

# **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2011.27 vom 12. Oktober 2011**

Ne Jurisprudence Adm, 2011-10-12, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2011.27](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2011.27)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2011.27 du 12 octobre 2011

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2011.27 del 12 ottobre 2011

## **Regeste**

Une commune refuse un dossier relatif à la construction d'un immeuble en PPE car il ne se concilie pas avec l'objectif de la zone d'ancienne localité et avec l'expression architecturale de la rue. Il va à l'encontre du futur plan d'aménagement. Recours du propriétaire qui estime que la commune ne peut pas invoquer un plan d'aménagement de 2003 déclaré caduc par le Conseil d'Etat et par le Tribunal administratif, pas plus qu'elle ne peut se prévaloir d'un projet de plan qui n'a pas encore été adopté par le Conseil général. Seul le plan en vigueur peut régir le cas. Il invoque également une violation du principe de la bonne foi, la Commune ayant fait accroire qu'un permis serait délivré. La décision constate que l'intention de planification de la commune ne peut être contestée. Elle a adopté en 2003 un nouveau plan et règlement devenu certes caduc en raison de l'écoulement du temps, mais elle a confirmé par la suite son intention par un rapport de 2008 du Conseil communal au Conseil général concernant la création de zones réservées. Un nouveau projet de règlement d'aménagement et de plan datés de 2010 est publié sur son site internet. L'arrêté de la commune concernant les zones réservées autorise la délivrance de permis de construire pour autant que les constructions ne soient pas de nature à entraver le plan d'aménagement. Cet arrêté se réfère à un plan qui n'est pas en vigueur mais qui contient des règles dont l'exécution ne saurait être contournées à un point tel qu'elles perdraient l'essence de leur contenu.. On reconnaît ainsi un effet anticipé négatif à de futures mesures de planification en autorisant uniquement des constructions qui ne compromettent pas la future planification projetée. C'est dès lors avec raison que la commune s'est basée sur le projet d'aménagement de 2010 tout en se référant au règlement actuellement en vigueur. Les communes neuchâtelaises disposent d'une liberté de décision importante s'agissant de l'évaluation de l'impact esthétique d'un ouvrage et peuvent revendiquer le respect de leur autonomie. Dans le cas particulier, le recourant ne peut pas se prévaloir du droit à la protection de la bonne foi. Les navettes entre le bureau d'architecture et la commune montrent que cette dernière n'a pas pu se satisfaire des petites modifications successives intervenues dans le dossier. L'existence d'un préavis favorable figurant au dossier à un moment donné ne constitue pas une étape dans l'avancement de la procédure.

## **Volltext**

A.

Par courrier du 30 mars 2009 adressé à l'administration communale de X., le bureau d'architecture C. soumit un projet de construction d'un bâtiment de sept appartements sur l'article \*\*\* du cadastre de cette localité, propriété de l'hoirie B.. Selon les dires de l'architecte, le dossier et les plans étaient transmis en pré-consultation. La demande présentait une proposition d'une toiture à quatre pans sur l'attique et mentionnait qu'un

acquéreur était recherché pour prendre possession de la ferme existante.

B.

Le 24 avril 2009, le Conseil communal de X. communiqua au bureau d'architecture son préavis négatif sur le projet. Il justifia sa position par l'interdiction réglementaire de présenter un attique en zone d'ancienne localité, par une hauteur à la corniche trop élevée pour une zone mixte et un nombre de niveaux supérieur à celui admis par les prescriptions applicables. Il spécifia que le projet devait respecter les dispositions de deux règlements distincts en raison de la création d'une zone réservée sur l'ensemble du territoire communal. Il ajouta enfin que la commission d'urbanisme estimait que l'esthétique du bâtiment ne semblait pas adaptée au quartier situé au centre du village.

C.

Ensuite de ce courrier, le bureau d'architecture modifia son projet en supprimant l'attique, en enterrant le sous-sol à 75 % par rapport au terrain naturel, en ramenant à 8,48 mètres la hauteur à la corniche et en modifiant l'aspect architectural par une retouche des façades Sud et Est. Le 20 mai 2009, le Conseil communal donna un préavis positif et demanda qu'une demande de permis de construire en bonne et due forme soit déposée. Toutefois, le 23 septembre 2009, l'architecte mandaté informa le Conseil communal qu'un dilemme se pose au sujet de l'appartement en toiture qui ne présente pas d'accès vers l'extérieur. Aussi proposa-t-il de découper le pan de toiture en Sud-Est jusqu'à la lucarne projetée et ce, dans sa largeur. Des plans modifiés étaient joints à cet envoi.

D.

