

# **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2018.4 vom 21. August 2019**

Ne Jurisprudence Adm, 2019-08-21, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2018.4](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2018.4)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2018.4 du 21 août 2019

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2018.4 del 21 agosto 2019

## **Regeste**

■ Le préavis de synthèse du service de l'aménagement du territoire sur le projet n'a pas été transmis à l'opposante pour observations avant que le Conseil communal lève l'opposition. Toutefois, il n'existe pas de droit d'être entendu absolu sur les préavis internes à l'administration. Par ailleurs, ce préavis était joint à la décision du 22 janvier 2018 levant l'opposition, qui s'y réfère dans sa motivation. La question peut toutefois demeurer ouverte en l'espèce ; ■ Les plans initiaux ont été modifiés (renonciation à un couvert pour 4 places de parc et aménagement de ces places à l'extérieur, au même endroit) sans nouvelle mise à l'enquête publique. Les nouveaux plans ont été soumis à l'opposante qui a pu prendre position. Par ailleurs, l'autorité de recours n'a pas à prendre en considération les intérêts éventuels de tiers qui ne se sont pas manifestés, car cela reviendrait à donner à la démarche des recourants la portée d'une action populaire ; ■ Bien que le projet soit présenté en sanction préalable, il appartenait au Conseil communal (le cas échéant en sollicitant des précisions de l'office du patrimoine et de l'archéologie) de se prononcer sur son intégration au site, d'autant plus que l'ouvrage doit prendre place en zone d'ancienne localité et dans un site inscrit à l'inventaire fédéral ISOS, et d'expliquer pour quelle raison il n'entendait pas procéder à la vision locale requise par l'opposante ; ■ La décision attaquée ne contient aucune motivation au sujet de l'intégration du projet et de la vision locale requise par l'opposante. Compte tenu du pouvoir d'appréciation du Conseil communal en matière d'esthétique, cette violation du droit d'être entendu ne peut pas être réparée en procédure de recours et la cause doit être renvoyée au Conseil communal pour nouvelle décision ; ■ Deux des places de parc prévues ne respectent pas la distance minimale des constructions par rapport à l'axe de la route cantonale. Comme elles ne peuvent pas bénéficier de la situation acquise, elles doivent faire l'objet d'une demande de dérogation, sur laquelle il appartient au DDTE de se prononcer.

## **Volltext**

A.a.

Y. et Z. (ci-après : les maîtres d'ouvrage, respectivement les tiers intéressés) sont copropriétaires de l'article [a] du cadastre de A., classé en zone d'ancienne localité (ZAL) par le plan d'aménagement de ladite commune du 1er janvier 1996.

A.b.

Le 24 janvier 2017, ils ont déposé une demande de sanction préalable pour la démolition d'un couvert existant sur cette parcelle et la construction d'un immeuble de 3 logements, d'un couvert pour 4 places de stationnement et de 2 places de stationnement non couvertes.

B.

#### B.a.

La mise à l'enquête publique a suscité une opposition de X. SA (ci-après : l'opposante, respectivement la recourante), propriétaire de l'article [b] du cadastre de A. L'opposante a allégué que le dossier mis à l'enquête présentait des lacunes (absence de demande de dérogation motivée pour la distance des constructions par rapport à la route et pour la création d'une toiture plate, absence de calculs détaillés de l'emprise au sol et de la densité des constructions projetées, plan de situation ne comportant pas toutes les mentions requises, bâtiments voisins non mentionnés sur les plans) ; qu'il n'existait aucun motif justifiant d'octroyer les dérogations précitées et la dérogation sollicitée à la surface totale des fenêtres en façade prévue en ZAL par le règlement d'aménagement communal (ci-après : RA) ; que le projet mis à l'enquête ne s'intégrait pas au site et ne tenait pas compte de son propre bâtiment classé en catégorie 1 du recensement architectural du canton (RACN) ; et qu'aucune convention de précarité ne figurait au dossier alors qu'un plan d'alignement était également mentionné sur le plan de situation. À titre de preuve, elle a requis une vision locale.

#### B.b.

Par courrier du 7 juillet 2017, les maîtres d'ouvrage ont fait savoir au service de l'aménagement du territoire (ci-après : SCAT), chargé de préavisier la demande de sanction préalable, qu'ils renonçaient à construire le couvert à voitures mentionné dans cette demande, en annonçant que cette solution leur paraissait résoudre l'essentiel des points litigieux. Ils ont donc remis au SCAT des plans modifiés dans ce sens. Ce service a transmis ces nouveaux plans pour observations à l'opposante le 8 août 2017. Celle-ci lui a répondu, par correspondance du 8 septembre 2017, que la suppression du couvert à voitures dépassait ce que l'on peut entendre par une légère modification, susceptible d'être autorisée à titre d'ajustement sans nouvelle mise à l'enquête publique, et que des tiers pourraient avoir de nouveaux arguments à faire valoir.

