

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.75 vom 21. Juni 2013

Ne Jurisprudence Adm, 2013-06-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2012.75

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.75 du 21 juin 2013

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.75 del 21 giugno 2013

Regeste

Le Conseil communal de la Ville de Neuchâtel a sanctionné des plans d'installation de capteurs solaires en toiture d'un immeuble de la Rue des Parcs. La réalisation de celle-ci étant achevée, des voisins ont constaté qu'elle ne correspondait pas aux plans sanctionnés. Interpellée, la Ville a rappelé les copropriétaires à leurs obligations et a ordonné une nouvelle mise à l'enquête de la demande de permis de construire pour adaptation au projet initialement sanctionné. Le nouvelle demande diffère quelque peu de la première et a suscité l'opposition de voisins, opposition que la Ville a levée. Les voisins interjettent recours contre cette décision auprès du Conseil d'Etat, en invoquant plusieurs griefs, brièvement exposés ci-dessous. Un seul des copropriétaires a signé la demande de permis, ce qui n'entraîne pas l'annulation de la procédure dès lors qu'il ressort du dossier que chacun d'entre eux ont clairement manifesté par écrit leur intérêt au projet, ce qu'ils ont confirmé par la suite. La demande de récusation de l'architecte communal adjoint en raison de sa participation aux deux demandes de permis est rejetée. D'une part, son intervention s'est inscrite dans le cadre de ses attributions officielles et d'autre part, la demande de récusation aurait dû intervenir dès la connaissance du prétendu motif de récusation. L'absence de perches-gabarits signalant le projet ne saurait lui non plus entraîner l'annulation de la décision communale. Les croquis et plans du dossier démontrent l'ampleur de l'installation par rapport aux éléments visibles du bâtiment. L'esthétique d'une installation obéit à des critères précis, objectifs. Une telle installation n'est que rarement gracieuse. Cependant, la Ville, en exigeant de reposer les anciennes barrières du toit et les quatre épis de faîte autour du projet, a ordonné une mesure qui atténue fortement l'impact visuel, qui se dégradera encore avec le temps du fait que le cuivre utilisé perdra de sa brillance. Dans sa catégorie, la classification du bâtiment n'est pas proche de ce que l'on peut qualifier de remarquable, ce qui permet de penser que la clause générale d'esthétique n'est pas violée. Les recourants n'arrivent pas à démontrer comme ils l'affirment pourtant que dans la zone considérée, la hauteur maximale autorisée d'une construction est de 14,5 mètres (ONC 0.8). La zone en question (ONC 1.2) autorise une hauteur maximale de 17,5 mètres, respectée en l'espèce. Sans le prétendre ouvertement, les recourants estiment avoir en quelque sorte un droit acquis à la situation ante. Or, comme pour le droit à la vue, on ne saurait revendiquer une autre protection que celle qui découle du respect des distances et des dimensions des constructions, telles qu'elles résultent de la réglementation en vigueur. Une disposition expresse serait nécessaire pour bénéficier d'une protection accrue. Pour l'ensemble de ces motifs, le recours est rejeté.

Volltext

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants:

A. Par décision du 16 avril 2008, le Conseil communal de la Ville de Neuchâtel a sanctionné les plans d'installation de capteurs solaires en toiture de l'immeuble de la rue A., art. [1111] du cadastre de Neuchâtel. L'installation, d'une surface nette de 13 m² devrait être inclinée à 30° et le bâtiment qui la recevait était qualifié de typique ou de pittoresque. La construction des capteurs solaires a alors été initiée.

B. Sur interpellation des voisins, la police des constructions de la Ville a admis que la réalisation ne correspondait pas aux plans sanctionnés, pas plus qu'au permis délivré. L'écrit du 10 juin 2009 qui le constate précise que les capteurs devaient être quasiment invisibles, cachés qu'ils étaient par une barrière bordant la terrasse qui couronnait la toiture. Or, il s'avère que cette terrasse a été rehaussée et recouverte d'un nouveau bardage en cuivre, que la barrière et ses épis de faîtage ont disparu et que la hauteur des capteurs est sensiblement plus importante que celle qui figurait sur les plans sanctionnés. Invités à se prononcer sur ce constat, les copropriétaires de l'immeuble en question ont précisé avoir procédé à l'isolation thermique de la toiture, sur recommandation du service de l'énergie, ce qui a rehaussé quelque peu le niveau du placage de tôle de la toiture. Ils indiquent que si le matériau neuf brille fortement, cette particularité sera vite atténuée par l'écoulement du temps. Ils ajoutent que c'est la forte altération de la barrière et des épis de faîtage qui ont motivé leur destruction sans avoir réalisé ni n'avoir été informé que ces éléments représentaient une valeur caractéristique importante.