En réponse à cette nouvelle proposition, le Conseil communal invita le bureau d'architecture le 2 octobre 2009 à adresser son projet directement au service de l'aménagement du territoire (SAT) tout en le rendant attentif aux dispositions réglementaires relatives au périmètre de protection du site bâti. Le 16 mars 2010, le bureau adressa à la commune la demande de permis de construire en précisant qu'en référence au courrier du 2 octobre 2009, il a pris contact avec le SAT concernant "le balcon aux combles" qui n'est pas considéré comme un "balcon encastré". Puis le 19 mars 2010, il compléta sa demande à l'exécutif communal en se référant à l'ensemble des échanges épistolaires intervenus et estima implicitement que son projet s'intégrait au site bâti. Un photomontage était joint à l'envoi.

E.

Le Conseil communal répondit au bureau d'architecture le 9 avril 2010 pour l'informer que le projet ne pouvait être accepté en raison du placement en zone réservée de l'entier du territoire communal depuis le 26 mai 2008, sur lequel rien ne devait être entrepris qui soit de nature à rendre plus onéreuse l'exécution du plan d'affectation au sens de l'article 57 LCAT. Il déduisait de ce qui précède que seuls des projets conformes au plan d'aménagement de 1975 et qui pourraient être conformes au futur plan d'aménagement, sur une base du plan mis à l'enquête publiques en 2003 pouvait être autorisé. Du fait que l'article cadastrale en cause se situe à l'intérieur du périmètre de protection du site bâti prévu dans le futur plan d'aménagement et que le règlement de ce dernier dispose que l'aspect des constructions ne doit pas présenter de ruptures brusques avec le site de l'ancienne localité tout en évitant la confusion avec sa typologie, le Conseil communal a estimé que le projet ne satisfaisait pas à ces exigences.

F.

Suite à une entrevue du 27 avril 2010 entre parties, le Conseil communal a dans une lettre du 11 mai 2010, réitéré en les précisant les reproches déjà formulées à l'encontre du projet. Il constata que le bureau d'architecture n'avait pas tenu compte de la correspondance du 2 octobre 2009 relative au périmètre de protection du site bâti et l'invita à déposer un nouveau projet conforme aux dispositions légales et réglementaires en vigueur.

G.

Par courrier du 15 septembre 2010, le mandataire de la requérante au permis de construire s'adressa à la commune de X. pour lui faire part de son étonnement du fait que le préavis favorable qui avait été établi le 20 mai 2009 n'avait pas été confirmé. Il demanda à ce que la commune lui communique sa "prise de position définitive", ou à défaut qu'elle rende une décision formelle. Le 24 septembre 2010, le Conseil communal répondit qu'il maintenait sa position transmise au bureau d'architecture le 11 mai 2010.

H.

En suite d'une réunion tenue le 29 septembre 2010 avec le président de commune, le bureau d'architecture s'adressa le 5 octobre 2010 à l'administration communale pour lui signaler que selon son avis, le projet respectait l'aspect architectural qui ne posait pas de problème, en invoquant à l'appui de ce fait que la commune n'a soulevé aucune remarque spécifique le 11 mai 2010 au sujet des façades, des panneaux solaires et de la forme du toit. Confrontant son projet aux bâtiments voisins, il estime que celui-ci s'inscrit dans les normes régissant une zone mixte. Il met aussi en exergue la viabilité de son projet qui s'inscrit dans un développement durable. En réponse à ce courrier, le Conseil communal demanda au bureau d'architecture un photomontage de la construction prévue, inscrit dans le secteur de situation de l'immeuble, afin de pouvoir visualiser son impact et son intégration. Le 8 novembre 2010, le bureau répondit à cette demande par l'envoi de plusieurs images du futur bâtiment assorties de quelques remarques relatives aux façades, à la hauteur et au volume.

I.

Par décision du 23 décembre 2010, le Conseil communal a refusé le dossier relatif à la construction d'un immeuble en PPE sur l'article \*\*\* du cadastre de cette localité. Il invoque à l'appui de sa position un désaccord du projet avec l'objectif de la zone d'ancienne localité et avec l'expression architecturale de l'ensemble de la rue. Le projet va également à l'encontre des objectifs recherchés dans le futur plan d'aménagement, en particulier s'agissant de son intégration dans le périmètre de protection du site construit. Il apparaît à l'autorité que le projet nuit ainsi à l'harmonie du quartier, d'une rue ou d'un site en portant atteinte à l'aspect historique, esthétique ou pittoresque d'un quartier ou d'un site au sens de son règlement des constructions.

J.

La société A., requérante du permis de construire, sise à La Chaux-de-Fonds, par son associé-gérant M. D., de même que l'hoirie B., propriétaire du terrain entreprirent cette décision par courrier du 1er février 2011. Après avoir en préambule résumé la situation qui prévaut dans la commune de X. en matière d'aménagement du territoire, les recourants soutiennent que le Conseil communal ne pouvait étayer la décision entreprise en invoquant le projet de plan d'aménagement de 2003 dès lors qu'il a été déclaré caduque tant par le Conseil d'Etat que par arrêt du Tribunal administratif du 12 janvier 2009 (TA

2009.195.196). Ils estiment aussi que le projet de plan de 2010 ne peut pas d'avantage être invoqué puisqu'il n'a pas encore été adopté par le Conseil général de la commune. Ils en concluent que seul le plan d'aménagement communal actuellement en vigueur peut régir les obligations auxquelles doit se soumettre tout requérant au permis de construire.