#### B.c.

Le SCAT a émis un préavis de synthèse favorable le 23 octobre 2017, en mentionnant que les plans modifiés en cours de procédure annulaient et remplaçaient le dossier initial.

#### B.d.

Par décision du 14 novembre 2017, le Conseil communal a levé l'opposition, en précisant lui aussi que les plans modifiés en cours de procédure annulaient et remplaçaient le dossier initial. Cette décision, notifiée à l'opposante seulement, a donné lieu à un recours de cette dernière auprès de l'autorité de céans, le 8 janvier 2018.

#### C.

##### C.a.

Le 22 janvier 2018, le Conseil communal a rendu une nouvelle décision levant l'opposition, notifiée à l'opposante et aux maîtres d'ouvrage et annulant sa précédente décision du 14 novembre 2017. Il a relevé que l'ensemble des griefs soulevés dans l'opposition étaient traités dans le préavis de synthèse du SCAT, qu'il a annexé à sa décision. Il a considéré que le couvert à voitures pouvait être qualifié de construction annexe, pour laquelle le règlement d'aménagement communal autorise les toitures plates, tout en rappelant que cet élément était abandonné dans les nouveaux plans et qu'il n'était donc plus nécessaire de se prononcer

à son sujet. Concernant les fenêtres, il a constaté qu'avec une surface de 65.3 m<sup>2</sup> pour la façade nord du bâtiment litigieux et une surface totale de fenêtres de 5.9 m<sup>2</sup> projetée sur cette façade, le règlement d'aménagement communal était respecté. Il est parvenu à la même conclusion pour la façade sud, avec une surface de façade de 59.5 m<sup>2</sup> et une surface de fenêtres de 8 m<sup>2</sup>. Il a enfin rappelé que tous les services de l'État consultés, lui-même et la commission d'urbanisme avaient préavisé le dossier favorablement moyennant le respect de certaines conditions.

C.b.

Par décision du 22 janvier 2018 également, notifiée aux maîtres d'ouvrage et à l'opposante, le Conseil communal a délivré une sanction préalable pour le projet litigieux.

D.

L'opposante a recouru contre la décision levant son opposition par mémoire du 23 février 2018. Reprenant intégralement son premier recours, elle invoque plusieurs violations de son droit d'être entendu, qu'elle qualifie de graves et non réparables en procédure de recours : elle estime avoir été privée du droit de répliquer aux arguments développés dans le préavis du SCAT ■ auxquels se réfère la décision attaquée ■ puisque ce préavis ne lui a pas été soumis pour observations avant que ladite décision ne soit rendue. Elle relève que le préavis du SCAT et la décision attaquée ne contiennent de motivation ni sur la nécessité de soumettre le projet modifié à une nouvelle mise à l'enquête publique, ni sur l'intégration du projet dans le site, ni sur le refus de procéder à une vision locale. Elle souligne que ce moyen de preuves était pertinent compte tenu du large pouvoir d'appréciation des autorités communales en matière d'esthétique. Elle allègue encore que la modification des plans intervenue après la mise à l'enquête publique du projet ne constitue pas une légère modification pouvant faire l'objet d'une procédure d'ajustement au sens de l'article 86 du règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr.), du 16 octobre 1996, puisque la suppression du couvert à voitures modifie le volume et l'aspect général du projet. Elle répète que celui-ci ne s'intègre pas dans son environnement, à mesure qu'il est de faible qualité, qu'il n'a que peu d'égards pour son propre bâtiment et qu'il dépareille clairement le reste de la rue, tout en précisant qu'elle ne peut pas développer davantage d'arguments en l'absence de vision locale et en raison de l'insuffisance des éléments mis à l'enquête publique.

Elle conclut principalement à l'annulation de la décision attaquée et au refus de la sanction préalable, subsidiairement à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi du dossier au Conseil communal pour nouvelle décision, le tout sous suite de frais et dépens. À titre de preuve, elle sollicite une vision locale.

E.

E.a.

Dans ses observations sur le recours du 9 avril 2018, le Conseil communal conclut implicitement au rejet de ce dernier. En ce qui concerne l'esthétique du projet, il relève que les plans correspondent à ceux qui sont exigés en sanction préalable, que les couleurs et les matériaux utilisés lui seront soumis en procédure de sanction définitive et qu'il n'a donc pas à justifier à ce stade l'intégration visuelle du projet, d'autant plus que celui-ci est conforme aux prescriptions cantonales et communales en matière de constructions et que selon l'architecte-conseil de la commune, il permet de mettre en valeur un espace vide en ZAL.

