

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2017.53 vom 7. Februar 2018

Ne Jurisprudence Adm, 2018-02-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2017.53

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2017.53 du 7 février 2018

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2017.53 del 7 febbraio 2018

Regeste

Les recourants souhaitent modifier le revêtement de la toiture de leur ancienne ferme (bâtiment d'habitation) située dans la zone agricole, en remplaçant les tuiles de terre cuite actuelles par des tuiles métalliques rouges. Ces travaux ne constituent pas un simple entretien mais une rénovation, soumise à permis de construire puisqu'elle intervient hors de la zone à bâtir. Seul le revêtement de toiture est changé, sa pente et le volume du bâtiment restent les mêmes. Cette rénovation n'est donc pas assimilable à une transformation portant atteinte à l'identité du bâtiment au sens de l'article 24c LAT. La rénovation vise à maintenir le bâtiment dans un état conforme aux normes usuelles, de sorte que les conditions fixées par l'article 24c, alinéa 4 LAT pour modifier l'extérieur des bâtiments hors zone à bâtir sont respectées. Le département aurait donc dû, en principe, examiner si les travaux étaient compatibles avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire. Toutefois, le Conseil communal a fait un choix de police des constructions dans son règlement d'aménagement, pour assurer l'harmonie des toitures en zone agricole. Ce choix consiste à n'autoriser pour leur revêtement que trois modèles de tuiles de terre-cuite rouge non-engobée, à l'exception de certains bâtiments moins importants (ruraux, remises). Il relève de l'autonomie communale en matière d'esthétique des constructions. Il se justifie aussi parce que la parcelle de recourants se trouve dans la zone-tampon UNESCO. Comme le Conseil communal entend se conformer à une pratique constante, les recourants ne peuvent se prévaloir d'une égalité dans l'illégalité en se référant à 2 autres bâtiments du territoire communal recouvert de tuiles métalliques, qui doivent avoir été posés sans autorisation et c'est à bon droit que le permis de construire a été refusé. Il appartiendra toutefois au Conseil communal de se conformer à sa pratique à l'avenir.

Volltext

A.

X. et Y. (ci-après : les propriétaires, respectivement les recourants) sont copropriétaires de l'article [a] du cadastre B., sur le territoire de la commune de A.. Cette parcelle est classée en zone agricole par le plan d'aménagement communal et un bâtiment d'habitation y est érigé.

B.

Dans un courrier adressé le 3 août 2016 au service communal de l'urbanisme et des constructions (ci-après : le service communal), les propriétaires ont expliqué qu'ils avaient entamé des démarches pour restaurer la toiture de leur bâtiment, de manière à installer un revêtement le plus hygiénique possible et demandant un entretien minimum. Ils ont admis "avoir été de l'avant" sans avoir requis l'aval préalable de la commune, en précisant qu'ils avaient vu le type de tuiles choisi sur des toitures de la région et qu'ils pensaient donc que

leur installation ne poserait pas de problème particulier. Se référant à un entretien téléphonique du 2 août 2016 avec le service communal, durant lequel ce dernier leur avait annoncé que les tuiles métalliques n'étaient pas admises sur les fermes en zone agricole, ils ont demandé à celui-ci de considérer que leur habitation n'est pas dans le cadastre agricole, que sa toiture est "mal-tournée" et qu'elle ne présente aucun cachet caractéristique d'une période donnée.

C.

Par courrier du 11 août 2016, le conseiller communal responsable de l'urbanisme et la responsable des permis de construire ont confirmé aux propriétaires que même si leur bâtiment n'avait pas un caractère patrimonial relevant, il s'agissait malgré tout d'une ferme "mal-tournée" de grande qualité et particulièrement visible dans le paysage. En outre, ils ont rappelé que cette construction avait obtenu la valeur 6 au recensement architectural du canton et qu'elle était donc considérée comme bien intégrée. Par conséquent, ils ont confirmé que la pose d'un revêtement de type "Robs" en acier sur la toiture de la ferme ne pouvait être admis et que seules des tuiles terre-cuite rouges non-engobées de type "Jura", "Joran" ou "Braas-Topas 13V" étaient envisageables. Ils ont ajouté que cette pratique était entérinée depuis de nombreuses années au sein de la commune, en citant les articles 252, alinéa 2 et 253, alinéa 1 du règlement d'aménagement communal (ci-après : RA), sanctionné par le Conseil d'État le 11 août 1999. Ils ont néanmoins offert aux propriétaires la possibilité de déposer une demande de permis de construire de minime importance et d'obtenir ainsi une décision avec droit de recours.