C. Par décision du 19 août 2009, le Conseil communal retint que la hauteur des capteurs dépasse de 40 cm au moins la hauteur prévue par les plans sanctionnés et que la barrière a été supprimée au mépris de l'article 115 du règlement d'aménagement communal. Il rappela les dispositions topiques régissant le permis de construire et exigea que lui soit adressée une nouvelle demande de permis de construire pour adaptation au projet sanctionné, laquelle fera l'objet d'une nouvelle enquête publique. La décision demande également le remplacement de la barrière supprimée.

D. Après avoir reçu une nouvelle demande de permis de construire, le Conseil communal répondit le 28 février 2010 qu'il ne pourrait entrer en matière sur la demande d'adaptation présentée et qu'il rendrait une décision après que les requérants au permis de construire auront pu faire valoir leur position sur les exigences communales. Un délai au 30 juin 2010 leur a été accordé pour satisfaire à ces dernières. Le 1er juillet 2010, la copropriété A. adressa au Conseil communal des nouveaux plans et des propositions pouvant se résumer à la reconstruction d'une barrière identique à l'ancienne, ou éventuellement plus allégée, avec réinstallation des épis de faîtage. En revanche, l'abaissement des panneaux solaires pour respecter la hauteur initialement sanctionnée lui paraissait disproportionné par rapport au coût occasionné et à la perte de rendement en résultant. C'est sur cette base qu'une nouvelle demande de permis de construire (adaptation d'un projet sanctionné) fut déposée le 1er octobre 2010 et que le projet fut mis à l'enquête publique jusqu'au 22 novembre 2010.

E. Les propriétaires par étage de l'immeuble sis rue C. à Neuchâtel., ont formé opposition au projet. Ils sont d'avis que la copropriété A. n'avait pas la compétence pour requérir la demande de permis de construire par un seul de ses membres. Ils arguent que faute d'avoir procédé à la pose de perches gabarits lors du premier projet, leur droit d'être entendu a été violé entraînant la révocation de la première autorisation de permis de construire délivrée. Ils relèvent que le projet a pour effet de rehausser la hauteur maximale de l'immeuble et qu'il ne satisfait ni aux règles urbanistiques dictées par l'emplacement de ce dernier, ni n'est compatible avec le style du quartier. De plus, il viole le droit à la vue des opposants, ainsi

que les normes relatives aux bâtiments protégés, classés ou colloqués dans une certaine catégorie. Ils estiment qu'une demande de dérogation eût été nécessaire dans le cas particulier et, sans dire avec précision de laquelle il s'agit, affirment qu'elle aurait été refusée. C'est ainsi qu'ils ont demandé la révocation de l'autorisation de construire octroyée le 16 août 2008, le refus de l'autorisation requise le 1er octobre 2010 et la remise en l'état antérieure de la toiture de l'immeuble.

F. Dans leurs observations du 13 décembre 2010, le bureau technique chargé du projet réfute les griefs formulés, en particulier sur la hauteur des bâtiments qu'il rejette, et sur l'esthétique qu'il qualifie d'excessif et subjectif.

G. Par décision du 6 février 2012, le Conseil communal a rejeté dans toutes ses conclusions l'opposition introduite. En particulier cette position s'impose selon lui au sujet de la qualité pour agir des requérants, de la violation du droit d'être entendu, de la hauteur du bâtiment dont la calculatrice révèle qu'elle ne dépasse pas les limites admissibles, sur l'esthétique, ainsi qu'au sujet de la vue et de la colocation du bâtiment dans sa catégorie.

L'exécutif communal réfute le besoin de recourir à l'obtention d'une dérogation dans le cas d'espèce et légitime la procédure d'une régularisation, telle qu'elle l'a ordonnée, par opposition à celle d'une démolition qu'elle juge disproportionnée.

H. Les recourants ont entrepris cette décision par mémoire du 12 mars 2012. Ils réitèrent les griefs exposés dans leur opposition. C'est ainsi qu'ils insistent sur l'importance du défaut de pose de perches-gabarits dans ce dossier et des conséquences qu'il faut attribuer à ce manquement. Ils estiment la décision nulle au motif que l'architecte communal-adjoint et le service dont il dépend ont traité de l'instruction de la procédure d'opposition alors que celui-ci s'était prononcé auparavant sur le rendement de l'installation solaire dans le cadre de sa mise en conformité. Les opposants estiment d'office que le copropriétaire ayant requis l'autorisation de construire n'avait pas la qualité pour agir au nom de la copropriété, ce qui doit entraîner l'annulation de la décision entreprise. Se fondant sur la réglementation en vigueur relative à l'esthétique des constructions, les recourants maintiennent que le projet ne s'intègre pas à satisfaction dans le quartier considéré et qu'il est fortement disgracieux. Rejetant l'argumentation communale sur la hauteur du bâtiment, les recourants soutiennent que les panneaux solaires atteignent ce qui est dénommé le faîte en droit des constructions et qu'en conséquence, la hauteur à prendre en considération dans le cas précis excède les normes applicables. Enfin, invoquant le principe de proportionnalité, les recourants voient dans la procédure retenue une mesure minimale, que seul l'ordre de remise en état ou de démolition devrait annihiler. En conséquence, ils demandent sous suite de frais et dépens l'annulation de la décision entreprise, la révocation de l'autorisation de construire octroyée le 16 avril 2008, le refus de l'autorisation de construire requise le 1er octobre 2010, la remise en l'état antérieur de la toiture de l'immeuble Parcs 2a. Ils déposent en particulier un lot de photographies de l'objet litigieux.

