

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

IIe COUR ADMINISTRATIVE

Séance du 20 juin 2006

Statuant sur le recours interjeté le 14 septembre 2005
(2A 05 78)

par

X. et Y. à Estavayer-le-Lac,

contre

la décision prise le 18 août 2005 par le **Préfet du district de la Broye**;

(Rétablissement de l'état de droit)

C o n s i d é r a n t :

En fait:

- A. X. et Y. ont procédé dans le courant 2001 à la rénovation de leur maison, sise rue du Musée, dans la Vieille Ville d'Estavayer-le-Lac. Au cours des travaux, ils ont notamment remplacé les fenêtres et les volets du bâtiment en utilisant du bois métal pour les fenêtres et de l'aluminium pour les volets.

- B. Le 20 juin 2002, la Commission des biens culturels a dénoncé les époux X. et Y. auprès de la commune en estimant que ces derniers ont violé la réglementation communale en utilisant des matériaux incompatibles avec la protection du site. La Commission a souligné que, si les contrevenants ont bien pris contact en juin 2001 avec le Service des biens culturels pour ce qui concerne la façade du bâtiment, ils n'ont pas indiqué cependant à cette occasion qu'ils entendaient aussi remplacer les fenêtres et volets. En ne suivant pas la procédure fixée à l'art. 9 du règlement particulier du plan d'aménagement de la Vieille Ville d'Estavayer-le-Lac de décembre 1980 (ci-après: RP) qui prévoit que «toute modification extérieure d'un bâtiment (peinture, crépis, tuiles, etc.) n'exigeant pas l'octroi d'un permis de construire est soumise à l'approbation du conseil communal», les époux X. et Y. auraient placé les autorités devant le fait accompli. La Commission a dès lors proposé que les propriétaires se voient infliger une amende, que les travaux effectués soient clairement déclarés non conformes à la réglementation en vigueur et que l'autorité communale se réserve le droit de demander le remplacement des éléments non conformes à l'occasion de prochains travaux sur le bâtiment.

- C. Le 10 juillet 2002, la commune a dénoncé à son tour les époux X. et Y. auprès du Préfet du district de la Broye en concluant à ce qu'ils soient sanctionnés par une amende et en requérant le remplacement des volets en métal par des volets en bois conformément à l'art. 199 de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1).

- D. Par décision du 18 août 2005, le préfet a ordonné aux époux X. et Y. de remplacer dans un délai de trois ans les volets en aluminium de leur maison. Le maintien des fenêtres en bois métal a, en revanche, été toléré. Toutefois,

si celles-ci devaient être remplacées, le respect des prescriptions applicables serait alors exigé.

Le préfet a motivé sa décision en constatant que les matériaux métalliques utilisés pour le nouvel aménagement ne sont pas conformes à l'art. 36 al. 5 RP qui prescrit que «tous les revêtements de façade brillant (marbres, métaux, verre, plastique, céramique, verre coloré) de couleur vive, dont la teinte est trop sombre ou trop claire (blanc), qui peuvent nuire au bon aspect des lieux, sont interdits». Même en admettant que cette disposition n'est pas claire quant à son application à des fenêtres et que les contrevenants n'étaient pas de mauvaise foi en agissant comme ils l'ont fait, le préfet a refusé de reconnaître leur bonne foi en soulignant qu'ils auraient obtenu les précisions nécessaires s'ils avaient pris la peine de contacter l'autorité communale ainsi que l'exige l'art. 9 du règlement communal d'urbanisme (ci-après: RCU). Prenant acte que le prix des volets litigieux est de 20'000 fr. et celui des fenêtres de 55'000 fr., le préfet a considéré que l'intérêt public à un rétablissement de l'état de droit s'agissant des volets est prépondérant compte tenu de l'importance du site. Toutefois, vu la faible différence d'aspect entre des volets en aluminium et des volets en bois fraîchement peints, il a estimé qu'un délai de trois ans pouvait être accordé aux époux X. et Y. pour procéder à leur remplacement. Pour des motifs de proportionnalité, il a renoncé à exiger le changement des fenêtres.