D.

Les propriétaires ont déposé une demande de permis de construire le 27 août 2016. La mise à l'enquête publique du projet n'a pas suscité d'oppositions.

Par décision du 13 décembre 2016, le Département du développement territorial et de l'environnement (ci-après : le département) a refusé d'octroyer une dérogation à l'affectation de la zone agricole au sens de l'article 24c de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979. Il a considéré que les travaux envisagés n'avaient aucune vocation agricole et n'étaient donc pas conformes à l'affectation de la zone, que les motifs invoqués par les propriétaires pour installer des tuiles métalliques relevaient de la convenance personnelle et que ce revêtement de toiture ne n'impliquait pas une meilleure intégration du bâtiment dans le paysage, contrairement à ce qu'exigent l'article 24c LAT et l'article 42 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), du 28 juin 2000.

Par décision du 12 janvier 2017, le Conseil communal a refusé l'octroi du permis de construire, en se référant à la décision du département et aux critères appliqués sur le territoire communal en zone agricole pour la transformation de l'enveloppe des fermes.

E.

Le présent recours est dirigé contre cette décision. Les recourants commencent par préciser qu'en réalité, ils ont eu un contact avec la commission communale d'urbanisme dès mi-juin 2016 et que ce n'est qu'à fin juillet qu'ils ont reçu un appel téléphonique du service d'urbanisme leur annonçant que le revêtement de toiture prévu n'était pas admis sur le territoire communal. Par ailleurs, ils allèguent que la tuile métallique prévue est une technologie actuelle, qui se rencontre de plus en plus à travers le canton, notamment sur plusieurs bâtiments agricoles du territoire de A.. Ils ajoutent que la couleur et la forme des

tuiles sont très proches de celles en terre cuite et n'affectent donc pas l'intégration des bâtiments dans le paysage. Ils précisent encore que dans leur cas, les tuiles métalliques sont bien plus adaptées que les tuiles en terre cuite, car elles sont placées en classe 1 de résistance au feu, sont plus hygiéniques puisque les mousses et les brindilles ne peuvent pas s'y accrocher, sont posées avec peu d'espace entre elles, restent donc plus stables face aux bourrasques et demandent moins d'entretien à la fin de l'hiver. Ils relèvent que leur projet n'a suscité aucune opposition lors de sa mise à l'enquête publique.

Ils concluent à l'admission de leur recours et au renvoi de la cause au département pour qu'il octroie la dérogation sollicitée et invite le Conseil communal à délivrer un permis de construire, sous suite de frais. A l'appui de leur recours, ils déposent la photographie d'une ferme située "dans le haut du canton", pour fournir un exemple de toiture recouverte de tuiles métalliques.

F.

Par courrier du 27 septembre 2017, les recourants ont complété leur motivation, en soulignant qu'ils ne modifiaient ni la pente, ni la structure de la toiture, mais uniquement le matériau de couverture. Ils ont déposé une deuxième photographie d'un bâtiment recouvert de tuiles métalliques, prise "dans la zone rurale de la commune de A."

G.

Le Conseil communal a formulé des observations sur le recours le 10 novembre 2017, en concluant à son rejet. Il a souligné qu'il était le garant du respect de la typologie rurale et de l'identité des bâtiments hors de la zone à bâtir, dont l'harmonisation des toitures fait partie. C'est pourquoi lui-même et la commission d'urbanisme ont décidé pour la couverture des fermes de s'en tenir uniquement à la tuile terre-cuite rouge non-engobée, des éventuelles exceptions n'étant admises que sur des bâtiments neufs et de petit volume (ruraux et remise utiles à l'exploitation agricole). C'est la raison pour laquelle les recourants ont pu voir des bâtiments agricoles couverts de tuiles métalliques sur le territoire communal; leur maison, de volume imposant et au bénéfice de la note 6 au recensement architectural du canton, ne saurait y être comparée. Le Conseil communal ajoute que la photographie jointe au courrier du 27 septembre 2017 des recourants ne comporte pas de légende, que les services communaux n'ont pas reconnu le bâtiment photographié et que s'il se trouve bien sur le territoire communal, son revêtement ne peut avoir qu'été installé sans autorisation. Il observe encore que le revêtement de toiture des bâtiments dans d'autres communes du canton n'est pas relevant, puisque chaque commune peut faire ses choix en matière de police des constructions et qu'en ce qui concerne A., il est indispensable de maintenir une cohérence architecturale puisque la zone agricole est très étendue.