I. Par courrier du 27 avril 2012, les copropriétaires de l'immeuble A. ont tous attestés avoir pris en commun la décision de doter leur immeuble de panneaux solaires. En se référant aux pièces du dossier, en particulier celles du Bureau d'architectes, ils concluent implicitement au rejet du recours. Pour sa part, la Ville de Neuchâtel. conclut au rejet du recours dans toutes ses conclusions, en se référant à sa décision du 6 février 2012.

J. Les recourants se sont acquittés de l'avance de frais de Fr. 1'100.■ qui leur a été demandée.

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 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives, LPJA, du 27 juin 1979). Déposé dans le délai légal de trente jours prévu à l'article 34 LPJA, le recours est recevable.

2. Il y a lieu de prime abord de statuer sur les questions de procédure soulevées avant de se saisir des questions ayant trait au fond du litige.

Parmi celles-ci, il faut déterminer la suite qu'il convient de donner à la présente affaire eu égard au fait que l'un seul des copropriétaires apparaît dans la demande de permis de construire parue dans le journal "F.", n° 6 et 7, des 13 et 20 février 2008 et que ce seul nom est mentionné en tant que requérant dans la demande de permis de construire du 1er octobre 2010.

Selon l'article 32, Litt. a LPJA, a qualité pour recourir ■ ou pour agir ■ toute personne touchée par une décision et ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Selon la jurisprudence, l'intérêt peut être juridique ou simplement de fait et il importe peu qu'il soit ou non protégé par la norme applicable. Il doit être personnel et direct pour éviter l'action populaire. Pour autant que le recours soit dirigé contre une décision créant des droits ou des obligations, chacun des membres d'une communauté héréditaire, par exemple, a qualité pour agir de façon indépendante (RJN 1993 p. 297). Le même droit doit être reconnu, dans de telles procédures, aux membres d'une copropriété (RJN 1998, 271, 283 et les références citées). Cette jurisprudence est conforme à celle avancée par les recourants et selon laquelle, s'agissant de modifier les parts de copropriétés dans le cas précis cité par l'arrêt en question, le consentement de tous les copropriétaires intéressés est exigé de même que lorsqu'il s'agit d'apporter des modifications aux parties communes (ATF 112 II 308).

Toutefois, il suffit selon cet arrêt que toutes les parties au procès aient au moins formellement déclaré se soumettre par avance à son issue. Dans le cas particulier, il ressort d'une lettre du 31 octobre 2009 que les trois copropriétaires concernés se sont adressés, sous chacune de leur signature au Conseil communal en lui adressant les plans correspondant "à la situation actuelle de leur construction". Puis, dans leurs observations du 27 avril 2012, ils ont également apposé leurs signatures sous le texte qui explique qu'ils ont "opté ensemble pour la pose de panneaux solaires sur le toit et qu'ils en ont assumés ensemble la totalité des coûts". Il en résulte que les conditions d'une annulation de la décision dont est recours, à ce titre, ne sauraient être retenues. L'argument est en conséquence rejeté.

3. Doit aussi être examiné sous l'angle procédural le fait de savoir si la décision querellée doit être annulée en raison de la circonstance selon laquelle l'architecte communal adjoint ne s'est pas récusé.

3.1.

Aux termes de l'article 11 LPJA, les personnes appelées à rendre ou à préparer une décision doivent notamment se récuser si elles ont un intérêt personnel dans l'affaire (lettre a), si elles représentent une partie ou ont agi dans la même affaire pour une partie (lettre f), si, pour d'autres raisons, elles peuvent avoir une opinion préconçue sur l'affaire (lettre g).

L'article 12 LPJA stipule quant à lui que les parties peuvent demander la récusation des personnes appelées à rendre ou à préparer une décision si les conditions de l'article 11 sont

réalisées (al. 1).