Dans une deuxième argumentation, les recourants soutiennent qu'hormis quelques modifications demandées, la commune n'a jamais invoqué le fait que le projet serait contraire à son règlement d'aménagement communal, plus particulièrement à l'article 47 consacré au caractère de la zone d'ancienne localité. Ils estiment avoir respecté les prescriptions liées à cette zone, ainsi que les objectifs du projet du plan d'aménagement de 2010 actuellement en consultation, et ce également s'agissant de la hauteur du bâtiment. En revanche, la commune n'aurait pas suffisamment motivé sa décision en ce qui concerne la non-adéquation entre le projet et l'harmonie du quartier.

Troisièmement, les recourants invoquent une violation du principe de la bonne foi en droit public, violation consistant à leur avoir fait accroire qu'un permis leur serait délivré suite au préavis positif donné et à la suite de la procédure qui a été engagée, au lieu de leur signifier d'emblée les raisons que la commune invoque aujourd'hui. Estimant avoir été trompés par les assurances données, les recourants qualifient de considérable le préjudice subit dont la commune devra le cas échéant répondre. Ils concluent à l'annulation de la décision dont est recours avec renvoi à la commune en vue de l'octroi du permis de construire et, à titre préalable l'octroi d'un délai pour compléter leur mémoire de recours suite aux observations de la commune de X..

K.

Dans ses observations du 15 avril 2011, la commune de X. conclut au rejet du recours. Elle expose l'historique l'ayant amené à constituer l'ensemble de son territoire en zone réservée et décrit le cheminement du dossier qui doit respecter selon elle en raison même de la création de cette zone réservée tant les dispositions du règlement de 1975 que celles du règlement d'urbanisme de 2003. Elle souligne avoir rendu les recourants attentifs aux dispositions relatives au périmètre de protection du site bâti. Elle affirme que les recourants n'ont pas tenu compte de l'arrêté du Conseil général du 26 mai 2008 concernant les zones réservées et décrit ce que permet en matière de construction la création de telles zones. Elle réfute l'argument consistant à dire que la commune aurait dû baser son examen sur les seules dispositions du règlement communal en vigueur.

Elle rappelle de surcroît que le plan d'aménagement de 1975 situe la parcelle litigieuse en zone d'ancienne localité et que le futur plan d'aménagement l'intègre dans le périmètre de protection du site construit dans le but d'assurer sur les abords de l'ancienne localité un développement qui prenne en compte les qualités architecturales et historiques du site en créant un espace tampon entre les anciens noyaux et les quartiers d'urbanisation plus récente. Elle se réfère à cet égard largement à l'article 28 point 2 du règlement d'aménagement de juin 2010, et constate que le projet de construction n'observe pas la réglementation, ce dont l'architecte des recourants a été rendu attentif. Le Conseil communal relève que les autorités locales disposent d'un large pouvoir d'appréciation dans le domaine de l'esthétique et que les griefs soulevés à l'encontre du projet sont justifiés.

Se référant au suivi du dossier, la commune conteste avoir à quelque moment que ce fût fait une promesse effective à l'architecte engageant sa bonne foi.

L.

Dans leur réplique du 2 septembre 2011, les recourants prétendent que leur projet est conforme au plan d'aménagement 2010 en se référant en particulier à la hauteur à la corniche. Ils affirment que sa surface n'est pas supérieure aux bâtiments avoisinants et que son volume est inférieur à celui des futurs immeubles qui se construiront dans la zone concernée. Ils reprochent à la commune de n'avoir pas dit en quoi le projet ne serait pas esthétique et prétendent que seul un intérêt public prépondérant aurait pu autoriser l'autorité communale à le refuser.

M.

En réponse aux observations de la réplique des recourants, la commune a, par mémoire du 20 septembre 2011 dupliqué. Elle réaffirme l'importance du périmètre de protection du site bâti découlant du projet de plan d'aménagement dont les règles touchant à l'aspect des bâtiments et aux aménagements extérieurs s'ajoutent à la réglementation des zones concernées.

N.

Les recourants ont effectués en temps utile le dépôt de l'avance de frais requise à hauteur de Fr. 1'100.■.

Considérant en droit:

1.

Atteints par la décision attaquée, les recourants ont un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 32 LPJA). Déposé dans le délai légal de trente jours prévu à l'article 34 LPJA, le recours intervient en temps utile. Il est dès lors recevable.

2.

Il y a lieu de rechercher en premier lieu qu'elles sont les dispositions applicables à la parcelle des recourants sise sur l'article \*\*\* du cadastre de X..