Le préfet a surtout clairement déclaré vouloir soutenir la volonté de la commune de préserver le caractère de la Vieille Ville. Dans la perspective de l'entrée en vigueur d'un nouveau règlement communal visant à renforcer les mesures de protection, il a jugé important de donner un signal fort de la volonté des autorités de mettre en œuvre les mesures préconisées et c'est la raison pour laquelle le comportement des actuels contrevenants a été sanctionné.

- E. Agissant le 14 septembre 2006, X. et Y. ont contesté devant le Tribunal administratif la décision préfectorale du 18 août 2005 dont ils demandent l'annulation. A titre principal, ils concluent à la constatation de l'absence de toute violation du règlement communal. Subsidièrement, ils requièrent que le Tribunal administratif substitue à la mesure contestée de remplacement des volets, l'obligation de consulter les autorités et de suivre leurs recommandations lors de futures rénovations. Ils concluent à titre plus subsidiaire encore que les volets soient tolérés et que la question de leur maintien soit réexaminée dans un délai de huit ou dix ans.

S'agissant des faits, les recourants rappellent que, dans le cadre des travaux de rénovation qu'ils ont effectués, ils ont participé, le 28 juin 2001, à une séance au cours de laquelle il a été question des couleurs qu'ils comptaient

utiliser pour la rénovation des façades. A cette occasion, ils ont renoncé aux couleurs prévues initialement pour se plier aux exigences des autorités présentes, soit un représentant de la commune et une représentante du Service des biens culturels. La question des règles à respecter au sujet de la rénovation ou du remplacement des fenêtres et des volets n'a été évoquée par aucune des parties quant bien même l'aspect délabré des anciennes fenêtres laissait peu de doute sur le fait qu'elles seraient intégrées dans les travaux de remise en état du bâtiment.

Compte tenu des contacts qu'ils ont eu avec les autorités compétentes, les recourants soulignent qu'ils n'ont pas eu le sentiment de violer le règlement en vigueur. Ils affirment que, selon l'art. 9 RP, le simple fait de remplacer une fenêtre, et non pas de la transformer, n'est pas soumis à l'obligation d'annoncer les travaux. Ils nient dès lors que les actes qui leur sont reprochés constituent une modification extérieure de leur immeuble. Ils estiment que leur interprétation est confirmée par l'art. 10 du nouveau règlement qui, dans son énumération exemplative, comprend désormais les mentions de «fenêtres et portes extérieures, superstructures, boîtes aux lettres, etc.». A leur avis, la nouvelle disposition s'appliquera à l'ensemble des éléments visibles à l'extérieur du bâtiment et non plus uniquement aux éléments majeurs. De plus, elle concernera tous les travaux d'entretien et non pas seulement les transformations comme actuellement. Imposant des obligations plus étendues aux propriétaires, la nouvelle disposition ne peut être utilisée comme source d'interprétation du règlement actuel. Au vu des matériaux utilisés sur de nombreux bâtiments en ville d'Estavayer, la nouvelle norme ne peut être considérée purement et simplement comme la transcription dans un texte légal d'une pratique constante.

Les recourants contestent également toute violation de l'art. 36 al. 5 RP. Ils constatent que la disposition en cause ne mentionne nulle part de manière explicite la question du matériau dont sont faits les fenêtres et volets. Le futur règlement apporte une précision expresse sur ce point. Dans la mesure où l'art. 36 du règlement utilise le terme de «revêtement de façade», ils estiment que la notion de revêtement ne concerne pas les fenêtres et volets. De plus, contrairement à l'état de fait visé par la règle, les volets litigieux ne sont pas de couleur vive, mais d'un vert discret qui respecte la teinte antérieure. De toute manière, les recourants nient que leurs volets portent atteinte au bon aspect des lieux. La différence qu'ils présentent avec des volets en bois est minime, de l'aveu même du préfet, et il est exclu qu'une différence aussi minime puisse déployer un tel effet sur le site. Sur le long terme, il n'est pas dit qu'une différence se fasse sentir entre des volets en bois peints et des volets en aluminium, chaque propriétaire de volets en bois étant libre de les repeindre régulièrement pour maintenir la fraîcheur de la couleur.