H.

Les recourants ont répondu à ces observations le 24 novembre 2017. Ils rappellent d'abord que le téléphone du service d'urbanisme leur annonçant que le projet ne pouvait être admis a eu lieu le 2 août 2016, et non à mi-juillet. Ils s'étonnent dès lors que cette information leur ait donnée plus d'un mois après leur passage à la commune pour présenter leur projet. Par ailleurs, ils se demandent pourquoi la commune leur a demandé de fournir la preuve que le matériau utilisé pour les tuiles était conforme aux exigences en matière de protection contre les incendies si elle avait de toute manière l'intention de refuser leur demande. En outre, ils soutiennent que l'article 42 OAT n'est pas applicable, puisque le projet litigieux ne constitue

ni une transformation, ni un agrandissement, ni une détention d'animaux à titre de loisir, mais uniquement l'entretien normal d'une toiture datant de 1948. S'agissant de la photographie jointe à leur courrier du 27 septembre 2017, ils exposent qu'elle avait pour but de démontrer qu'un revêtement de toiture en tuiles métalliques s'intègre dans le paysage campagnard neuchâtelois. Ils signalent que la ferme C., à D., est revêtue de tuiles métalliques depuis plusieurs années.

Ces dernières observations ont été transmises au Conseil communal, pour information.

Considérant en droit :

1.

Le recours, déposé dans les formes et délai légaux, doit être déclaré recevable.

2.

2.1.

Selon l'article 22, alinéa 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Cette disposition ne soumet pas à autorisation la rénovation, qui couvre tous les travaux d'entretien, de réparation et de modernisation qui laissent intact le volume, l'aspect extérieur et la destination d'un immeuble (DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, N.14 ad. art. 22).

L'article 3a de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, reprend en droit cantonal les principes de l'article 22, alinéa 1 LAT. Selon son alinéa 2, les communes peuvent prévoir dans leur règlement de soumettre à permis de construire le choix des matériaux du toit d'un immeuble. En d'autres termes, le remplacement des matériaux de couverture d'un toit est dispensé de permis de construire par l'article 3a LConstr, sauf disposition communale contraire. Les dispositions générales et celles relatives à la zone agricole contenues dans le règlement d'aménagement communal ne prévoient pas une telle obligation.

2.2.

Dans le cas présent, comme le soulignent les recourants, les travaux consistent uniquement à remplacer les tuiles de la toiture, qui ne subit aucune autre modification. En principe, de tels travaux restent dans le cadre d'un simple entretien non soumis à permis de construire. C'est seulement lorsque la couverture d'un bâtiment est remplacée pour des besoins de ventilation, avec par exemple l'adjonction d'ouvertures, qu'un permis de construire doit être délivré, après une procédure simplifiée (art. 4e, litt. k du règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr.), du 16 octobre 1996). Les travaux entrepris par les recourants n'entrent pas dans ce cadre.

2.3.

Cependant, le bâtiment des recourants se trouve hors de la zone à bâtir. Dans cette partie du territoire, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise et l'autorité compétente peut autoriser leur rénovation (art. 24c, al. 1 et 2 LAT). Par conséquent, même une simple rénovation est soumise à autorisation lorsqu'elle a lieu hors zone à bâtir (DFJP/OFAT, op. cit., N. 14 ad. art. 22 et 34

ad art. 24).

Selon la doctrine, on entend par rénovation au sens de l'article 24c, alinéa 2 LAT, le "gros" entretien non-périodique, allant au-delà d'un entretien courant, qui requiert par exemple le maintien d'une construction dans un état conforme aux normes usuelles. Une rénovation ne sert donc pas simplement, comme l'entretien périodique, à assurer le maintien de la valeur de la construction, mais implique en général un accroissement de celle-ci. C'est par exemple le cas de l'installation d'une cuisine moderne ou du remplacement d'anciens locaux sanitaires par des installations dotées du confort moderne. Après rénovation, une construction est "comme neuve", ce qui accroît davantage sa durée de vie que ne le ferait un entretien courant. Par contre, les constructions érigées ou transformées légalement qui ne sont plus utilisées à des fins conformes à l'affectation de la zone peuvent être entretenues du seul fait de la garantie de la propriété découlant de l'article 26 de la Constitution fédérale. Un simple entretien ne requiert pas d'autorisation de construire (Muggli, in Commentaire pratique LAT : construire hors zone à bâtir, Genève-Zürich-Bâle 2017, N. 22 et 23 ad art. 24c).

