proportionnalité. Pour le surplus, il reproche également à l'intimé de ne pas avoir tenu compte du coût de l'intervention et de la perte de l'investissement.

D.

D.a.

Dans ses observations du 28 mai 2019, l'intimé conclut au rejet du recours. Il fait valoir que même examinée sous l'angle de la directive cantonale, la situation n'est pas différente, en relevant que le tableau en page 2 de celle-ci contredit la première partie. Il ajoute que la protection contre l'ajout d'une isolation périphérique du bâtiment concerné est assurée d'une part par la note de 5 qui empêche toute intervention sous l'angle du RAC et d'autre part par le fait qu'il est compris dans le périmètre d'inscription UNESCO sous l'angle de la directive cantonale pour la pose d'isolation périphérique en façade. En outre, l'intimé relève que dans la mesure où la directive cantonale classe les immeubles ayant reçu une note de 5 dans la catégorie "non digne d'être protégé", elle est contraire au RAC. Il ajoute que la notion "non digne d'être protégé" ne repose sur aucune base légale et que l'article 139 RAC, qui constitue une base légale formelle, est applicable. L'intimé se réfère pour le surplus à la décision attaquée.

D.b.

Invité à se déterminer quant aux observations de l'intimé, le recourant n'a pas répliqué.

E.

E.a.

Une vision locale a été organisée le 3 décembre 2019 par le service juridique de l'État (ci-après: service juridique), chargé de l'instruction du recours. La commune, par son mandataire et la responsable des permis de construire du SUME, le mandataire du recourant et le gérant de l'immeuble concerné ont participé à cette vision locale.

E.b.

Par courrier du 9 décembre 2019, le service juridique a transmis aux parties et au SUME le procès-verbal de la vision locale. Par lettre du 13 décembre 2019, le recourant, indiquant se baser notamment sur un avis de B. SA, a précisé qu'il contestait le chiffre de 80 % avancé par le SUME et son appréciation s'agissant de l'isolation périphérique. Il a ajouté que toutes les fenêtres de l'immeuble avaient été remplacées par des fenêtres alu-bois en 2013. Quant à eux, l'intimé et le SUME n'ont pas émis de remarque particulière. Le procès-verbal modifié a été renvoyé aux parties et au SUME par courrier du 16 janvier 2020.

F.

Les autres éléments de fait seront, au besoin, repris à l'appui de l'argumentation juridique de la présente décision.

Considérant en droit :

A.Recevabilité

1.

Le recours, déposé dans les formes et délai légaux, est recevable. Le recourant étant particulièrement touché par la décision entreprise, il a la qualité pour recourir à son encontre (art. 32 let. a de la loi du 27 juin 1979 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA)).

B.Violation du droit d'être entendu

2.

2.1.

En reprochant à l'intimé de ne pas avoir traité son grief relatif à l'application de la directive cantonale du 20 mai 2009 pour la pose d'isolation périphérique, le recourant fait implicitement valoir une violation de son droit d'être entendu.

2.2.

Tel qu'il est garanti par l'article 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.), le droit d'être entendu comprend en particulier le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 142 II 218 consid. 2.3 et les références citées).

L'autorité qui rend une décision doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé cette décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Cependant, l'autorité n'a en principe pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 138 I 232 consid. 5.1 et les références citées). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 577 consid. 3.2.1 ; TF 2C_341/2016 du 3 octobre 2016 consid. 3.1). En revanche, une autorité se rend coupable d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 2 Cst. si elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre (ATF 141 V 577 consid. 3.2.1 ; ATF 115 Ia 1 consid. 3). Pour autant qu'elle ne soit pas d'une gravité particulière, la violation du droit d'être entendu commise en première instance peut être guérie si le justiciable a la faculté de se déterminer dans la procédure de recours, si l'autorité de recours dispose d'un plein pouvoir d'examen, en fait et en droit (ATF 135 I 279 consid. 2.6.1).

2.3.