La récusation est une institution destinée à garantir l'impartialité et l'indépendance des autorités. L'obligation de récusation trouve son fondement à l'article 29 de la Constitution fédérale (Moor, Droit administratif, Vol II p. 238). Selon cette disposition, toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. Les garanties prévues par cet article valent en principe pour toutes les procédures d'application du droit, quelle que soit l'autorité qui statue, qu'elles soient administratives ou judiciaires, cantonales ou fédérales (Aubert-Mahon, Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, p. 264).

La disposition de l'article 11, lettre g LPJA, qui oblige les personnes appelées à rendre ou à préparer une décision à se récuser si elles peuvent avoir une opinion préconçue sur l'affaire est une clause générale. La récusation s'impose lorsqu'il existe des circonstances de nature à donner l'apparence d'une opinion préconçue dans une affaire. Il peut s'agir d'un comportement subjectif de l'agent public. L'impartialité ne peut cependant être mise en cause que s'il existe des motifs objectifs de soupçonner l'un ou l'autre membre de l'autorité (Knapp, Précis de droit administratif n° 647).

La portée de l'obligation de se récuser n'est pas la même suivant le type d'autorités, judiciaires ou gouvernementales et administratives. Pour ces dernières, elle peut être réduite selon la nature de la fonction, dans la mesure où l'exercice normal de la compétence en cause l'implique. Sous cette réserve cependant, les principes sont identiques; les différences concernent avant tout les motifs qui ne tiennent pas aux personnes, mais à l'organisation des compétences (Moor op. cit, p. 239).

C'est ainsi qu'une opinion préconçue n'a pas été retenue à l'égard d'un gouvernement cantonal agissant comme autorité compétente pour l'approbation des plans concernant un projet de route cantonale même si, en tant qu'organe du maître d'œuvre, il avait déjà pris position en faveur du projet devant le Parlement et dans la campagne précédant la votation populaire, cette situation étant inhérente à la réglementation légale des compétences (ATF 122 II 81, cité par Bovay, Procédure administrative p. 217).

Dans une cause neuchâteloise, le Tribunal fédéral a exposé que la récusation des membres des autorités supérieures du pouvoir exécutif doit être examiné en tenant compte de la mission et de l'organisation des dites autorités. Celles-ci assument avant tout des tâches de gouvernement, de direction et de gestion (). Leurs tâches impliquent le cumul de fonctions diverses qui ne pourraient pas être séparées, sans atteinte à l'efficacité et à la légitimité démocratique et politique des décisions correspondantes. Les fonctions légalement attribuées à l'autorité doivent être prises en considération, en particulier pour apprécier la portée des déclarations ou prises de positions antérieures dans l'affaire. En règle générale, les prises de position qui s'inscrivent dans l'exercice normal de fonctions gouvernementales, administratives ou de gestion, ou dans les attributions normales de l'autorité partie à la procédure, ne permettent pas de conclure à l'apparence de la partialité et elles ne sauraient donc justifier une récusation. A cet égard, une appréciation spécifique est nécessaire dans chaque situation particulière (ATF 125 I 119, 124, 125). Dès lors que la jurisprudence précitée fait expressément référence à l'article 11 LPJA, ces considérations peuvent et doivent s'appliquer à la présente cause.

Dans le cas d'espèce, l'architecte communal-adjoint s'est adressé le 23 juillet 2010 à l'un des copropriétaires pour faire suite à l'un de ses courriers précédents, du 4 juin 2010, qui lui-même évoquait une rencontre s'étant tenue entre les deux intéressés aux fins de renseigner les copropriétaires de l'immeuble C. sur le déroulement de la procédure. La lettre du 23 juillet évoque certes le fait que la réduction de hauteur des capteurs constitue selon lui une mesure disproportionnée, mais il informe surtout les copropriétaires de la rue C. que l'assainissement va faire l'objet d'une nouvelle procédure de permis de construire. Ce faisant, ses déclarations s'inscrivent dans l'exercice normal de la fonction d'un responsable d'un service d'urbanisme d'une commune. A ce titre déjà, l'argument des recourants doit être rejeté.

3.2.