Le plan d'aménagement de la commune datant de 1975 est régi par le règlement d'urbanisme (intitulé sur le site internet de la commune de règlement des constructions) du 2 avril 1984 sanctionné par le Conseil d'Etat le 10 octobre 1984. Le 19 mai 2003, le Conseil général de cette localité a adopté un nouveau plan et règlement d'aménagement communal qui a été déclaré caduc dès le 20 mai 2005 par le Conseil d'Etat, faute d'avoir été prolongé au-delà de sa durée de validité de deux ans. Dans un arrêt du 12 janvier 2009 (TA.2008.195 et 196), la Cour de droit publique du Tribunal administratif a confirmé la caducité du plan d'aménagement communal.

3.

Le Conseil général de la commune a adopté le 26 mai 2008 un arrêté concernant la création d'une zone réservée sur l'ensemble de son territoire. Après mise à l'enquête publique, l'arrêté en question a été approuvé puis sanctionné par le Conseil d'Etat le 25 mars 2009. Il stipule à son article premier que l'ensemble du territoire communal est constitué en zone réservée au sens de l'article 57 de la LCAT, du 2 octobre 1991. Son article 2 précise qu'à l'intérieur de la zone réservée et dès son adoption par le Conseil général, rien ne doit être entrepris qui soit de nature à entraîner ou rendre plus onéreuse l'exécution du plan d'aménagement (al. 1). La zone réservée est créée pour une durée de cinq années au maximum (al. 2). L'article 3

autorise le Conseil communal à délivrer des permis de construire, pour autant que les constructions ne soient pas de nature à entraîner ou rendre plus onéreuse l'exécution du plan d'aménagement.

La commune de X. a élaboré un règlement d'aménagement ainsi qu'un plan d'urbanisation qui définit les zones et périmètres d'affectation communale. Datant de juin 2010, ces documents figurent à titre de projet sur son site internet. Le projet de règlement en question abroge nombre de dispositions du règlement de 1984, le plan d'aménagement de 1975, divers arrêtés, et parmi eux l'arrêté portant création d'une zone réservée sur l'ensemble du territoire communal, sanctionné par le Conseil d'Etat le 25 mars 2009.

4.

Selon l'article 27 LAT, s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation (al. 1). Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai (al. 2). L'article 57 LCAT dont la rédaction est quelque peu différente énonce le même principe.

La zone réservée constitue une mesure provisionnelle permettant d'éviter que la planification prévue ne soit compromise par des autorisations de construire délivrées à la dernière minute; elle vise à sauvegarder la liberté de décision de l'autorité. En tant que restriction à la garantie de la propriété, la zone réservée doit respecter les conditions de la base légale, de l'intérêt public et de la proportionnalité. L'intérêt public de la mesure présuppose une intention réelle de planification. Une intention tant soit peu concrétisée suffit, car le droit matériel sera adopté dans une autre procédure (Zen-Ruffinen ■ Guy Ecabert, Aménagement du territoire, constructions, expropriations n° 451 et ss). Il suffit que l'autorité puisse prouver avec assez de vraisemblance que le plan d'aménagement en vigueur ne correspond pas ou plus au droit, et que les zones réservées délimitent des territoires qui pourraient être concernés par les modifications nécessaires du plan. En particulier la zone réservée peut aussi servir à assurer la modification d'un plan conforme au droit fédéral. C'est dans la relative concrétisation de l'intention de modifier le plan d'aménagement que consiste l'intérêt public de la mesure (Ruch, Commentaire LAT n° 25, 27).

En l'espèce, l'intention de planification ne peut être contestée. Elle résulte déjà de l'adoption le 19 mai 2003 d'un nouveau plan et règlement communal par le Conseil général, devenu certes caduc en raison de l'écoulement du temps depuis son adoption. Elle est confirmée ensuite par le rapport du Conseil communal au Conseil général concernant la création de la zone réservée du 13 mai 2008, qui expose de façon détaillée l'historique de la révision du plan d'aménagement communal de 1975, en constatant notamment que le plan de 1975 a été établi avant l'élaboration des législations fédérale et cantonale sur l'aménagement du territoire et qui n'est dès lors pas conforme à cette législation. Enfin, l'intention est concrétisée par le projet de règlement d'aménagement et de plan datés de juin 2010 qui figurent en tant que projet sur le site internet de la commune.

La délimitation de la zone réservée doit être apte à atteindre les buts visés et être nécessaire et prépondérante par rapport à la gravité des effets de la mesure sur la situation de l'administré, raison pour laquelle la proportionnalité de la mesure se juge à l'aune du but poursuivi par la zone réservée. En règle générale, la règle de l'aptitude d'une zone réservée ne devrait pas poser de questions particulières vu qu'il s'agit de préserver la liberté de

planification des autorités (Ruch op. cit. n° 30). La règle de l'aptitude veut qu'une mesure choisie soit propre à atteindre le but visé, c'est-à-dire que le moyen mis en œuvre par l'autorité puisse effectivement permettre de réaliser l'objectif d'intérêt public qu'elle s'est fixée (Auer-Malinverni-Hottelier, Droit constitutionnel suisse II, n° 230). Si certains auteurs estiment que l'affectation de l'ensemble du territoire communal à la zone réservée est difficilement justifiable (Zen-Ruffinen, Guy Ecabert n° 458), ce que vise cependant l'intention de planifier, c'est l'examen d'ensemble de tout un territoire, la situation de parcelles concrètes ne saurait être déterminante pour la délimitation de la région à examiner (ATF 113 Ia 362).