En l'espèce et dans la mesure où dans ses observations, l'intimé s'est finalement prononcé quant à l'application de la directive cantonale et que le recourant a été invité à répliquer s'il le souhaitait, possibilité dont il n'a au demeurant pas fait usage, le grief aurait été mal fondé. Quoiqu'il en soit, on rappellera que même en présence d'une grave violation du droit d'être entendu, il est possible de renoncer au renvoi de la cause à l'autorité précédente lorsqu'une telle mesure apparaît vide de sens et prolongerait inutilement la procédure, au détriment de l'intérêt des parties à recevoir une décision dans un délai raisonnable (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 et les références citées).

C. Violation de l'article 40 LConstr.

3.

3.1.

Dans un second grief, le recourant prétend que toutes les conditions pour l'octroi d'une dérogation à l'article 101 RAC, proscrivant, sur l'ensemble du territoire communal, la pose d'une isolation périphérique sur les bâtiments ayant une note comprise entre 0 et 3 ou entre 0 et 6 pour les bâtiments se trouvant dans le périmètre d'inscription UNESCO, sont remplies.

3.2.

En vertu de l'article 40 al. 1 LConstr., des dérogations au plan d'aménagement, à la [présente] loi ou au règlement communal des constructions peuvent être octroyées par l'autorité compétente si les trois conditions cumulatives suivantes sont remplies : elles sont justifiées par des circonstances particulières (let. a) ; elles ne portent pas atteinte à un intérêt public important, notamment à l'aspect historique, esthétique ou pittoresque d'une localité, d'un quartier, d'une rue ou d'un bâtiment ou à la protection de l'environnement, de la nature ou du paysage (let. b) ; elles ne causent pas un préjudice sérieux aux voisins (let. c).

L'article 40, alinéa 2 prévoit que les dérogations sont accordées par le département qui rend

des décisions spéciales, sous réserve des cas prévus à l'alinéa 3. Selon ce dernier alinéa, les communes disposant des moyens de contrôle suffisants sont compétentes pour accorder les dérogations concernant les dispositions traitant notamment des prescriptions architecturales et esthétiques. L'article 5 de l'arrêté du Conseil d'État du 13 mai 2015 dispensant la commune de A. de l'obligation de solliciter le préavis des services concernés de l'État dans le cadre de la procédure de permis de construire (RSN 720.12) prévoit notamment que ladite commune est dispensée des décisions spéciales du Département du développement territorial et de l'environnement s'agissant des dérogations aux dispositions du plan d'aménagement communal, du règlement communal des constructions ou de la LConstr., relatives aux prescriptions architecturales et esthétiques au sens de l'article 40, alinéa 3 LConstr.

3.3.

Selon la jurisprudence et la doctrine, savoir si les conditions d'une dérogation sont remplies est une question de droit qu'un tribunal revoit en principe librement. Les limites entre les notions de "circonstances particulières", "intérêt public important" et "préjudice sérieux aux voisins" sont difficiles à déterminer, de sorte qu'il convient avant tout, dans chaque cas particulier, de procéder à une appréciation d'ensemble des différents facteurs à prendre en compte. L'intérêt du requérant à réaliser son projet doit être mis en rapport avec celui de la collectivité (laquelle peut être favorable ou non au projet), celui des voisins susceptibles d'être touchés et celui que poursuit la norme à laquelle il est envisagé de déroger, ainsi qu'avec l'intérêt public à l'application stricte de la loi et l'intérêt privé des voisins au respect par les tiers des règles qu'ils doivent eux-mêmes observer.