Les autres arguments du Conseil communal seront évoqués ci-dessous dans les considérants en droit, dans la mesure nécessaire.

E.b.

Les tiers intéressés ont également formulé des observations sur le recours, le 20 avril 2018, dans lesquelles ils concluent au rejet du recours sous suite de frais et dépens. Ils relèvent que la recourante ne démontre à aucun moment que la tenue d'une vision locale aurait pu influencer la position de l'autorité communale et que dans son opposition, elle s'en est prise essentiellement au couvert à voitures, auquel ils ont renoncé pour lui donner satisfaction. Par conséquent, ils estiment que les griefs de la recourante en matière d'esthétique n'ont plus lieu d'être et que son droit d'être entendu ne peut pas avoir été violé. Ils ajoutent qu'une violation du droit d'être entendu peut de toute manière être réparée dans le cadre du recours vu le pouvoir d'examen du Conseil d'État, que la recourante n'allègue pas qu'une mise à l'enquête des plans modifiés lui aurait été nécessaire pour faire valoir de nouveaux arguments et que l'annulation de la décision attaquée pour ce motif constituerait une vaine formalité. Ils relèvent enfin que la suppression du couvert à voitures a pour effet de réduire l'ampleur du projet, ce qui constitue une modification légère pouvant faire l'objet d'un ajustement.

F.

F.a.

La recourante a répliqué par mémoire du 4 juillet 2018. Elle a nié la recevabilité des observations des tiers intéressés, déposées au nom de Y. Sàrl, société de promotion immobilière dont les maîtres d'ouvrage sont associés, alors que la demande de sanction préalable émane de Y. lui-même. S'agissant de la modification des plans en cours de procédure, elle soutient que le défaut d'enquête publique lui a porté préjudice même si la modification allait dans son sens, puisqu'elle ignore à quel endroit seront parqués les véhicules qui devaient à l'origine être garés dans le couvert. Elle relève que même si une enquête publique n'avait pas été nécessaire, la possibilité de s'exprimer sur cet ajustement aurait dû lui être offerte durant la procédure. En ce qui concerne l'esthétique du projet, elle est d'avis que ce point peut être mis en cause au stade de la sanction préalable déjà. Elle observe aussi que la rue concernée est protégée par l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS), que la demande de sanction préalable n'explique pas comment le projet doit s'intégrer dans un tel périmètre et qu'un préavis de l'office du patrimoine et de l'archéologie (OPAN) aurait été nécessaire, en plus d'une vision locale. Quant à cette dernière, la suppression du couvert à voitures ne supprimait pas son utilité, car l'opposition ne s'en prenait pas seulement à cet élément de construction. Les autres arguments de cette réplique seront si nécessaire évoqués dans les considérants en droit.

F.b.

Dans leur duplique du 18 juillet 2018, établie au nom de Y. et de Z., les tiers intéressés exposent qu'en annonçant que leurs observations sur le recours émanaient de leur société, ils ont commis une erreur de plume, que la qualité pour déposer des observations n'est pas soumise aux mêmes exigences que la qualité pour recourir et que déclarer leurs observations irrecevables relèverait du formalisme excessif. Ils reviennent en outre sur la modification du projet en cours de procédure, en exposant que les 14 places initialement

prévues ont été réduites à 6 places en plein air, ce qui va dans le sens des intérêts de la recourante. Pour le surplus, leurs propos seront évoqués ci-dessous dans les considérants en droit.

F.c.

Dans une réponse du 6 septembre 2018, la recourante a considéré que la duplique des tiers intéressés étaient recevable dans la mesure où elle intervenait au nom de Y., mais qu'elle ne l'était pas en ce qui concerne Z., puisque Y. est le seul requérant du projet. Elle a en outre demandé que les tiers intéressés clarifient leur position dans la procédure, en remarquant que Z. était domiciliée en France. Elle a par ailleurs allégué que le pouvoir d'examen de l'autorité de recours était restreint s'agissant des problématiques d'intégration des constructions et que la violation de son droit d'être entendu ne pouvait donc pas être réparée.

Considérant en droit :

#### 1.Sort du premier recours

La décision levant l'opposition du 22 janvier 2018 annule et remplace celle du 14 novembre 2017, dont la motivation était identique. La recourante a repris et développé les arguments de son premier recours dans le recours interjeté contre la décision du 22 janvier 2018.

Son premier recours du 8 janvier 2018 a donc perdu son objet et peut être classé.

#### 2.Recevabilité du deuxième recours

Le recours du 23 février 2018 a été déposé dans les formes et délai légaux. Il est interjeté par la propriétaire d'une parcelle jouxtant celle destinée au projet litigieux, qui a donc qualité pour recourir en tant que voisine (art. 32, litt. a de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979).