Dans la présente cause, on retiendra que la commune de X. est une commune de 1307 hectares dont seulement 5 % du territoire est voué à l'habitat et aux infrastructures. Son plan d'aménagement est antérieur à la législation tant fédérale que cantonale sur l'aménagement du territoire. Elle a débuté la révision de son dossier d'aménagement du territoire en 1997 en ouvrant une procédure d'examen préalable auprès du service de l'aménagement du territoire qui a rendu en 2001 un préavis de synthèse qui a donné lieu à des adaptations. Le projet de plan d'aménagement a été adopté par le Conseil général en 2003 et a été mis à l'enquête publique en été 2003, suscitant des oppositions qui ont elles-mêmes entraîné des séances de conciliation avec les propriétaires. Des discussions ont eu lieu entre l'Etat et la commune et de nombreux recours ont été déposés suite à la levée des oppositions. Le plan a bénéficié jusqu'en 2008 de l'effet anticipé au sens de l'article 92, al. 3 LCAT puis est devenu caduc en 2008. C'est alors que la commune a défini une zone réservée pour l'ensemble du territoire communal, les seuls projets de constructions pouvant être admis tant ceux qui sont en accord à la fois avec le plan de 1975 et avec les objectifs du projet de 2003. Une modification du dossier dépendait entre autre du résultat des séances de conciliation fixées avec les opposants, de nouvelles exigences de l'Etat en matière de contenu et de forme du plan, et de nouvelles fiches du plan directeur cantonal entré en vigueur.

Ces réflexions, consignées dans l'historique du dossier de la commune atteste d'une sérieuse volonté d'aménager qui, avec l'admissibilité du projet d'aménagement futur révèle l'intérêt public attaché à la création d'une zone réservée qui se trouve être au service de l'adoption de la nouvelle réglementation. Au vu des événements survenus, on ne saurait reprocher à la commune de contrarier le déroulement de la procédure ou de porter atteinte au principe de la proportionnalité.

5.

Il y a lieu d'examiner si, comme le prétendent les recourants, ni le plan de 2003, ni le projet du plan de 2010 ne peuvent déployer de quelconques effets.

5.1.

Dans son projet de territoire, la commune définit ce dernier comme une aide à l'anticipation qui énonce la vision générale des autorités communales " sur la manière de situer la commune dans son contexte régional, de préserver et de valoriser ses atouts, de faire évoluer son aménagement et d'assurer ses équilibres économiques, environnementaux et sociaux dans la durée". Ce projet entend ainsi concilier le développement de la commune avec le respect des caractéristiques et des qualités du site notamment en préservant le patrimoine construit, les vergers autour des noyaux d'origine que sont Y., le Z. et W. et avec la préservation du caractère rural de la localité et du paysage environnant (p. 4). Le dossier d'aménagement comprend une phase de définition d'un périmètre de protection du site bâti

sur le pourtour des zones d'anciennes localités, soit un espace tampon dans lequel des règles qualitatives, touchant à l'aspect des bâtiments et à l'aménagement des espaces extérieurs, s'ajoutent à la réglementation des zones concernées. Il définit ainsi les zones de fermes et vise à la préservation des vergers, la limitation des possibilités de construire dans les zones d'ancienne localité, la définition de règles sur l'aménagement des espaces extérieurs et la suppression des zones à forte densité au profit des zones d'habitation à moyenne densité et de zones résidentielles densifiées (p. 5). Sous ce dernier aspect, le projet prévoit qu'il ne devra pas être porté atteinte au caractère actuel de X. et ce, selon une tendance qui s'est amorcée à la fin des années 90 avec la réalisation de quartiers de maisons mitoyennes et d'habitats groupés.

## 5.2.

L'article 3 de l'arrêté concernant la création de zones réservées autorise la délivrance de permis de construire pour autant que les constructions ne soient pas de nature à entraver ou rendre plus onéreuse l'exécution du plan d'aménagement. Cet article se réfère à n'en pas douter au projet élaboré qui n'est certes pas en vigueur mais qui contient des règles dont l'exécution ne saurait être contournées à un point tel qu'elles perdraient l'essence de leur contenu. Les autorités doivent en effet pouvoir être sûres de bénéficier de la liberté de planifier et de décider, et d'éviter que des projets de constructions viennent entraver cette liberté. Tout ce qui pourrait y faire obstacle doit être écarté et tout précédent négatif est à éviter (Ruch, op. cit. n° 21). On reconnaît ainsi un effet anticipé négatif à de futures mesures de planifications en autorisant uniquement des constructions qui ne compromettent pas la future planification projetée (ATF 118 Ia 510).