Malgré la complexité et la diversité des intérêts à prendre en considération le refus d'une dérogation est la règle, son octroi l'exception. Une dérogation entre en effet dans le domaine des autorisations exceptionnelles, de sorte qu'on doit faire preuve d'une grande réserve dans son octroi. La possibilité de déroger au système légal doit être réservée aux cas où il s'agit d'éviter des situations trop rigoureuses que le législateur n'a pas voulues ou lorsque les conditions pour l'octroi d'une dérogation sont précisées dans la loi et qu'elles sont réalisées. De ce point de vue, une disposition prévoyant la possibilité de déroger à certaines règles ne constitue qu'une application particulière du principe de la proportionnalité qui régit l'ensemble du droit administratif. L'octroi restrictif de dérogations vise à sauvegarder la sécurité du droit, c'est-à-dire sa clarté et son unité, et à garantir l'égalité de traitement. En matière de constructions, il est en effet souhaitable que le territoire d'une commune soit en principe régi par les règles dont celle-ci s'est elle-même dotée et que les justiciables soient tous soumis aux mêmes limitations. Un propriétaire ne saurait ainsi obtenir une dérogation pour la seule raison qu'elle lui permettrait de faire un usage optimal de son bien. Le fait que le requérant ait des motifs économiques à la réalisation du projet peut constituer une circonstance particulière susceptible de justifier une dérogation. Ce n'est cependant qu'un critère parmi d'autres et il faut également examiner les solutions alternatives envisageables. En effet, des considérations économiques sont des motifs d'ordre général que l'on retrouve pratiquement toujours. Elles ne créent pas automatiquement des situations particulières qui justifieraient une autorisation exceptionnelle. En ce qui concerne l'évaluation de l'intérêt privé du requérant à la réalisation de son projet, la perte d'un avantage économique et les autres conséquences financières qui peuvent découler du refus d'une dérogation n'ont en règle générale pas une importance déterminante. De même, l'intérêt financier éventuel de la collectivité publique à la réalisation d'un projet, notamment l'intérêt fiscal, ne crée pas un

intérêt public justifiant une dérogation (arrêt de la Cour de droit public CDP.2017.338 du 16 avril 2018, consid. 3b et la référence citée).

3.4.

S'agissant de la première condition de l'article 40 al. 1 LConstr., l'intimé relève dans sa décision notamment que «le changement de chauffage [] est sans relation directe avec la pose ultérieure sans autorisation d'une isolation périphérique. [] La pose d'une isolation intérieure ou un flocage restent des solutions souvent réalisées pour améliorer les performances thermiques d'un immeuble protégé. [] il est par ailleurs possible de palier des pertes énergétiques d'un immeuble en privilégiant d'abord le changement des fenêtres ou l'isolation de la dalle du sous-sol et de la toiture. De tels travaux peuvent améliorer jusqu'à 80% les performances thermiques d'un immeuble []». Concernant la seconde condition de l'article 40 al. 1 LConstr., l'intimé relève en particulier que «vu la valeur patrimoniale de cet immeuble au Plan de site et son inscription dans les périmètres UNESCO et ISOS, la pose d'une isolation périphérique porte atteinte à ses caractéristiques patrimoniales. L'installation d'une telle isolation, ainsi qu'en atteste la façade déjà recouverte, supprime les reliefs de l'immeuble et en particulier le décor de bossages et bandeaux expressément recensé sur la fiche du Plan de site []. Une telle isolation créerait par ailleurs un précédent ingérable et inacceptable pour la préservation du patrimoine bâti. L'isolation périphérique en place crée une surépaisseur qui noie totalement les modénatures (chainages d'angles, tailles, corniches, etc.). Les propositions du requérant de marquer ces modénatures ne permettraient pas de restituer leurs proportions, ni le dessin et le relief d'origine. Enfin, la présence d'une seule façade sur quatre isolée en périphérie aurait pour effet de rompre complètement la vision d'ensemble de l'immeuble».

3.5.

Il n'est pas contesté que la troisième condition de l'article 40 al. 1 LConstr., à savoir le préjudice sérieux aux voisins, est en l'espèce remplie. Reste à déterminer si c'est à bon droit que l'intimé a considéré que tel n'était pas le cas des deux autres conditions d'octroi d'une dérogation, à savoir l'existence de circonstances particulières et l'absence d'atteinte à un intérêt public important.

En l'occurrence, contrairement à ce qu'il prétend, le recourant ne peut se prévaloir d'aucune circonstance particulière propre à justifier l'octroi d'une dérogation à l'article 101 RAC. En effet, même si certes la pose d'une telle isolation permet certainement d'améliorer les capacités énergétiques de ce bâtiment du 19^{ème} siècle qui n'a que peu été rénové depuis lors, il ne s'agit pas de l'unique solution qui existe pour ce faire. En effet, comme relevé par l'intimé, il existe d'autres possibilités permettant d'améliorer les performances thermiques d'un immeuble, respectivement de palier des pertes énergétiques, comme par exemple l'isolation intérieure, le flocage, l'isolation de la toiture, de la dalle du sous-sol ou encore le changement des fenêtres. Ceci ressort également du Certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB) établi le 8 juin 2017, qui recommande, à défaut de pouvoir poser une isolation extérieure pour des raisons architecturales ou de protection des monuments, la pose d'une isolation intérieure, en relevant qu'en tous les cas une isolation améliore le confort. Afin de palier à la perte de chaleur et d'obtenir ainsi une meilleure isolation thermique, ledit certificat recommande en outre d'isoler la toiture et le plafond du sous-sol (p. 3). Si les fenêtres ont été changées en 2013, aucune autre des solutions précitées n'a été mise en place, ni même

vraisemblablement été envisagée par le recourant avant de procéder à la pose de l'isolation litigieuse.