S'appuyant sur un dossier photographique produit en annexe à leur mémoire, les recourants estiment qu'au vu du nombre important de cas dans lesquels des volets en métal ou même des stores métalliques ont été installés dans la Vieille Ville sans provoquer de réaction visible de la commune, il est disproportionné d'exiger le remplacement des volets dans leur cas particulier. Ils soulignent que la permanence de cette situation de tolérance a été en partie à l'origine de leur choix - ils auraient pu se satisfaire de volets en bois – dans la mesure où elle crée une apparence de légalité. La décision attaquée leur paraît inéquitable dès lors qu'elle met en évidence au mieux une pratique variable au niveau des sanctions prononcées dans des cas analogues, au pire une attitude arbitraire de la commune dans ses dénonciations. Les recourants ne comprennent pas pourquoi l'intérêt public exigerait qu'ils remplacent leurs volets alors que le maintien de volets similaires dans d'autres cas ne lui serait pas contraire.

Dès l'instant où la différence avec des volets en bois peints est minime, les recourants estiment que l'atteinte au site est insignifiante et que, par conséquent, l'intérêt public à l'enlèvement des volets n'est pas prépondérant par rapport à leur intérêt privé. Ils soulignent qu'une tolérance de la situation n'a aucun risque de créer un précédent dès lors qu'un nouveau règlement communal réglant précisément les cas analogues va entrer en vigueur, de sorte qu'il ne sera plus possible de se référer des précédents antérieurs à cette entrée en vigueur. Les recourants estiment qu'en application du principe de proportionnalité, il est possible de renoncer à la mesure de remplacement et d'y substituer l'obligation d'installer des volets conformes lorsque leur remplacement sera nécessaire. Ils considèrent également envisageable de tolérer la situation actuelle et de convenir de réexaminer le cas dans huit ou dix ans lorsque le temps aurait fait son œuvre et rendu clairement visibles d'éventuelles atteintes au bon aspect des lieux.

- F. Dans ses observations, l'autorité intimée conclut au rejet du recours. Elle souligne avoir appliqué le principe de la proportionnalité en renonçant à exiger le remplacement des fenêtres non conformes. Le préfet considère que l'autorité ne peut renoncer à appliquer les dispositions en vigueur du simple fait qu'il existe d'autres situations qui y contreviennent. Cela reviendrait à paralyser l'application du droit et contreviendrait gravement au principe de la sécurité du droit. Le préfet remarque que, lors de la vision locale, il a été constaté que les volets installés se démarquent des volets en bois par leur aspect brillant.

- G. Le Service des biens culturels conclut également au rejet du recours. Il indique que les propriétaires ne lui ont pas communiqué leur intention d'effectuer des travaux sur les fenêtres et volets dans le cadre de la

rénovation. Il conteste l'interprétation de l'art. 9 RP que font les recourants en remarquant que cette disposition s'applique aux modifications extérieures n'exigeant pas l'octroi d'un permis de construire. Il est exclu dès lors d'appliquer cette norme aux modifications importantes de façade – comme le proposent les recourants – dès l'instant où de telles modifications qui changent l'aspect de l'ouvrage sont soumises à l'obligation du permis de construire en application de l'art. 72 du règlement du 18 décembre 1984 d'exécution de la LATeC (RELATeC; RSF 710.11). L'art. 9 RP s'applique donc pour toutes les autres modifications de façade, y compris le remplacement d'une fenêtre par une autre réalisé dans un matériau différent.

Sans entrer dans le détail sur le point de savoir si l'art. 37 RP concernant expressément les fenêtres traite des matériaux, le service relève que si, en application de l'art. 9 précité, les recourants avaient soumis leur projet pour approbation des teintes à la commune, cette dernière aurait pu prendre position sur la modification des matériaux.

Pour le surplus, le service estime que la décision attaquée respecte le principe de la proportionnalité. Il rappelle que si, dans un premier temps, la Commission des biens culturels a proposé une mesure moins rigoureuse, elle avait demandé en sus que les intéressés soient sanctionnés par une amende.