On relèvera au surplus que dans une lettre au Conseil communal, du 13 décembre 2011, les recourants ont affirmé s'étonner que l'instruction du dossier a été confiée aux personnes qui ont préavisé favorablement le permis de construire litigieux et qu'ils ne manqueront pas de relever cette incohérence, cas échéant aux autorités compétentes. Le 22 décembre 2011, le directeur de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Ville de Neuchâtel a répondu en spécifiant les tâches du responsable du service des permis de construire, en affirmant que ce dernier ne préavisé pas personnellement les demandes de permis, et celles du service dans son ensemble. Il concluait qu'il n'y avait pas lieu de remettre en question la compétence du service dans cette procédure. Si cette réponse ne devait pas satisfaire les recourants, il leur incombait, sachant que le service de l'urbanisme s'est saisi du dossier, de demander formellement la récusation de l'un ou de l'autre de ses membres, tant il est vrai qu'au terme de l'article 12, alinéa 2 LPJA, la demande de récusation doit être introduite sans délai à l'autorité de décision. Même si la loi ne prévoit aucun délai particulier, il y a lieu d'admettre que la récusation doit être formée aussitôt, c'est-à-dire dans les jours qui suivent la connaissance de la cause de récusation (ATF du 13.11.2008, 18_277/2008 et TA 2009.462, du 9 février 2010). Pour cette raison également et pour ne pas avoir procédé ainsi, le grief tiré de la récusation ne peut être retenu. De plus, ce grief n'a pas été formellement soulevé dans le cadre de l'opposition. Or, selon la doctrine et la jurisprudence, l'objet d'une procédure ne peut pas s'étendre ou qualitativement se modifier au fil des instances. L'autorité de recours n'examine en effet pas les griefs qui n'ont pas fait l'objet du prononcé de l'instance inférieure, sous peine de détourner sa mission de contrôle, de violer la compétence fonctionnelle de cette autorité, d'enfreindre le principe de l'épuisement des voies de droit préalables et, en définitive, de priver les parties d'un degré de juridiction. A ce titre, l'argument de la récusation est irrecevable (Arrêt de l'ancien Tribunal administratif du 13 décembre 2005 TA .109 et les références citées).

4. Aux termes de l'article 35 de la loi sur les constructions (LCONSTR), du 25 mars 1996, pendant la durée de l'enquête publique, les limites extérieures des constructions et installations projetées doivent être marquées par la pose de perches ■ gabarits ou par tout autre moyen adéquat (al. 1). Le Conseil communal peut renoncer à cette exigence lorsqu'elle est manifestement inutile, notamment en cas d'accord des voisins. L'article 49 du règlement d'exécution de la loi (RELCONSTR), du 16 octobre 1996 précise en son alinéa 2, lettre a, que les perches ■ gabarits indiquent la hauteur de corniche et celles du faîte ou de l'attique.

La pose de perches ■ gabarits et le piquetage remplissent une fonction de publicité, qui permet aux tiers de prendre connaissance du projet et à l'autorité de statuer sur la base des

objections soulevées (Zen-Ruffinen Guy Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation p. 401).

L'Assemblée fédérale a adopté le 15 juin 2012 une modification de la LAT visant parmi d'autres dispositions légales l'article 18a. Le nouvel article 18a adopté à cette occasion prévoit que les installations solaires suffisamment adaptées au toit ne seront pas soumises à autorisation de construire, sauf sur des biens culturels et dans des sites d'importance cantonale ou nationale ou dans certaines zones à protéger définies par le canton. Cette révision a fait l'objet d'un référendum et a été acceptée le 3 mars 2013 en votation populaire. Toutefois, sa date d'entrée en vigueur n'est pas encore fixée si bien que c'est l'article 18a, entré en vigueur le 1er janvier 2008 qui s'applique à la présente cause.

5. Cette disposition ne dispense pas de demander une autorisation de construire pour les installations solaires concernées, mais a une portée matérielle, en définissant à quelles conditions ces installations sont conformes à l'affectation de la zone. Il faut partir du principe que l'article 18a conçoit la notion d'installation solaire au sens large et déclare en principe conforme à l'affectation de la zone tout type d'installation. Les seules restrictions imposées découlent des exigences qu'il énonce en matière d'intégration: le type d'installation et le mode d'exécution adoptés ne revêtent ainsi de portées juridiques que de manière indirecte, c'est-à-dire que dans la mesure où ils ont un impact esthétique. Le législateur fédéral a instauré dans le domaine des installations solaires une uniformisation de la pratique au niveau suisse. Compte tenu de l'indétermination des notions juridiques employées, les autorités cantonales ou communales disposent malgré tout, d'une marge d'appréciation non négligeable (Jäger, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, note 15 et 19 ad art. 18a).

Une obligation de pose de perches-gabarits, s'agissant de la surélévation en cause ne ressort pas des dispositions précitées. En effet, tant les plans de façade du projet du 16 avril 2008 ■ qui n'ont pas été respectés ■ que ceux du projet du 8 octobre 2010 ■ qui ont fait l'objet de l'opposition ■ laissent apparaître les épis de faîtage anciens dans le premier cas, et restaurés dans le second cas. Tous les quatre dépassent en hauteur le support des panneaux solaires indiqués par un rectangle rouge sur les plans de 2008 et par un rectangle brun sur les plans de 2010. La pose des gabarits aux extrémités du support des panneaux, en deçà de la hauteur des épis n'aurait pas offert une meilleure lisibilité des impacts du projet dès lors que sur les plans, les extrémités du support des panneaux, très proches des épis de faîtage permettent de visualiser avec précision à quelle hauteur ces derniers panneaux ascendent par rapport aux épis. L'absence de perches-gabarits n'entraîne l'annulation de l'autorisation de construire que si les recourants n'ont pas eu l'occasion de se faire une idée de l'envergure du projet (Zen-Ruffinen ■ Guy Ecabert op cit. p. 402). Dans le cas d'espèce, l'absence de gabarits n'a pas empêché les recourants de faire opposition et, comme indiqué, il était aisé, grâce aux documents contenus au dossier de se faire une idée de l'installation, ce qu'ils ont, comme indiqué, démontré par leur démarche. Le grief lié à la pose de perches-gabarits est en conséquence rejeté.