L'article 24c est applicable aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées légalement avant l'introduction, le 1er juillet 1972, de la séparation entre les parties constructibles et non-constructibles du territoire (art. 41, al. 1 OAT ; Muggli, op. cit., N. 17 ad. art. 24c).

2.4.

Il ressort de la fiche du recensement architectural du bâtiment appartenant aux recourants que celui-ci date porte la date de 1621. La décision du département retient que l'article 24c LAT est applicable, ce qui n'est pas contesté.

Comme le relèvent les recourants, les travaux litigieux concernent exclusivement le remplacement des tuiles, sans autre modification de la toiture. Selon le formulaire de demande de permis de construire déposé, ils consistent à poser des tuiles métalliques rouges, de type "Robs" et leur coût est estimé à 40'000 francs. Dans leur courrier du 3 août 2016 au service d'urbanisme communal, les recourants ont expliqué que les travaux étaient motivés par une dégradation de la toiture de leur bâtiment, qui date de 1948 et nécessite de changer de plus en plus souvent les tuiles et les bordures existantes. Selon la décision du département, cette construction est actuellement recouverte de tuiles de terre cuite.

Au vu de cette description, les travaux envisagés par les recourants se rapprochent d'un simple entretien. En effet, ce dernier comprend l'ensemble des travaux destinés à remédier aux atteintes causées par un usage normal de la construction ou par le temps. Les travaux doivent rester accessoires et ne pas modifier les caractéristiques essentielles de la construction, comme le volume, les dimensions, l'esthétique, les toitures ou les ouvertures. Leur coût doit rester modéré et n'augmenter que de manière peu importante le confort et la valeur de la construction. La rénovation, également rendue nécessaire par l'usure du temps, s'en distingue par une ampleur inhabituelle : le confort et la valeur augmentent. La rénovation est rendue nécessaire par un certain état de délabrement qui, bien que n'empêchant pas l'utilisation normale, la rend si difficile que des travaux doivent avoir lieu (Favez, La garantie des situations acquises, Genève-Zürich-Bâle 2013, p. 48 à 50). En l'occurrence, il ne s'agit pas de changer une partie des tuiles mais de remplacer le revêtement de toute une toiture ancienne (1948 selon les recourants) par un matériau différent, pour un coût important. Ces travaux auront à coup sûr une incidence sur la valeur

du bâtiment. Même s'il s'agit d'un "cas limite", on doit constater qu'ils sortent du cadre d'un entretien périodique et entrent malgré tout dans la catégorie des rénovations, soumise à autorisation de construire hors zone à bâtir. Cette solution va dans le sens de la jurisprudence, qui considère qu'un aménagement est soumis à permis de construire si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, il entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (ATF 123 II 256 consid. 3 p. 259 ■ JT 1998 I 451). Tel est le cas ici, car les travaux envisagés peuvent avoir des incidences sur l'aspect d'une ancienne ferme, prise en compte dans le cadre du recensement architectural des bâtiments.

3.

3.1.

Selon l'article 62, alinéa 1 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991, le département rend une décision spéciale pour tout projet de construction ou d'installation hors de la zone d'urbanisation. Selon l'article 42, alinéa 1 OAT, une transformation est considérée comme partielle et un agrandissement comme mesuré lorsque l'identité de la construction ou de l'installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel. Ce dernier aspect doit être examiné selon l'ensemble des circonstances, en comparant l'état de la construction au moment de l'attribution du bien-fonds à la zone non constructible avec celui que vise à réaliser la demande d'autorisation de construire (Muggli, op. cit., N. 26 et 28 ad art. 24c).

3.2.

D'une part, il résulte de ce qui précède qu'au vu de leur ampleur, les travaux envisagés en l'occurrence constituent une rénovation, mais non une transformation ou un agrandissement. D'autre part, la fiche du recensement architectural du bâtiment, consultable sur le Système d'Information du Territoire Neuchâtelois (SITN), date du 24 octobre 2007 et contient une photographie, qui montre que le pan sud de la toiture est pourvu d'un revêtement brun-rouge et brun pour une toute petite partie, ainsi que de panneaux solaires. L'orthophoto 2014 figurant dans le thème aménagement du SITN confirme que les différents pans de la toiture sont couverts d'un revêtement brun-rouge. Comme cela a déjà été relevé, ce revêtement est constitué de tuiles de terre cuite selon la décision du département et date de 1948 selon les indications des recourants. En outre, il n'est pas prévu de modifier la pente du toit et le volume du bâtiment lors de la pose du nouveau revêtement. Selon la demande de permis de construire, la modification consistera uniquement à installer des tuiles de forme et de couleur très proches des tuiles actuelles, mais constituées de métal et présentant donc un aspect plus brillant. En d'autres termes, la toiture aura après rénovation un aspect très proche de son aspect actuel. Dès lors, le résultat de ces travaux, comparé à la situation existant depuis 1948, ne saurait être considéré comme une transformation ne respectant pas l'identité du bâtiment.