Ce dernier reproche encore à l'intimé de ne pas avoir tenu compte de la directive cantonale relative à la pose d'une isolation périphérique de façade, selon lui applicable au cas d'espèce dans la mesure où celle-ci a été posée sur une seule façade secondaire d'un bâtiment protégé. Selon cette directive, sur les bâtiments de valeur 4 et les autres bâtiments inscrits de manière marquante dans un contexte ou un site reconnu d'une valeur patrimoniale particulièrement importante par les inventaires internationaux, fédéraux, cantonaux ou communaux (périmètre d'inscription UNESCO de A. par exemple) et dont la transformation pèjorerait notablement la valeur, la pose d'isolation périphérique de façade est en principe interdite ; des interventions partielles (sur des façades secondaires par exemple) peuvent faire l'objet de dérogation de la part du DGT, en fonction des préavis des services et offices cantonaux et communaux concernés. Selon la jurisprudence, les directives de l'administration, dans la mesure où elles sont destinées à assurer l'application uniforme des prescriptions légales, n'ont pas force de loi et, par voie de conséquence, ne lient ni les administrés ni les tribunaux. Elles servent tout au plus à créer une pratique administrative uniforme et présentent à ce titre une certaine utilité ; elles ne peuvent en revanche sortir du cadre fixé par la norme supérieure qu'elles sont censées concrétiser. En d'autres termes, à défaut de lacune, les directives ne peuvent prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence (ATF 141 V 175 consid. 4.1 et la référence citée). En l'espèce, la directive cantonale en question a vraisemblablement été édictée dans le but de régler et d'uniformiser la pratique relative à la pose d'isolation périphérique de façade en attendant que les communes légifèrent à cet égard dans leurs règlements communaux, parfois antérieurs à cette technique d'isolation. Dans son règlement communal, la commune de A. a expressément prévu d'interdire la pose d'isolation périphériquesur les bâtiments ayant une note comprise entre 0 et 6 pour les bâtiments se trouvant dans le périmètre d'inscription UNESCO. C'est le lieu de rappeler en outre que l'autorité communalebénéficie d'une liberté d'appréciation particulière en matière d'esthétique des constructions. Dans ces circonstances, la directive cantonale, qui n'a quoi qu'il en soit pas force de loi et ne lie donc pas l'autorité de céans, ne trouve pas application. Au demeurant, même si ladite directive était applicable, on remarqueraqu'elle ne fonde aucun droit automatique : l'octroi d'une dérogation, impliquant de procéderà une appréciation d'ensemble des différents facteurs à prendre en compte, resterait nécessaire.

Qui plus est, la pose de l'isolation litigieuse porte atteinte à un intérêt public important, à savoir la préservation de l'aspect historique et esthétique de l'immeuble en question. Le bâtiment litigieux a obtenu une note de 5 au plan de site. Conformément à l'article 127 RAC, cet immeuble est ainsi classifié dans la catégorie « bâtiments bien intégrés », correspondant à des bâtiments qui s'intègrent harmonieusement à leur environnement, sans présenter de qualité architecturales particulières. La note de 5 signifie que le bâtiment possède une architecture et un volume intéressants et qu'il est bien intégré au site. Dans le secteur intermédiaire, les bâtiments bien intégrés doivent être entretenus et rénovés dans le respect de leurs caractéristiques typologiques et historiques propres (art. 139 RAC). Or, dans le cas d'espèce et comme cela a pu être constaté lors de la vision locale (cf. photos au dossier), l'isolation périphérique posée sans droit sur la façade Est a créé une surépaisseur et ainsi complètement noyé les éléments caractéristiques de l'immeuble, tels que les tailles, les soubassements, les chaînages, les corniches et le travail de l'avant-toit. Elle a supprimé