6.

6.1.

Selon l'article 7 de la LCONSTR, les constructions et installations doivent répondre aux exigences d'une architecture de qualité, tant intérieure qu'extérieure (al. 1). Elles tiennent compte de leur environnement naturel ou bâti, notamment par rapport aux caractéristiques

historiques, artistiques ou culturelles de la localité, du quartier ou de la rue.

L'article 59, al. 2, lettre j de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991 prévoit que le règlement communal d'aménagement peut contenir des dispositions sur la sauvegarde de l'aspect des localités et des sites. Les communes sont compétentes pour appliquer leurs propres prescriptions relatives à l'esthétique des constructions et installations. L'évolution de l'impact esthétique d'un ouvrage relève généralement de l'appréciation et le Tribunal fédéral a reconnu aux communes neuchâteloises une liberté importante dans ce domaine (ATF 1 P.402/1999 du 7.12.1999 et RJN 2006 p. 240).

6.2.

Les exigences relatives à l'esthétique des constructions peuvent être rédigées sous la forme d'une clause d'esthétique négative lorsqu'elles prohibent l'enlaidissement d'une localité ou d'un quartier, ou sous 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 pour l'environnement bâti et au paysage (Zen-Ruffinen /Guy Ecabert op. cit. n° 891).

Dans le cas d'espèce, le règlement d'aménagement de la Ville de Neuchâtel (RA), ne comprend pas de véritable clause d'esthétique autre que les principes inscrits aux articles 1 et 3 de celui-ci, dont le but est de promouvoir un aménagement du territoire communal rationnel, cohérent et de qualité, qui doit s'intégrer dans son environnement urbain (ville, quartier, rue) ou naturel (paysage, site).

6.3.

Le respect de l'esthétique des constructions (ou des installations) ressortit en premier lieu, ainsi que mentionné ci-dessus à l'autorité communale qui dispose pour cela d'un large pouvoir d'appréciation. Il ne s'agit pas pour autant d'une question de pure opportunité. Les aspects esthétiques d'une construction doivent être jugés en se fondant dans la mesure du possible sur des critères objectifs et non pas sur une perception ou un sentiment architectural subjectif (RDAF 1999 I 585; Chassot, Clause d'esthétique en droit des constructions in RFJ 1993 p. 106). En tous les cas, l'autorité compétente doit indiquer les raisons pour lesquelles elle considère qu'une construction ou une installation serait de nature à enlaidir le site (Arrêt du Tribunal fédéral du 30.10.2005 1 P.342/2005). Il faut prendre pour règles des conceptions largement répandues et qui peuvent en outre prétendre, dans une certaine mesure, avoir une valeur générale. On ne peut se référer aux sentiments de certaines personnes d'un sens esthétique particulier et dont le goût est orienté d'une façon bien définie (Zen-Ruffinen, Guy Ecabert op. cit. p. 388 et ss). Une clause d'esthétique ne doit pas être appliquée de manière à vider pratiquement de sa substance la réglementation sur les zones en vigueur. Ainsi, lorsqu'un plan de zone prévoit que des constructions d'un certain volume peuvent être édifiées dans tel secteur du territoire, une interdiction de construire, fondée sur une clause d'esthétique, en raison du contraste formé par le volume du bâtiment projeté avec les constructions existantes, ne peut se justifier que par un intérêt public prépondérant (CDP 2011.316 et les références citées).

6.4.

Selon l'article 112 du règlement d'aménagement communal, le plan de site recense les bâtiments classés selon la législation cantonale et ceux colloqués dans les catégories 1, 2 et

3 (al.1). Les bâtiments de valeurs 0 à 3 selon le recensement sont colloqués dans la catégorie 1, ceux de valeurs 4 à 6 dans la catégorie 2 et ceux de valeurs 7 dans la catégorie 3.