Partant, le recours doit être déclaré recevable.

#### 3.Recevabilité des observations des tiers intéressés

##### 3.1.

Selon la jurisprudence, il y a formalisme excessif, constitutif d'un déni de justice formel prohibé par l'article 29, alinéa 1 de la Constitution fédérale (Cst. féd.), lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi et complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux (ATF du 26 novembre 2015 1C\_115/2015, consid. 3.5.1).

##### 3.2.

Si le formulaire de demande de sanction préalable indique Y. en tant que requérant, le bordereau du 24 janvier 2017 accompagnant cette demande est signé par ce dernier et par Z. en tant que maîtres d'ouvrage (et propriétaires). Les contacts intervenus ultérieurement avec les autorités ont été menés par Y., ce qui s'explique par le fait qu'il est également l'architecte du projet, dans le cadre de la société Y. Sàrl. La demande de sanction préalable modifiée du 7 juillet 2017 émane elle aussi de Y. et de Z. en tant que maîtres d'ouvrage et propriétaires.

Il apparaît que les prénommés sont bien tous deux requérants de la sanction préalable et tiers intéressés dans la procédure. Il était donc exact de formuler la duplique du

18 juillet 2018 en leurs deux noms. Par contre, leur société n'a pas la qualité de tiers intéressé puisqu'elle apparaît dans la procédure comme la personne morale dont l'architecte auteur du projet est associé. Il n'en reste pas moins qu'il y a identité de personnes, puisque Z. et Y. sont tous les deux associés gérants de la société selon le registre du commerce. Leur mandataire agissait donc sur leur mandat en formulant des observations sur le recours et déclarer ce mémoire irrecevable sous prétexte qu'il indique par erreur le nom de la société plutôt que celui des maîtres d'ouvrage relèverait du formalisme excessif.

#### 4. Droit de réplique

##### 4.1.

Dans un arrêt du 22 février 2019 (CDP.2018.340), le Tribunal cantonal a rappelé que le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de nature formelle ancrée à l'article 29, alinéa 2 Cst. féd., dont la violation entraîne l'annulation de la décision attaquée, sans égard aux chances de succès du recours sur le fond. Il a ajouté que ce droit est à la fois une institution servant à l'instruction de la cause et une faculté de la partie, en rapport avec sa personnalité, de participer au prononcé de décisions qui touchent à sa situation juridique. Le droit d'être entendu comprend notamment pour le justiciable le droit d'avoir accès au dossier, de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valablement offertes, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre. En tant que droit de participation, le droit d'être entendu englobe donc tous les droits qui doivent être attribués à une partie pour qu'elle puisse faire valoir efficacement son point de vue dans une procédure. Les parties doivent en effet pouvoir consulter le dossier pour connaître préalablement les éléments dont dispose l'autorité et jouir ainsi d'une réelle possibilité de faire valoir leurs arguments dans une procédure. Pour que cette consultation soit utile, le dossier doit être complet. (consid. 2a et les références citées).

##### 4.2.

Devant une autorité judiciaire, le droit d'être entendu garantit le droit pour une partie à un procès de prendre connaissance de toute argumentation présentée au tribunal et de se déterminer à son propos, que celle-ci contienne ou non de nouveaux éléments de fait ou de droit, et qu'elle soit ou non concrètement susceptible d'influer sur le jugement à rendre (droit de réplique élargi) (ATF du 25 janvier 2018 8C\_229/2018, consid. 4.1). Dans les procédures judiciaires et administratives, le Tribunal fédéral considère qu'un droit de réplique au sens étroit, découlant directement de l'article 29, alinéa 2 Cst. féd., s'applique dans la mesure où les déterminations, observations ou autres écritures de l'autorité précédente et des parties adverses contiennent des éléments nouveaux, recevables en procédure et, sur le fond, aptes à influencer la décision. Contrairement à la Haute Cour, plusieurs tribunaux cantonaux retiennent, tout comme de nombreux auteurs de doctrine, que le droit de réplique doit être aménagé de la même manière devant les instances administratives que devant les instances judiciaires, soit que les autorités administratives de recours doivent permettre aux parties de se déterminer sur l'ensemble des allégations des participants à la procédure (arrêt du Tribunal cantonal du 18 février 2014 CDP.2012.275, consid. 2b et 2c et les références citées).