## 5.3.

La future planification projetée situe l'article \*\*\* du cadastre dans le périmètre de protection du site bâti, selon l'article 28.1 du projet de règlement d'aménagement daté de juin 2010. Il concerne les secteurs de la localité immédiatement contiguë à la zone d'ancienne localité. Il touche partiellement la zone résidentielle densifiée (ZRD), la zone d'habitation à moyenne densité (ZMD), la zone mixte (ZM), la zone d'activités mixtes (ZAM), la zone d'utilité publique (ZUP), et la zone de fermes (ZF). L'article 28.2 stipule que l'objectif à l'intérieur de ce périmètre est d'assurer sur les abords de l'ancienne localité un développement qui prenne en compte les qualités architecturales et historiques de ce site, en créant un espace tampon entre les anciens noyaux et les quartiers d'urbanisation plus récentes. Parmi les autres règles, l'article 28.6 prévoit que l'aspect général des constructions ne présentera pas de ruptures brusques avec le site de l'ancienne localité (genre et orientation des toitures, proportion des bâtiments, matériaux, couleur), tout en évitant la confusion avec sa typologie. En particulier la volumétrie des bâtiments, la forme des toitures et le mode de couverture devront être en harmonie avec l'ancienne localité dont les caractéristiques et les objectifs sont précisés aux articles 12.1 et 12.2 du projet de règlement d'aménagement. L'application anticipée de ces dispositions se concilie avec la doctrine citée aux considérants 5.2 ci-dessus et elle constitue un prolongement logique aux dispositions du règlement de 1984 qui prévoyait de conserver aux deux noyaux originaux de Z. et de V. leur caractère ancien (art. 47), une harmonisation de la hauteur des corniches et des faîtes avec celle des bâtiments avoisinant déjà existants (art. 51), et l'adaptation de l'expression architecturale à l'ensemble de la rue (art. 55). C'est dès lors avec raison que la commune s'est basée sur le projet d'aménagement de 2010 tout en se référant au règlement actuellement en vigueur.

6.

Dans le cas particulier, les recourants ont procédé à des modifications de leur projet initial mais ont laissé subsister dans une très large mesure l'aspect général du bâtiment qui selon l'article 28.6 du projet de règlement d'aménagement ne doit pas présenter de rupture brusque avec le site de l'ancienne localité (cf consid. 5.3 ci-dessus). Le Conseil communal lui reproche aussi une violation de l'article 19 du règlement des constructions de 1984 qui traite de la clause d'esthétique que l'on retrouve sous une autre formulation à l'article 12.2 du projet de règlement d'aménagement communal de 2010.

L'article 59, alinéa 2, lettre j de la LCAT prévoit que le règlement communal d'aménagement peut contenir des dispositions sur la sauvegarde de l'aspect des localités et des sites. L'article 19 précité fait partie des prescriptions générales applicables dans toutes les zones. L'article 7 de la loi cantonale sur les constructions (LCONSTR) prévoit à son alinéa 1 que les constructions et installations doivent répondre aux exigences d'une architecture de qualité, tant intérieure qu'extérieure. Elles tiennent compte de leur environnement naturel ou bâti, notamment par rapport aux caractéristiques historiques, artistiques et culturelles de la localité, du quartier ou de la rue (al. 2).

Les communes sont compétentes pour délivrer les permis de construire (art. 29 LCONSTR) et ainsi appliquer leurs propres prescriptions relatives à l'esthétique des constructions. Les communes neuchâteloises disposent d'une liberté de décision importante s'agissant de l'évaluation de l'impact esthétique d'un ouvrage et peuvent, par conséquent, revendiquer le respect de leur autonomie (RJN 2006 p. 240 consid. 2a).

Les exigences relatives à l'esthétique des constructions sont rédigées sous la forme d'une clause d'esthétique négative lorsqu'elles prohibent l'enlaidissement d'une localité ou d'un quartier, l'aspect antérieur de la localité ou du site jouant un rôle essentiel ou sous la forme d'une clause d'esthétique positive lorsque les constructions et les installations doivent être aménagées de telle façon qu'un effet d'ensemble satisfaisant soit garanti aussi bien pour les projets eux-mêmes que par rapport à l'environnement bâti et au paysage.

La clause d'esthétique positive est plus incisive que la clause négative. Ses critères plus sévères doivent être sérieusement justifiés et ne sauraient reposer sur n'importe quel sens esthétique subjectif. Même si une construction répond, par ses dimensions, aux prescriptions prévues pour la zone où elle se trouve, elle doit être conçue de telle façon qu'elle permette d'atteindre un aspect d'ensemble satisfaisant (Zen-Ruffinen, Guy Ecabert, op. cit. n° 891).