L'immeuble considéré appartient à la catégorie 2 qui aux termes de l'article 115 RA permet aux bâtiments concernés d'être rénovés transformés, agrandis ou reconstruits (al. 1), ces interventions devant satisfaire aux règles urbanistiques dictées par l'emplacement des immeubles (al. 2). Lors des travaux de rénovation et de transformation, les caractéristiques propres à leur époque de construction doivent rester lisibles (al. 3). Les deux premiers alinéas de cet article sont rigoureusement identiques à ceux qui concernent la catégorie 3. La catégorie 1 est, quant à elle, réservée aux bâtiments possédant des qualités remarquables, et pour lesquelles toute intervention doit faire l'objet d'une étude historique et d'un inventaire des éléments architecturaux intérieurs.

En matière d'intégration soigneuse aux toits et aux façades au sens de l'article 18a LAT, lors de la conception des installations solaires et de l'examen des demandes d'autorisation, il convient de tenir compte d'éventuelles prescriptions spécifiques en matière d'exécution ou de choix des matériaux et des couleurs ou, en l'absence de telles prescriptions, des clauses générales d'esthétiques applicables. Ces dernières interdisent que le site soit défiguré ou fortement altéré, ou, à l'inverse, exige que l'effet d'ensemble soit satisfaisant. Par ailleurs, il n'y a d'obstacle à l'autorisation d'une installation solaire qu'en présence d'un objet d'importance cantonale ou nationale, les intérêts liés à la protection de ceux d'importance locale ou régionale n'entrant pas en ligne de compte. (Jäger, op. cit. notes 23, 24 et 32 ad art. 18a). Précisément, dans la catégorie 2 considérée, c'est la caractéristique propre à l'époque qui doit rester lisible. Dans cette catégorie figure les bâtiments possédant des qualités d'une construction courante, sans présenter l'intérêt d'un exemple, et s'intégrant bien au site (note 4), les bâtiments pittoresques possédant un volume altéré ou possédant un intérêt difficile à évaluer, jugé pittoresque faute de pouvoir en préciser autrement l'intérêt (note 5) et les bâtiments neutres ou banals qui n'ont ni défaut gênant et dont la situation n'améliore ni ne préterite le site (note 6) [système d'information du territoire neuchâtelois SITN, fiche PA 2: identification des données].

En exigeant que la barrière entourant le toit soit reconstruite et les épis de faîtage restaurés, la condition liée à un effet d'ensemble satisfaisant est réalisée. L'effet d'ensemble est satisfait dès lors qu'il n'y a pas à retenir les éléments plus contraignants tels que ceux imposés pour la catégorie 1. Ainsi que le relève la Ville de Neuchâtel. dans sa décision dont est recours, on doit admettre que les photographies déposées par les recourants, dépourvues de barrière et des épis ne peuvent pas refléter cet effet d'ensemble pas plus que la coloration fortement réfléchissante des supports des panneaux, du fait que le cuivre est un matériau dont la brillance s'efface après quelques années pour se transformer en un ton brun foncé qui se fondera sans disgrâce avec les pans de la toiture. Dans le large pouvoir d'appréciation des autorités communales en la matière, l'acceptation de projet tel qu'il résulte des plans n'apparaît pas constituer un abus ou excès de ce pouvoir.

7.

7.1.

L'article 46 du règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (RELCAT), du 16 octobre 1996, prescrit que la hauteur des bâtiments est déterminée dans les plans d'affectation par la hauteur de corniche, le nombre de niveaux ou la hauteur au

faîte (al. 1). L'article 47 RELCAT précise que la hauteur de corniche est une hauteur moyenne qui se mesure aux angles du bâtiment (al. 1) alors que la hauteur au faîte correspond à la moyenne des hauteurs mesurées selon la définition de l'article 50 (al. 2). Cette dernière disposition prévoit que sauf cas particulier, la hauteur au faîte se mesure à l'intersection de la ligne du faîte avec le plan de la façade considéré.

L'immeuble devant recevoir les panneaux solaires se situe selon le plan d'aménagement communal dans le secteur d'ordre non contigu ONC 1.2. Aux termes de l'article 85 RA, la hauteur maximale au faîte est de 17,5 mètres. En se fondant sur des documents tirés, semble-t-il, du site du service du cadastre et de la géomatique de l'Etat de Neuchâtel (SITN), les recourants estiment que le bâtiment se situe dans le secteur ONC 0.8 dont la hauteur maximale au faîte est de 14,5 mètres.

Il ressort du plan des règles urbanistiques 02.03.11, daté des 5 juillet 1999 et 13 juin 2001 que le sud de la rue C., dans le secteur considéré était bien à cette époque déjà en zone ONC 1.2 (violet) alors que le nord de la rue était en zone ONC 0.8 (ocre). Le Conseil communal confirme que le plan dans ce secteur n'a subi aucune modification. Il y a lieu de retenir en conséquence que la hauteur à prendre en considération est bien celle de 17,5 mètres, correspondant à la zone ONC 1.2, faute d'éléments probants contraires avancés par les recourants.

7.2.