##### 4.3.

Toutefois, les préavis internes à l'administration font partie des actes pour lesquels le droit d'être entendu est limité : ils ne lient en principe ni l'administré, ni l'administration. Leur poids est certain, puisque l'autorité de décision doit en tenir compte dans la pesée des intérêts en présence et expliquer pourquoi elle s'en écarte ou les suit. Malgré tout, ils ne constituent pas des décisions susceptibles de recours et les parties n'ont pas de droit à être entendues par l'autorité de préavis. En conséquence, il sera toujours possible de contester le contenu d'un préavis soit dans la détermination qui pourrait être requise des parties par l'autorité de décision, soit dans la phase ultérieure de recours (ATF 116 Ib 260, consid. 1d p. 265 ;Bovay, Procédure administrative, Berne 2015, p. 189). En résumé, il n'y a pas de droit d'être entendu absolu [par l'autorité de décision] au sujet des préavis, même si les déterminations des parties sont souhaitables avant que l'autorité ne prenne sa décision en se fondant sur ces préavis (arrêt précité du Tribunal cantonal CDP.2018.340, consid. 3a ;Bovay, op. cit., p. 258).

#### 4.4.

Au vu de ces principes, l'absence de transmission du préavis de synthèse du SCAT avant le prononcé des décisions attaquées ne constitue pas forcément une violation du droit d'être entendu de la recourante. De plus, le Conseil communal a joint le préavis de synthèse du SCAT à la décision attaquée, en s'y référant et en reprenant une partie de son contenu. Le préavis fait donc partie intégrante de la motivation de la décision attaquée et les recourants ont l'occasion de s'exprimer à son sujet dans le cadre du présent recours. La question du droit d'être entendu à l'égard du préavis de synthèse du SCAT peut toutefois demeurer ouverte, car une violation de ce droit doit être retenue pour d'autres motifs, exposés plus loin.

### 5. Ajustement

#### 5.1.

Aux termes de l'article 85 RELConstr., après l'obtention du permis de construire, le requérant ne peut modifier ses plans qu'en se conformant à une nouvelle procédure [d'autorisation de construire]. L'article 86 RELConstr. prévoit qu'il y a ajustement du projet lorsque ce dernier, en cours de procédure ou d'exécution, est légèrement modifié, tout en restant le même dans ses éléments fondamentaux (al. 1). Le Conseil communal peut, après avoir entendu les parties à la procédure, autoriser l'ajustement du projet sans nouvelle demande de permis de construire, pour autant que des intérêts publics ou des intérêts prépondérants de voisins ne soient pas touchés (al. 2). En pratique, lorsqu'un projet de construction est modifié dans ses éléments fondamentaux, à savoir sa volumétrie, son affectation, son implantation, son aspect et son accès, une nouvelle mise à l'enquête est nécessaire. Par contre, si le projet n'est que légèrement modifié, il peut bénéficier de la procédure d'ajustement. À titre d'exemples, on peut citer la modification du nombre d'ouvertures en façade sans que cela porte atteinte au nombre de niveaux apparents ou la modification des aménagements extérieurs, ainsi que la réduction de la hauteur ou de la longueur du bâtiment de quelques centimètres (Guide sur la procédure neuchâteloise de délivrance du permis de construire, Neuchâtel 1996, p. 49).

#### 5.2.

En l'espèce, le projet mis à l'enquête publique prévoyait 6 places de stationnement pour desservir le nouvel immeuble de 3 logements. Quatre places devaient se trouver sous un

couvert construit au même emplacement qu'un ancien couvert existant à démolir, en bordure de route, tandis que deux places devaient être aménagées à l'extérieur, entre le couvert et le bâtiment d'habitation. Selon le dossier, Y., sollicité pour formuler des observations sur l'opposition à son projet, a proposé au SCAT de modifier les plans en supprimant le couvert à voitures, par courrier du 7 juillet 2017 envoyé en copie à la commune. Les nouveaux plans prévoient la démolition du couvert et l'aménagement de 6 places de stationnement extérieures entre la voie publique et le bâtiment d'habitation (4 places sur l'emplacement occupé par le couvert et 2 places à leur suite, au même emplacement que dans les premiers plans). Le SCAT a soumis les plans modifiés au mandataire de l'opposante, qui a formulé des observations le 8 septembre 2017.

Si l'on aurait pu s'attendre à ce que les plans modifiés soient transmis au Conseil communal et à ce que ce soit ce dernier qui les soumette à l'opposante, il n'en reste pas moins que cette dernière a eu l'occasion de s'exprimer sur cette nouvelle version du projet. Dans ses observations du 8 septembre 2017, elle s'est limitée à contester l'utilisation de la procédure d'ajustement et à maintenir son opposition, sans mettre davantage en cause la nouvelle version du projet. Quoi qu'il en soit, elle a pu exercer son droit d'être entendue.