Les autorités locales disposent d'un large pouvoir d'appréciation dès lors qu'il s'agit d'examiner l'application de clauses d'esthétique (ATF 129 I 337). Toutefois, les autorités administratives doivent appliquer des critères objectifs et non pas ceux qu'elles ressentent. L'autorité cantonale qui fonde sa décision sur l'avis d'un expert ou d'une commission composée de spécialiste échappe aux griefs d'arbitraire. N'ayant en effet pas de connaissances techniques approfondies en matière d'histoire, d'art, ou d'architecture pour trancher des querelles d'expert à propos de l'intérêt d'un bâtiment, elle se référera en général à l'avis des commissions consultatives d'expert (Isabelle Chassot, la clause d'esthétique en droit des constructions in RFJ 1993 p. 105).

7.

En l'espèce les recourants admettent que le projet possède un étage de plus sur les grandes façades Est-Ouest par rapport aux constructions avoisinantes. Ceci est parfaitement illustré sur le plan "aperçu des bâtiments voisins" qui reproduit en particulier les immeubles sis à la rue P. et à la rue O.. Sur le photomontage de la construction qui a été demandé aux recourants pour visualiser l'implantation du projet dans le secteur existant ainsi que son impact et son intégration, le projet présente, en raison de sa massivité, de sa hauteur et de son modernisme un contraste certain avec son environnement. Il apparaît comme étant un élément disparate si on le compare aux bâtiments avoisinants, qu'il s'agisse de fermes rénovées, mais qui gardent leur caractère d'antan ou de maisons d'habitation typiques des bourgs situés à la campagne. La parcelle n° \*\*\*, affectée en zone d'ancienne localité (ZAL) selon le plan d'aménagement de 1975 et dans le périmètre de protection du site bâti (PPSB) ainsi que le démontre le projet de plan d'urbanisation n° 0904-2, peut se voir limitée dans ses projets de constructions pour être en accord avec les abords de l'ancienne localité tout en assurant une transition modérée avec les quartiers d'urbanisation plus récente. Cette appréciation, partagée par la commission d'urbanisme ne saurait être qualifiée d'arbitraire.

8.

Les recourant estiment qu'ils pouvaient se fier de bonne foi au préavis donné par la commune le 2 octobre 2009 pour penser que leur projet était conforme, ce d'autant que cette dernière les a invités à déposer une demande de permis en bonne et due forme.

8.1.

Découlant directement de l'article 9 Cst et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le droit à la protection de la bonne foi préserve la confiance légitime que le citoyen met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence, un renseignement erroné de l'administration peut obliger cette dernière à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas su se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore que l'administré se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 1C\_36/2010 du 18 février 2011 et les références citées).

8.2.

En l'occurrence, le 30 mars 2009 l'architecte des recourants s'est adressé à la commune en estimant que le dossier et les plans "devraient" être conformes aux règlements et qu'une toiture à quatre pans "pourrait" être adjointe à l'attique. La réponse de la commune, datée du 24 avril 2009 expose a) trois points précis (attique interdit ■ hauteur trop importante ■ nombre de niveaux) qui ne respectent pas la réglementation, b) explique les critères à respecter et c) fait état de la critique de la commission d'urbanisme pour expliquer son préavis négatif. Le 7 mai 2009, le bureau d'architecture modifia son projet sur plusieurs points parmi lesquels figurent la suppression de l'attique, la modification de la hauteur moyenne, l'aspect architectural. Il affirma que le projet est conforme aux règlements et qu'un rendu plus détaillé sera remis au dépôt du permis de construire en espérant recevoir une réponse positive le plus vite possible. Le 20 mai 2009, la commune adressa un préavis

positif en priant le bureau d'architecture de procéder au dépôt de la demande de permis de construire en bonne et due forme. Le 23 septembre 2000, soit plus de quatre mois plus tard, le bureau d'architecture s'adressa derechef à la commune pour lui demander si le plan corrigé d'un appartement impliquant une découpe du plan de toiture en Sud-Est jusqu'à la lucarne et dans sa largeur, avec les façades modifiées à cet effet "ne conviendrait pas". En réponse à ce courrier, la commune invita le 2 octobre 2009 le bureau d'architecture à adresser ce projet au SAT. Ce n'est que le 16 mars 2010 que le bureau d'architecture adressa à l'administration communale le dossier de demande de permis de construire incluant les documents usuels. En réponse à l'invitation d'adresser le dossier au SAT qui lui avait été faite le 2 octobre, l'architecte répondit qu'il a pris contact avec ce service et qu'il était heureux de constater que le balcon aux combles n'est pas considéré comme un balcon encastré. Le 9 avril le Conseil communal répondit à l'intéressé pour l'informer que le projet ne peut être accepté. Les motifs invoqués se réfèrent principalement à l'esthétique et à l'inadéquation du projet tant avec le plan d'aménagement de 1975 qu'avec celui mis à l'enquête publique en 2003.