En conclusion, le service estime que les recourants devaient soumettre à l'approbation du conseil communal leur projet de remplacement des fenêtres et volets de leur immeuble. L'autorité communale aurait interdit l'utilisation de PVC pour les fenêtres et d'aluminium pour les volets, même si le règlement n'interdit pas explicitement l'utilisation de ces matériaux pour les éléments en cause.

- H. La commune n'a pas d'observations particulières à formuler sur le recours et se réfère à la décision attaquée pour conclure à son rejet.

En droit:

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits, le présent recours est recevable en vertu de l'art. 176 al. 1 LATeC et de l'art. 114 al. 1 let. c du code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Le Tribunal administratif peut donc entrer en matière sur ses mérites.

- b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal administratif peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lettre a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (lettre b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal administratif ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).
2. On ne peut pas suivre les recourants lorsqu'ils prétendent que les modifications visées par l'art. 9 RP ne concerneraient que les éléments majeurs du bâtiment et que, par conséquent, le simple remplacement de fenêtres et de volets ne tomberait pas dans le champ d'application de cette norme. Il faut en effet constater, avec le Service de biens culturels, que les rénovations de façade qui changent l'aspect d'un ouvrage sont déjà soumises à la procédure ordinaire de permis de construire en vertu de l'art. 72 al. 1 let. e RELATeC et que, par conséquent, l'art. 9 RP ne peut concerner que des travaux de moindre importance. De plus, rien ne justifie, parmi ces travaux de moindre importance, de limiter la portée de l'art. 9 aux seuls aménagement touchant une part très importante de la surface de l'immeuble. Le texte très général de la disposition ne se prête pas à une telle limitation. On ne saurait en particulier inférer cette conséquence de la liste exemplative des objets soumis à approbation (peinture, crépis, tuiles, etc.) dans la mesure où l'ampleur des travaux en cause peut être très variable. De toute manière, même en admettant l'interprétation discutable des recourants, on devrait constater que la rénovation de toutes les fenêtres de leur bâtiment porte sur une surface considérable et constitue une modification d'un élément majeur de la maison.

Quant à vouloir échapper à l'obligation de soumettre les travaux à approbation de la commune sous prétexte que les propriétaires se limitent à remplacer les fenêtres et volets à l'identique, il faut constater qu'en l'espèce, la rénovation litigieuse a effectivement entraîné une modification extérieure du bâtiment dans la mesure où l'utilisation de métal et de bois métal pour le nouvel aménagement en lieu et place du bois est nettement visible sur la façade.

C'est donc à tort que les recourants n'ont pas sollicité l'approbation de la commune avant de procéder aux travaux. Ils ont ainsi clairement violé l'art. 9 RP.

3. Selon l'art. 5 al. 1 RP, «le conseil communal prend toutes mesures pour maintenir le caractère de la Vieille Ville. Il peut refuser tout projet dont la qualité architecturale est jugée insuffisante ou dont l'intégration dans le site n'est pas satisfaisante (..)». Mis en relation avec l'art. 9 précité, cette

disposition permet à l'autorité communale de refuser son approbation et, par conséquent, d'opposer son veto à tout projet dont l'intégration dans le site n'est pas satisfaisante. Cela signifie qu'à défaut de précision dans le reste du règlement, il est possible de se fonder sur la norme générale pour refuser un aménagement contraire au but de protection du site.

En l'espèce, on doit constater que l'art. 37 RP consacré aux fenêtres ne contient aucune précision ou limitation quant aux matériaux dont doivent être constitués fenêtres et volets. Cela ne signifie pas que les propriétaires sont libres d'imposer à la commune ce qu'ils veulent sous cet angle. Comme il a été dit précédemment, l'art. 5 RP constitue une base légale suffisante pour refuser un projet qui ne s'intègre pas dans le site. Par ce biais, l'autorité communale peut interdire certains matériaux de fenêtres ou de volets dont l'effet extérieur est considéré comme néfaste à la protection de la Vieille Ville.