À supposer que les plans modifiés aient dû être mis à l'enquête publique (élément sur lequel la décision attaquée ne se prononce pas bien qu'il ait été soulevé par l'opposante dans ses observations du 8 septembre 2017), il convient de relever ce qui suit : selon la jurisprudence, un défaut d'enquête publique n'entraîne pas la nullité de la décision du Conseil communal, mais seulement son annulabilité. Pour en obtenir l'annulation, il incombe aux tiers intéressés de recourir, étant précisé que le délai de recours ne débute pour eux que lorsque, selon les règles de la bonne foi, ils ont pu avoir connaissance de la décision. Il en découle que dans le cas présent, l'autorité de recours n'a pas à prendre en considération les intérêts éventuels de tiers qui ne se sont pas manifestés. Cela reviendrait en effet à donner à la démarche de la recourante la portée d'une action populaire ou, à tout le moins, à admettre que son recours soit fondé sur des prescriptions protégeant l'intérêt d'autrui, alors qu'elle n'a pas qualité pour agir ainsi (ATF 116 Ia 215, consid. 2c p. 219 ■ JT 1992 I p. 446; RJN 1999 p. 227).

### 5.3.

Les arguments de la recourante concernant la procédure d'ajustement doivent donc être rejetés, dans la mesure où ils sont recevables.

## 6. Intégration du projet et administration des preuves

### 6.1.

Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour l'intéressé de produire des preuves pertinentes et d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre. L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299 et ATF du 24 avril 2019 1C\_212/2018, consid. 4.1, ainsi que les références citées).

La jurisprudence a également déduit du droit d'être entendu celui d'obtenir une décision motivée. L'autorité doit indiquer dans son prononcé les motifs qui la conduisent à sa décision (ATF 123 I 31, consid. 2c p. 34). Elle n'est pas tenue de discuter de manière détaillée tous les arguments soulevés par les parties et peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige; la motivation peut avoir lieu de manière implicite, les motifs se dégageant des considérants de la décision ; il suffit que le justiciable puisse apprécier correctement la portée de la décision et l'attaquer à bon escient et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle (ATF 134 I 83, consid. 4.1 p. 88).

## 6.2.

Alors que l'opposante contestait l'intégration du projet dans le site et demandait une vision locale, la décision attaquée ne se prononce pas sur cet argument et n'explique pas les raisons qui ont conduit le Conseil communal à refuser ce moyen de preuve. La recourante relève qu'il en va de même du préavis du SCAT, auquel le Conseil communal se réfère dans sa motivation. À ce propos, il convient de préciser que selon l'article 12.02 chiffre 10 RA, tous travaux soumis à permis de construire sont subordonnés à l'approbation du service de la protection des monuments et des sites (désormais : office du patrimoine et de l'archéologie, ci-après : OPAN) lorsqu'ils sont prévus en ZAL. En l'occurrence, cet office a préavisé le projet favorablement, sans remarques. Pour le reste, le respect de l'esthétique des constructions ressortit en premier lieu à l'autorité communale, qui dispose pour cela d'un large pouvoir d'appréciation auquel l'autorité de recours ne saurait substituer sans autre le sien propre. L'autorité communale doit indiquer les raisons pour lesquelles elle considère qu'une construction ou une installation serait de nature à enlaidir le site en son fondant, dans la mesure du possible, sur des critères objectifs (ATF du 7 décembre 1999 1P.402/1999, consid. 4c; ATF 115 Ia 363 consid. 3b p. 367 ; RJN 2016, p.517, consid. 3c et les références citées).

## 6.3.

Dans la décision attaquée, le Conseil communal se borne à déclarer que le projet a été préavisé favorablement par lui-même, les services cantonaux consultés et la commission communale d'urbanisme. Il ajoute dans ses observations sur le recours qu'il n'avait pas à se prononcer sur l'intégration du projet (et, implicitement, à effectuer une vision locale) au stade de la sanction préalable, cette question devant être examinée dans le cadre de la demande de sanction définitive.

En vertu de l'article 7 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, les constructions et installations doivent répondre aux exigences d'une architecture de qualité, tant intérieure qu'extérieure (al. 1). Elles doivent tenir 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 (al. 2). Selon le règlement d'aménagement communal, les prescriptions de la ZAL ont pour but de préserver le caractère architectural et esthétique du village, dans le respect de ses structures anciennes (art. 12.02, ch. 1 RA), Une demande de sanction préalable est exigée pour toute construction nouvelle (art. 12.02. ch. 3 RA). En cas de constructions nouvelles, le volume et la hauteur du nouveau bâtiment doivent s'intégrer à la structure urbanistique existante (art. 12.02, ch. 7 RA). Par ailleurs, diverses prescriptions architecturales s'appliquent, en particulier au sujet des toitures : toute nouvelle toiture doit accompagner celle des maisons voisines et s'harmoniser avec l'ensemble de la rue. Il est toutefois interdit de choisir une pente correspondant à la

moyenne de celle des bâtiments voisins. La pente sera alors parallèle à celle de l'une des deux toitures, avec contraste étudié sur l'autre. En outre, les toitures plates sont interdites à l'exception des constructions annexes qui peuvent être autorisées (art. 12.02, ch. 9.2 RA).