Suite à une séance du 22 septembre 2010 avec le président de commune, le bureau d'architecture adressa le 5 octobre au Conseil communal une lettre défendant son projet sous plusieurs de ses aspects. En raison des arguments avancés dans ce courrier, l'autorité communale demanda au bureau d'architecture de produire un photomontage de la construction prévue, avec différentes vues et à l'échelle qui permettra de visualiser l'implantation du projet dans un secteur existant ainsi que son impact et son intégration. Et il y est expressément mentionné à ce sujet: " comme cela vous a déjà été demandé lors de votre entretien avec le chef du dicastère de l'urbanisme". Ces pièces furent envoyées le 18 novembre 2010 avec des commentaires défendant le projet, et une mise à disposition pour d'autres observations.

### 8.3.

Dans le cadre d'une procédure ordinaire, le requérant dépose une demande de permis de construire auprès de la commune qui examine le dossier. A ce stade, si le dossier est incomplet ou est incorrect, il est retourné au requérant. L'article 54 RELCONSTR prévoit que si le Conseil communal constate d'emblée que le dossier est incomplet ou incorrect, il le renvoie au requérant. Est incomplet ou incorrect le dossier qui ne comprend pas les formulaires officiels ou les plans qui doivent l'accompagner. Il est ainsi possible que le Conseil communal constate d'emblée, à la réception du dossier, qu'il ne pourra accepter le projet. Devant une telle situation, il n'a pas d'obligation de transmettre le dossier au SAT. Il doit néanmoins en informer le requérant qui peut exiger une décision pour le contester (guide sur la procédure neuchâteloise de délivrance du permis de construire, Berne/Neuchâtel p. 23 ■ 24).

Le droit à la protection de la bonne foi nécessite une promesse, c'est-à-dire une assurance de faire, de ne pas faire ou de tolérer quelque chose. En droit bernois, de la police des constructions, la réponse de l'autorité à une question préalable n'est pas une promesse expresse (JAB 1978 p. 193 consid. 3).

Dans le cas présent, le préavis favorable du 20 mai 2009 n'est rien d'autre qu'une question préalable dès lors qu'il n'est pas une étape prévue dans le suivi du dossier par la commune: ce n'est qu'après la publication dans la Feuille officielle et après réception du dossier complet que la commune fait parvenir un préavis au SAT (art. 55 RELCONSTR) et non pas

au requérant au permis de construire. Or, la lettre en question de la commune exige le dépôt de la demande de permis de construire en bonne et due forme. Le bureau d'architecture a nonobstant cette exigence procédé à de nouvelles modifications à son projet qu'il a communiqué plus de quatre mois après que l'autorité lui a demandé le dépôt formel de la demande mais sans se conformer toutefois à ce dernier point. Dans ces circonstances et de ce point de vue aussi, le préavis ne peut être au sens propre du terme qu'une question préalable ■ les recourants parlent eux-mêmes d'une "pré-consultation" ■ puisque des modifications postérieures, inconnues au moment de son énoncé sont survenues.

D'autre part, lorsque le 2 octobre, le Conseil communal a demandé aux requérants au permis d'adresser directement leurs nouvelles propositions au SAT, les recourants se sont bien gardés de transmettre la réponse de ce service mais se sont contentés d'affirmer que ce dernier a donné son accord.

Si les recourants ont adopté un comportement qu'ils estiment aujourd'hui préjudiciable à leurs intérêts, ils doivent supporter cette circonstance dans la mesure où ils ne se sont pas soumis à la procédure de demande de permis, mais se sont bornés, contrairement aux demandes qui leur ont été formulées, à procéder par touches successives à des modifications partielles de leur projet. L'argument fondé sur une violation du principe de la bonne foi ne peut ainsi pas être retenu. Le recours sera en conséquence rejeté.

9.

Conformément à l'article 47, alinéa 1 LPJA, la partie qui succombe est condamnée au paiement des frais de procédure. Les frais de la présente procédure, qui comprennent les émoluments et les débours, sont supportés par les recourants. En application de l'arrêté temporaire fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative, du 22 décembre 2010. L'émolument peut être arrêté à Fr. 1'000.■, auquel s'ajoutent les débours à raison de 10% de ce montant, soit au total à Fr. 1'100.■, couverts par l'avance des recourants.

Selon l'article 48 LPJA, l'autorité de recours peut allouer d'office ou sur requête une indemnité de dépens à l'administré qui a engagé des frais. Il résulte du texte légal que seul l'administré peut prétendre à des dépens et non l'autorité qui obtient gain de cause (Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise p.185, 190). Il en résulte que la commune de X., quand bien même obtient-elle gain de cause, n'a pas droit à des dépens.

Par ces motifs, Le Conseil d'Etat,

décide:

1.Le recours est rejeté.

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

3.Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 12 octobre2011

Au nom du Conseil d'Etat

La présidente,

La chancelière,

G. Ory

S. Despland

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