Dans le cas présent et conformément à l'article 50 RELCAT, la partie du support des panneaux solaires dépassant le toit ne pourrait être déterminante que pour le calcul de la hauteur au faîte. D'après les plans déposés, la hauteur de l'installation depuis le faîte du toit avant l'isolation posée n'excède pas 1,6 mètre. Ajoutée à la hauteur des façades de 14,1 ou 14,3 mètres, la somme des hauteurs n'excède pas la hauteur maximale prévue pour la zone en question. A cela s'ajoutent les considérations suivantes: le 2 novembre 2010 est entré en vigueur le décret portant adhésion à l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC). Si cet accord n'entre en vigueur que dès que six cantons y auront adhéré et que ces cantons n'ont pas encore tous complété leur législation par des notions en matière de construction et des méthodes de mesures prévues par l'accord, il n'en demeure pas moins vrai que le commentaire des informations de son annexe précise que la hauteur totale d'un bâtiment est déterminée par la différence de hauteur maximum entre le point le plus haut de la charpente du toit et sa projection perpendiculaire sur le terrain de référence. Selon ce texte, le point culminant de la charpente du toit est, dans le cas des toits à deux versants, la hauteur au faîte et dans le cas des toits plats, la surface du toit, respectivement la surface de toiture située au dessus de la partie la plus basse du terrain de référence. Les superstructures techniques, telles que cheminées, systèmes de ventilation peuvent dépasser le point culminant de la charpente du toit, mais ne doivent pas dépasser la dimension admise (Message type, Commentaire des définitions de l'annexe, p. 9). En l'espèce, et comme indiqué au présent considérant, sans même avoir à s'appuyer sur l'accord AIHC, l'article 85 RA est respecté.

8. Les recourants soulèvent qu'au nom du principe de l'interdiction de la rétroactivité des lois et des règlements, l'autorité communale aurait dû retenir que la parcelle soit considérée comme appartenant à la zone ONC 0.8.

La rétroactivité proprement dite applique le nouveau droit à des faits passés antérieurs à son adoption, la rétroactivité improprement dite l'applique à des faits survenus dans le passé et

qui se prolongent après la modification de la législation (Zen-Ruffinen Guy Ecabert op. cit. p. 196, 196). Rétroagit, à proprement parler, la règle de droit qui s'applique à des faits entièrement révolus avant son entrée en vigueur. Quant au principe de non rétroactivité, il fait obstacle à l'application des règles de droit aux états de choses révolus avant leur entrée en vigueur. Sous cette acception, le principe de prévisibilité interdit à l'administration de prendre des mesures défavorables aux administrés en vertu de règles dont ils ne pouvaient pas attendre l'adoption (Grisel, Traité de droit administratif p. 147 et ss). Dans le cas particulier, on ne voit pas en quoi des règles sur la rétroactivité ou sur l'effet anticipé portent atteintes au droit des recourants. Ce qu'il convient de dire en revanche, c'est que, par analogie avec les principes qui régissent le droit à la vue, les recourants ne sont protégés qu'au travers des règles de police des constructions, qui fixent les distances à respecter ainsi que les dimensions et la hauteur des constructions. Sinon, il serait difficile, sinon impossible de mener à bien des mesures d'urbanisation, tant il est vrai que la réalisation de nouvelles constructions, voire de transformations a souvent pour effet de porter atteinte à la vue dont jouissent les voisins. Lorsqu'une vue résulte d'une situation provisoire, soit du fait que les propriétaires des parcelles voisines n'ont pas exploité tout ou partie du potentiel constructible prévu par la réglementation, sa perte n'est protégée d'aucune manière par le droit public, faute de normes spéciales les protégeant d'une modification des caractéristiques de la zone considérée, ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce (dans ce sens et par analogie : TA 2008.244 du 11 mars 2010). Rien ne saurait en conséquence protéger actuellement les recourants contre la classification en zone ONC 1.2 de la parcelle des copropriétaires de l'installation litigieuse. Pour l'ensemble des motifs exposés, le recours sera dès lors rejeté.

9. Conformément à l'article 47, al. 1 LPJA, la partie qui succombe est condamnée au paiement des frais de procédure. En application des articles 44 et 49 du décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais), du 6 novembre 2012, l'émolument peut être arrêté à Fr. 1'000.■ auquel s'ajoutent les débours à raison de 10 % de ce montant, soit au total Fr. 1'100.■ couverts par l'avance des recourants.

10. La Ville de Neuchâtel, qui obtient gain de cause ne peut prétendre à des dépens, aucuns dépens ne sont alloués à la Confédération, au canton, aux communes lorsqu'ils obtiennent gain de cause dans l'exercice de leur attribution officielle (ATF 8C_70/2010 du 20 novembre 2010).

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 21 juin 2013

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président, La chancelière,

L. Kurth

S. Despland

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