Par ailleurs, A., considéré en tant que village, fait partie des sites construits d'importance nationale à protéger selon l'annexe de l'ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS), du 9 septembre 1981. Il est mentionné en tant que tel par le plan directeur cantonal. En tant qu'inventaire au sens de l'article 5 de la fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), du 1er juillet 1966, l'ISOS est assimilé matériellement à une conception et à un plan sectoriel au sens de l'article 13, alinéa 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979. Il doit être pris en considération dans la pesée des intérêts de chaque cas d'espèce, y compris lors de l'accomplissement de tâches purement cantonales et communales, comme l'examen des demandes de permis de construire en zone à bâtir, en tant que manifestation d'un intérêt général (Largey, La protection du patrimoine bâti, in RDAF 2012 I p. 295).

En l'occurrence, les plans déposés en sanction préalable donnent des indications sur le volume, la forme et l'orientation du bâtiment d'habitation projeté, ainsi que sur sa toiture. Des explications concernant son intégration dans le site sont données dans la lettre de l'architecte du 24 janvier 2017 accompagnant la demande de sanction préalable et un croquis du projet (vue sud) est joint à cette première demande. Le Conseil communal, était donc en possession d'éléments lui permettant d'apprécier le projet à la lumière de l'article 7 LConstr., des exigences précitées spécifiques à la ZAL et des objectifs de l'ISOS, même si des éléments plus détaillés tels les couleurs et les matériaux utilisés pour les façades et la toiture ne peuvent en effet être examinés qu'au stade de la sanction définitive. Le cas échéant, il lui appartenait de solliciter davantage de précisions à ce sujet de la part de l'OPAN. La décision attaquée, qui ne dit mot de ces questions et n'explique pas pourquoi le Conseil communal n'a pas jugé utile d'effectuer une vision locale, ne respecte donc pas le droit d'être entendu de la recourante.

#### 6.4.

Selon la jurisprudence, la violation du droit d'être entendu peut être réparée durant la procédure si la partie lésée a la possibilité de s'exprimer et de recevoir une décision motivée de la part de l'autorité de recours disposant du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure. Lorsque l'objet du litige ne porte pas sur le contrôle de l'opportunité, la réparation peut intervenir si l'autorité dispose d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. Une telle réparation dépend cependant de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu et doit rester l'exception. Elle peut également se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et causerait un allongement de la procédure incompatible avec l'intérêt de la partie lésée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (arrêt du Tribunal cantonal CDP.2018.340 précité, consid. 2b et les références citées).

Vu le large pouvoir d'appréciation du Conseil communal en matière d'esthétique des constructions, l'autorité de recours ne saurait lui substituer sans autre le sien propre. Compte tenu de ce pouvoir d'examen limité, la violation du droit d'être entendu ne peut pas être réparée dans le cadre du présent recours et le renvoi de la cause à l'autorité inférieure pour examiner le projet en fonction des circonstances locales ne constitue pas une vaine formalité. Les griefs de la recourante s'avèrent dès lors bien fondés.

## 7.Distance des constructions par rapport à la route

### 7.1.

Bien que ce point ait été soulevé dans l'opposition, et non dans le recours, il convient encore de relever qu'en localité, les constructions doivent respecter une distance minimale de 9m par rapport à l'axe des routes cantonales (art. 56 de la loi sur les routes et voies publiques (LRVP), du 21 août 1849). Pour les transformations, les agrandissements d'immeubles existants et les constructions de peu d'importance telles que garages, annexes et places de stationnement, une dérogation à cette distance peut être accordée par le Département du développement territorial et de l'environnement (ci-après : le département) si elle ne porte pas atteinte à la sécurité des usagers de la route (art. 56a, al. 1 et 2 litt. a et 56b LRVP, art. 1er, al. 1er du règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (RELCAT), du 16 octobre 1996).

Dans le cadre de la garantie de la situation acquise, seules les constructions autorisées légalement et qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone et aux prescriptions de construction prévues par le plan communal d'affectation des zones ou les dispositions d'exécution de la présente loi peuvent être maintenues, entretenues et renouvelées. Elles peuvent changer d'affectation ou être agrandies à condition que la non-conformité au droit en vigueur ne soit pas fondamentalement aggravée et qu'aucun intérêt prépondérant privé ou public ne s'y oppose (art. 12a, al. 1 et 2 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991). Lorsqu'une construction ou installation est frappée par un alignement, un changement d'affectation ou un agrandissement ne peuvent être autorisés que s'ils ne contreviennent pas à l'objectif de l'alignement; le cas échéant, une convention de précarité peut être exigée (art. 12a, al. 3 LCAT).