les reliefs de l'immeuble et en particulier les éléments expressément recensés sur la fiche du plan de site (en particulier le décor de bossages et les bandeaux). L'argument du recourant selon lequel il faut tenir compte du fait que l'immeuble est situé dans une arrière-cour non visible depuis la rue principale et qu'il se trouve en limite du périmètre UNESCO tombe à faux ; le recourant perd en effet de vue que le RAC s'applique sur l'ensemble du territoire communal et que la labélisation UNESCO valorise la qualité d'un ensemble et non des cas particuliers. Au surplus, le fait que le SAT ait rendu un préavis favorable à la pose de l'isolation litigieuse n'est pas non plus déterminant, dans la mesure où en plus de ne pas être obligatoire dans le cas d'espèce, il réservait expressément les préavis de la commune et des services concernés.

3.6.

Au vu de ce qui précède, c'est donc à raison que l'intimé a considéré que les conditions d'octroi d'une dérogation au sens de l'article 40 LConstr. n'étaient pas remplies.

C. Violation du principe de la proportionnalité

4.

4.1.

Le recourant affirme, dans un dernier grief, que l'ordre de remise en état violerait le principe de la proportionnalité, en reprochant notamment à l'intimé de ne pas avoir tenu compte du coût de l'intervention et de la perte de l'investissement.

4.2.

Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction édifiée sans permis et pour laquelle une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. Selon ce principe, il faut qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité). Le principe de la proportionnalité proscriit toute restriction allant au-delà du but visé ; il exige un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit), impliquant une pesée des intérêts en présence ; ATF 135 I 169 cons. 5.6, 176 cons. 8.1, 134 I 214 cons. 5.7, 221 cons. 3.3 et les références citées).

L'autorité renonce toutefois à ordonner une telle mesure si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit. Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de la proportionnalité. Toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (TF 1C_292/2016 du 23 février 2017, consid. 5.1. et les références citées).

L'article 46 LConstr. reconnaît aux communes une certaine marge d'appréciation puisqu'il n'oblige pas celles-ci à ordonner la démolition ou la modification des constructions contraires aux plans et aux dispositions en vigueur, mais leur en donne la faculté (RJN 1994, p. 172 ss, 1987, p. 268). Dans la mesure où son autonomie est en cause, la commune peut dès lors exiger que l'autorité cantonale respecte les limites de sa compétence (ATF 116

la 52). Il en résulte que les autorités de recours chargées de contrôler l'application de cette disposition doivent faire preuve de retenue dans l'accomplissement de cette tâche et limiter leur pouvoir d'intervention dans ce domaine à l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation (art. 33 let. a de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979 ; RJN 1994, p.172 ss et les références citées), cela d'autant plus que la commune est mieux à même d'apprécier les conditions locales et de déterminer la politique qu'elle entend suivre en la matière (RJN 2010, p. 397cons. 2b).

4.3.

En l'occurrence, l'intimé a ordonné la remise en état de la façade Est. À l'appui, il a relevé que seul un rétablissement de la situation initiale permettait de rétablir une situation satisfaisante en termes d'intégration et de respect des caractéristiques architecturales et historiques de l'immeuble. Selon lui, l'atteinte est grave étant donné que l'isolation installée n'aurait pas pu être si un permis de construire avait été sollicité au préalable. Il a en outre estimé que l'intérêt public au respect de la loi primait sur l'intérêt privé du recourant à pouvoir isoler à moindre coût. Il a considéré par ailleurs que la remise en état impliquait uniquement d'enlever et d'évacuer les plaques déjà installées et que son coût, estimé à un montant nettement inférieur à 18'000 francs (correspondant au coût de la mise en place de l'isolation propre sans compter la subvention), pouvait être imposé au recourant. Cette argumentation ne prête pas le flanc à la critique.