3.3.

Selon l'article 24c, alinéa 4 LAT, les modifications apportées à l'aspect extérieur d'un bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage. A supposer que cette disposition ne vise pas uniquement les agrandissements (cf. arrêt du Tribunal fédéral du 14.01.2016 1C_247/2015, publié dans le recueil de jurisprudence

ASPAN, No 4974) - situation qui n'est pas réalisée dans le cas présent -, le changement de revêtement d'une toiture ancienne et atteinte par l'usure du temps par un matériau plus solide et plus hygiénique sert à l'évidence un usage d'habitation répondant aux normes usuelles. Les conditions de l'article 24c, alinéa 4 LAT étant alternatives et non cumulatives (Muggli, op. cit., N. 36 ad art. 24c), cette disposition ne saurait s'opposer aux travaux litigieux.

3.4.

En conclusion, le recours doit être admis dans la mesure où il concerne la décision du département, qui doit être annulée. Les conditions de l'article 24c, alinéas 1, 2 et 4 LAT étant remplies, la cause devrait en principe être renvoyée au département pour qu'il examine le projet sous l'angle de sa compatibilité avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire, condition supplémentaire qui s'applique dans tous les cas selon l'article 24c, alinéa 5 LAT (Muggli, op. cit., N. 44 ad art. 24c). Eu égard aux développements qui suivent au sujet de la décision communale, ce renvoi ne sera pas nécessaire.

4.

4.1.

L'article 25, alinéa 1, lettre a LConstr. habilite les communes à prévoir des dispositions concernant l'aspect des constructions et des installations, de telle sorte qu'elles ne portent pas atteinte au paysage ou à l'image du quartier, de la rue ou d'un bâtiment. L'article 59, alinéa 2, lettre j LCAT prévoit également que le règlement communal d'aménagement peut contenir des dispositions sur la sauvegarde de l'aspect des localités et des sites. L'évaluation de l'impact esthétique d'un ouvrage relevant généralement, dans une très large mesure, de l'appréciation, les communes disposent dans ce domaine d'une liberté de décision importante et peuvent par conséquent revendiquer le respect de leur autonomie (RJN 2003 p. 363, consid. 2a p. 364/365).

Selon l'article 253, alinéa 2 RA, la rénovation des bâtiments existants dans la zone agricole communale doit se faire dans le respect de leurs caractéristiques architecturales. La couleur ainsi que la forme des toitures seront harmonisés dans la mesure du possible avec ceux des bâtiments voisins (art. 50, al. 1 RA). De manière plus générale, l'article 7 LConstr. exige que les constructions tiennent compte de leur environnement naturel ou bâti, notamment par rapport aux caractéristiques historiques, artistiques ou culturelles de la localité.

4.2.

Le Conseil communal invoque un choix de sa part pour assurer l'harmonisation des toitures des bâtiments de la zone agricole du territoire communal, qui consiste à n'autoriser que trois modèles de terre-cuite rouge. Cette pratique a pour but de maintenir une cohérence architecturale dans une zone présentant une certaine étendue, des exceptions n'étant possibles que pour des édifices de moindre importance. Vu les principes rappelés plus haut, ce choix relève de l'autonomie de la commune. De plus, la parcelle des recourants est incluse dans le périmètre de la zone-tampon relative à l'inscription de A. sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO (zone-tampon UNESCO). Les objectifs du périmètre d'inscription UNESCO sont la reconnaissance de la valeur universelle exceptionnelle, le maintien de l'intégrité et de l'authenticité du tissu urbain horloger, ainsi que sa mise en valeur, son évolution et son développement dans le respect de celles-ci (art. 111, al. 2 RA). Dans la zone tampon les autorités communales compétentes veillent à ne pas compromettre

ces buts(art. 114 RA). Il est vrai que c'est la typologie architecturale de la "ville-manufacture" horlogère qui a motivé l'inscription à l'UNESCO. Toutefois, le maintien d'une cohérence architecturale au niveau de l'aspect général du territoire qui entoure ce site se justifie au regard de l'article 114 RA et l'unité des toitures des bâtiments de la zone agricole peut y contribuer.