Dans cette perspective, le fait que le nouveau règlement impose l'utilisation du bois pour les fenêtres est important dans la mesure où il exprime une nécessité de protection du site qui existe déjà actuellement. On peut admettre sur cette base que l'aménagement de volets en aluminium dans la Vieille Ville est incompatible avec le caractère de l'endroit, cela en raison de leur effet de brillance. C'est d'ailleurs ce qu'a tenté de démontrer le préfet en s'appuyant sur l'art. 36 ch. 5 RP consacré aux façades. Même si cette dernière règle n'est pas applicable directement aux fenêtres, elle exprime néanmoins, dans l'exclusion des éléments brillants, un principe général de protection du site qui doit être respecté également lors de l'aménagement de fenêtres.

Il apparaît ainsi que l'aménagement des fenêtres et volets litigieux a été effectué sans approbation communale au sens de l'art. 9 RP et que cette approbation n'aurait pas pu être obtenue dès lors que le projet ne s'intègre pas dans le site ainsi que l'exige l'art. 5 RP.

4. a) Lorsque le propriétaire exécute des travaux en violation de la loi, des règlements, des plans, des conditions du permis ou d'une mesure de protection, le préfet ordonne, d'office ou sur requête, la démolition totale et la remise en état du sol, après avoir entendu les personnes et les organes intéressés (art. 193 al. 3 LATeC). Une telle mesure ne sera toutefois décidée qu'à l'issue d'une appréciation circonstanciée, fondée sur le respect du principe de la proportionnalité.

Le fait que les aménagements litigieux soient illégaux ne signifie pas encore qu'elles doivent être automatiquement supprimés. Le constructeur peut se voir dispenser de démolir l'ouvrage, lorsque la violation est de peu

d'importance ou lorsque la démolition n'est pas compatible avec l'intérêt public ou encore lorsque le constructeur a pu croire de bonne foi qu'il était autorisé à édifier l'ouvrage et que le maintien d'une situation illégale ne heurte pas des intérêts publics prépondérants (ATF 123 II 248 cons 4 a, 111 Ib 213 cons. 6).

- b) En l'espèce, on ne peut pas mettre les recourants au bénéfice de la bonne foi. Certes, il ressort du dossier qu'ils n'ont pas voulu sciemment placer l'autorité devant le fait accompli. Ils ont simplement oublié de requérir l'approbation de la commune pour le remplacement des fenêtres et volets. Compte tenu de leur comportement antérieur, lors de la rénovation de la façade, il ne fait pas de doute qu'ils auraient coopéré avec les autorités s'ils avaient été conscients de leur obligation. En omettant de consulter le règlement communal et de se renseigner avant d'effectuer les travaux - alors qu'ils ne peuvent ignorer que toute intervention sur des bâtiments de la Vieille Ville est délicate du point de vue de la protection du site – les recourants ont commis une négligence qui exclut la bonne foi. Le fait qu'ils n'aient pas été rendus attentifs à leur obligation lors de la séance de chantier du 18 août 2002 ne les excuse pas dans la mesure où la séance en cause ne concernait pas les fenêtres et volets et que les autorités y participant ne savaient pas qu'un projet dans ce sens était en cours.

Il y a lieu cependant de tenir compte du caractère relativement léger de la négligence dans l'appréciation des conséquences à tirer du comportement illicite.

Selon la jurisprudence, même s'il ne peut pas se prévaloir de la bonne foi, un propriétaire est en droit d'invoquer le principe de la proportionnalité pour s'opposer à la démolition. Dans ce cas, toutefois, il doit être conscient que les autorités, soucieuses de préserver l'égalité devant la loi et l'ordre juridique de la construction, attachent une importance accrue au rétablissement de l'état de droit, sans se préoccuper outre mesure des inconvénients de la situation pour le propriétaire touché (ATF 123 II 255, 111 Ib 224, 108 Ib 218; JAB 1998 p. 307).