À titre préalable, on écartera d'office l'argument du recourant relatif à l'application de la directive cantonale, puisque comme on l'a vu, celle-ci ne trouve pas application dans le cas d'espèce (cf. supraconsid. 3.5). Ensuite, seule la remise en état de la façade permet de rétablir une situation satisfaisante en termes d'intégration et de respect des caractéristiques architecturales et historiques de l'immeuble. Tel que cela a déjà été relevé, la pose de l'isolation périphérique a créé une surépaisseur qui a totalement noyé les modénatures existantes, dont on rappellera que certaines sont inscrites au plan de site. De plus, les propositions du recourant de marquer lesdites modénatures ne permettraient pas de restituer leurs proportions, la matérialité, le dessin et le relief d'origine. Par ailleurs, le fait qu'une seule façade sur quatre soit isolée en périphérie a pour effet de rompre la vision d'ensemble de l'immeuble, en plus d'en modifier le volume. Le fait que la façade Ouest ne présente pas les mêmes éléments architecturaux que la façade Est ne permet pas d'infirmier ce qui précède. Au demeurant, l'intimé a pris en compte les intérêts privés du recourant dans le cadre de sa pesée des intérêts. En particulier, il a estimé que les travaux et le coût de la remise en état pouvaient raisonnablement lui être imposés. Lors de la vision locale, le gérant de l'immeuble a précisé que les travaux de démontage de l'isolation périphérique pouvaient se faire en deux jours et qu'ils n'étaient pas compliqués. Il a estimé les coûts de la pose, du démontage et de l'évacuation des déchets à 40'000 francs environ. Quoiqu'il en soit, cet élément n'est pas à lui seul déterminant. Selon la jurisprudence en effet, l'intérêt public s'oppose à l'intérêt privé du recourant qui est principalement d'ordre patrimonial ; l'intérêt financier ne revêt qu'un poids restreint face à l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit (cf. notamment arrêt du TF 1C_82/2015 du 18 novembre 2015 consid. 4.2, non publié in ATF 141 II 476). Au demeurant, des ordres de démolition et de remise en état ont été confirmés pour des montants de 300'000 francs (cf. TF 1C_29/2016 du 18 janvier 2017, consid. 7.2 et les références citées).

4.4.

Au vu de ce qui précède, le recourant doit s'accommoder du fait que l'autorité, pour assurer l'égalité devant la loi et le respect de la réglementation sur les constructions, accorde une importance prépondérante au rétablissement conforme au droit par rapport aux inconvénients financiers qui en résultent pour lui.

D. Conclusions et frais

5.

5.1.

Au vu de ce qui précède, le recours du 11 avril 2019, mal fondé, est rejeté, la décision attaquée étant confirmée. L'intimé se chargera de fixer un nouveau délai au recourant pour réaliser les travaux d'enlèvement de l'isolation et de la remise en état de la façade Est.

5.2.

Vu le sort de la cause, le recourant, qui succombe, supportera le paiement des frais de procédure (art. 47, al. 1 LPJA), qui comprennent les émoluments et les débours. En application de la loi fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (LTFrais), du 6 novembre 2019, l'émolument de décision est fixé en tenant compte de la mise à contribution de l'autorité, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 6). Devant le Tribunal cantonal, le Conseil d'État et les autres autorités, l'émolument de décision n'excède pas 8'000 francs (art. 47, al. 1). Les frais de ports, d'expédition et de téléphone sont calculés forfaitairement à raison de 10 % de l'émolument arrêté (art. 52, al. 1).

Tout bien considéré, l'émolument sera fixé à 1'500 francs, auquel s'ajoutent les frais par 150 francs, soit au total à 1'650 francs, montant partiellement compensé par l'avance de frais de 1'210 francs versée par le recourant suite à la décision du 16 avril 2019 du service juridique. Une facture de 440 francs parviendra ainsi encore au recourant prochainement.

5.3.

Vu l'issue du litige, il n'est pas alloué de dépens (art. 48, al. 1 LPJAa contrario).

Par ces motifs, le Conseil d'État

décide :

1. Le recours de X. du 11 avril 2019 contre la décision du Conseil communal de A. du 11 mars 2019 est rejeté.

2. Un émolument de 1'500 et des frais à hauteur de 150 francs sont mis à la charge du recourant, somme partiellement compensée par l'avance de frais de 1'210 francs versée par le recourant suite à la décision du 16 avril 2019 du service juridique.

3. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 4 mars 2020

Au nom du Conseil d'état :

Le président, La chancelière,

A. Ribaux S. Despland

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