4.3.

Les recourants se prévalent de l'existence d'autres toitures en tuiles mécaniques sur des fermes de la zone agricole communale. A cet égard, il convient de rappeler que le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été faussement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas(ATF 126 V 390 consid. 6a p. 392 et les références citées). Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi (ATF 136 I 65 consid. 5.6 p. 78 et les références). Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés (ATF 132 II 485 consid. 8.6 p. 510 ; 127 I 1 consid. 3a p. 2; 126 V 390 consid. 6ap. 392 et les arrêts cités), et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (ATF 123 II 248 consid. 3c p. 254; 115 Ia 81 consid. 2 p. 83 et les références).

Une pratique constante demeurera sans effet si son caractère illégal est identifié pour la première fois à l'occasion d'une procédure judiciaire: dans ce cas de figure, il est présumé que l'autorité l'adaptera pour se conformer à la loi (P. Tschannen, Gleichheit im Unrecht : Gerichtsstrafe im Grundrechtskleid in ZBl 112/2011 p. 74 avec la référence à l'ATF 112 Ib 381 consid. 6 p. 387). Ce n'est que si l'autorité renonce à abandonner une pratique qu'elle sait illégale que le principe de l'égalité de traitement peut avoir le pas sur celui de la légalité. Si l'autorité ne s'exprime pas sur ses intentions futures, l'autorité judiciaire présume que celle-ci se conformera à la loi à l'avenir (cf. ATF 122 II 446, consid. 4ap. 451s; 115 Ia 81, consid. 2 p. 82 s.).

Au regard de ces principes, on ne saurait admettre que les deux cas invoqués par les recourants (photographie jointe à leur mémoire du 27 septembre 2017 et ferme C.) témoignent d'une pratique constante du Conseil communal concernant le revêtement des toitures en zone agricole, relativement vaste. Par ailleurs, la décision attaquée démontre la volonté du Conseil communal de se conformer à la pratique adoptée dans cette zone. Les recourants ne peuvent donc pas se prévaloir d'une égalité dans l'illégalité. Il appartiendra toutefois au Conseil communal d'adopter une pratique constante pour les revêtements de toiture prévue dans l'avenir dans la zone agricole.

4.4.

Cela étant précisé, il apparaît que le recours est mal fondé et doit être rejeté dans la mesure où il concerne la décision du Conseil communal, qui a refusé le permis de construire à juste titre.

5.

5.1.

Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis en ce qui concerne la décision du département, qui doit être annulée. Il doit être rejeté dans la mesure où il concerne la décision du Conseil communal.

5.2.

Vu le sort de la cause, les recourants, qui succombent partiellement, supporteront des frais de procédure réduits (art. 47, al. 1 LPJA). En application 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 de décision est fixé en tenant compte de la mise à contribution de l'autorité, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 6). Devant le Tribunal cantonal, le Conseil d'État et les autres autorités, l'émolument de décision n'excède pas 6'000 francs (art. 44, al. 1). Les frais de ports, d'expédition et de téléphone sont calculés forfaitairement à raison de 10 % de l'émolument arrêté (art. 49, al. 1).

Tout bien considéré, l'émolument sera fixé à 800 francs, auxquels s'ajoutent les frais par 80 francs, soit au total 880 francs. Ce montant est compensé par l'avance de frais du même montant versée par les recourants suite à la décision du 4 février 2017 du service juridique de l'État, chargé de l'instruction du recours.

Par ces motifs, le Conseil d'État
décide :

1. Le recours de X. et Y. est admis, dans la mesure où il concerne la décision du 13 décembre 2016 du Département du développement territorial et de l'environnement et ladite décision est annulée.
2. Le recours est rejeté dans la mesure où il concerne la décision du 12 janvier 2017 du Conseil communal.
3. Des frais de procédure réduits, qui comprennent un émolument de 800 francs et des frais par 80 francs, soit au total 880 francs, sont mis à la charge des recourants.
4. Ce montant est compensé par l'avance de frais du même montant versée par les recourants.

Neuchâtel, le 7 février 2018

Au nom du Conseil d'état :

Le vice-président, La chancelière,
L. Kurth S. Despland

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