- c) C'est précisément sous l'angle de l'égalité de traitement qu'en l'espèce, l'ordre de remise en état des lieux pose problème. Par le dépôt d'un dossier photographique conséquent, les recourants ont démontré que les autorités tolèrent un nombre important de volets et stores en métal dans la Vieille Ville. En particulier, il est choquant de constater qu'en face même du bâtiment des recourants, une maison est équipée de volets en aluminium. Ni le préfet, ni la commune ou le Service des biens culturels n'ont indiqué dans leur réponse au recours que des procédures en rétablissement de l'état de

droit seraient en cours dans le but d'obtenir auprès de ces tiers le remplacement des volets et des stores par des aménagements conformes aux exigences de protection du site. Or, s'agissant d'une question de rétablissement de l'état de droit, on ne voit pas en quoi ces situations seraient différentes de celle des recourants et pourquoi la tolérance dont bénéficient les tiers ne pourrait pas leur profiter également.

Certes, dans la perspective de l'entrée en vigueur du nouveau règlement, la commune, appuyée par le préfet, entend appliquer la réglementation avec plus de rigueur. Elle ne peut pas, cependant, utiliser le cas des recourants pour faire un exemple en les sanctionnant de manière aussi dure, tout en renonçant à poursuivre les autres contrevenants, sous prétexte qu'ils ont violé la loi avant les recourants. L'état de fait illégal demeure et, à moins de perdurer depuis plusieurs dizaine d'années, il peut être supprimé de la même manière qu'une violation récente. Si l'autorité veut abandonner une pratique laxiste où, manifestement, la tolérance de l'état illégal était la règle, elle doit l'annoncer clairement avant de changer de comportement. Elle peut, dans ce cadre, confirmer sa tolérance pour le passé, en annonçant que les situations nouvelles seront traitées avec toute la rigueur nécessaire au respect de la norme. Un tel avertissement permet aux administrés d'adapter leur manière d'agir en conséquence. L'entrée en vigueur d'un nouveau règlement - comme en l'espèce - offre également la possibilité de changer de pratique, tout en respectant ce qui a été toléré précédemment.

En l'occurrence, rien n'annonçait le revirement de la pratique communale en matière de tolérance de l'état illégal, ou tout au moins, rien n'a été allégué dans ce sens par la commune ou par la préfecture. Au vu de la multitude de situations illégales tolérées, on ne comprend pas que les recourants soient sanctionnés sans qu'un avertissement ait été formulé avant le changement de pratique. Cela est d'autant plus choquant qu'en l'espèce, les intéressés n'avaient pas l'intention de violer la réglementation et que la situation illégale n'est due qu'à une simple négligence de leur part.

Il apparaît en outre que l'atteinte au site due aux volets en aluminium est très légère. Le préfet a constaté lui-même qu'actuellement, la différence entre des volets en bois fraîchement peints et des volets en métal est minime. Ce n'est qu'au fil des ans qu'une différence se fera sentir. De plus, cette atteinte n'est pas définitive, dès lors qu'il suffit de changer les volets pour rétablir l'état de droit.

Dans ces conditions, vu la très faible atteinte à l'intérêt public provoquée par l'aménagement litigieux et considérant, surtout, le nombre élevé de situations illégales identiques (ou même pires) tolérées par les autorités, il apparaît disproportionné d'imposer aux recourants d'investir plus de 20'000 fr. pour changer tous leurs volets neufs afin de rétablir l'état de droit.

Eux aussi doivent pouvoir bénéficier de la tolérance qui a prévalu pour nombre de propriétaires de la Vieille Ville. Si la commune entend modifier valablement sa pratique, elle doit l'annoncer préalablement ou attendre l'entrée en vigueur de son nouveau règlement et des nouvelles normes en matière de fenêtres et volets.

Il y a lieu dès lors d'en revenir à la première proposition de la Commission des biens culturels du 20 juin 2002 en tolérant les travaux illégaux tout en informant les recourants que l'autorité pourra demander le remplacement des éléments non conformes (fenêtres et volets) à l'occasion de prochains travaux sur le bâtiment. La question d'une amende n'étant pas du ressort du Tribunal administratif, il n'y a pas lieu d'examiner le point de savoir si une amende doit être prononcée en sus de cette réserve.

5. a) En conséquence, les conclusions principales des recourants, qui niaient toute violation du règlement communal, doivent être rejetées. Il convient en revanche d'admettre leur conclusion subsidiaire en annulant la décision attaquée et en introduisant la réserve de remise en état des lieux lors d'une prochaine rénovation du bâtiment.

107.3