### 7.2.

Selon le plan de situation du projet, les 2 places de stationnement aménagées en bordure de la voie publique se trouveront à l'intérieur de la distance de 9 m par rapport à l'axe de la route cantonale. On ignore si le couvert existant a été autorisé légalement. Quoi qu'il en soit, il est prévu de démolir cette construction, et non de l'entretenir, la rénover, en changer l'affectation ou l'agrandir. L'aménagement des places de parc en bordure de la voie publique ne peut donc pas être mis au bénéfice de la situation acquise doit faire l'objet d'une dérogation et d'une convention de précarité (art. 56b LRVP et 22, al. 3 LCAT), point qui n'est pas traité dans le dossier.

### 7.3.

La cause devant de toute manière être renvoyée à l'autorité inférieure, elle devra également être examinée par le département, sous l'angle d'une dérogation à la distance des constructions par rapport à l'axe de la route.

## 8.Considérations finales

### 8.1.

Au vu de ce qui précède, le recours est partiellement admis en ce qui concerne l'administration des preuves et l'intégration du projet dans le site. La décision du Conseil communal sera dès lors annulée et la cause lui sera renvoyée pour nouvelle décision au sens des considérants et soumission du dossier au département en ce qui concerne la dérogation à la distance des constructions par rapport à la route. Cette décision peut être rendue sur la

base du dossier, de sorte qu'il n'y a pas lieu de procéder à la vision locale requise par la recourante (art. 14 LPJA).

## 8.2.

La recourante, qui obtient partiellement gain de cause, supportera le paiement de frais de procédure légèrement réduits (art. 47, al. 1 LPJA), qui comprennent les émoluments et les débours. 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 8'000 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).

En l'espèce, la cause a nécessité plusieurs tours d'écritures, sans vision locale. Tout bien considéré, l'émolument réduit est fixé à 1'100 francs, auxquels s'ajoutent les frais par 110 francs. Ce montant est couvert par l'avance de frais de 1'210 francs versée par la recourante suite à la décision du 6 mars 2018 du service juridique de l'État, chargé de l'instruction du recours.

## 8.3.

Vu l'issue du recours, la recourante, représentée par un mandataire professionnel, a droit à des dépens réduits (art. 48, al. 1 LPJA). Leur montant doit être déterminé en application du décret du 6 novembre 2012 précité, selon lequel les honoraires sont fixés en fonction du temps nécessaire à la cause, de sa nature, de son importance, de sa difficulté, du résultat obtenu ainsi que de la responsabilité encourue par le représentant (art. 60, al. 2 et 69 TFrais).

La recourante a dû adresser deux recours à l'autorité de céans, étant précisé que pour rédiger ces mémoires, elle a pu reprendre en bonne partie les arguments de son opposition et que son deuxième recours est calqué sur son premier mémoire. Elle a également adressé des observations à deux reprises au service juridique, mais n'a obtenu que partiellement gain de cause. Tout bien considéré, elle aura droit à des dépens de 1'200 francs tout compris, à la charge du Conseil communal.

## 8.4.

Vu le sort de la cause, les tiers intéressés, également représentés par un mandataire professionnel, ont droit eux aussi à des dépens réduits. Ils ont adressé des observations à deux reprises au service juridique, sur lesquelles ils n'obtiennent que très partiellement satisfaction. Tout bien considéré, ils auront droit à des dépens de 500 francs tout compris, à la charge de la recourante.

Par ces motifs, le Conseil d'État

décide :

1.Le recours du 8 janvier 2018 de X. SA contre la décision du 14 novembre 2017 du Conseil communal de A. est classé.

2.Le recours de ladite société contre la décision du 22 janvier 2018 dudit Conseil communal est partiellement admis, au sens des considérants.

3. La décision du 22 janvier 2018 du Conseil communal est annulée et la cause lui est renvoyée pour nouvelle décision au sens des considérants.

4. Les frais réduits de la présente procédure, qui comprennent un émolument de 1'100 francs, auquel s'ajoutent les frais par 110 francs, soit au total 1'210 francs, couverts par son avance de frais, sont mis à la charge de la recourante.

5. Des dépens réduits de 1'200 francs tout compris sont alloués à la recourante, à la charge du Conseil communal.

6. Des dépens réduits de 500 francs tout compris sont alloués aux tiers intéressés, à la charge de la recourante.

Neuchâtel, le 21 août 2019

Au nom du Conseil d'état :

Le président,	La chancelière,
A. Ribaux	S. Despland

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