

# NE\_GERICHTE CDP.2020.232 vom 26. April 2021

NE Tribunal cantonal, 2021-04-26, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_gerichte\\_CDP.2020.232](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2020.232)

FR: NE\_GERICHTE CDP.2020.232 du 26 avril 2021

IT: NE\_GERICHTE CDP.2020.232 del 26 aprile 2021

## Erwägungen

### E. 25

mai 2020. Après avoir écarté les griefs soulevés en lien avec le rôle de X. \_\_\_\_\_ SA dans le cadre de la procédure de conciliation, ainsi qu'en lien avec les principes du droit d'être entendu et de la bonne foi, le Conseil d'Etat a retenu que c'était à juste titre que l'article 8 al. 2 RPS n'avait pas été modifié. En effet, s'il avait, dans sa décision du 15 octobre 2014, requis l'adaptation de cette disposition, c'était pour l'hypothèse où l'implantation des bâtiments restait la même, nonobstant la suppression de la désignation du terrain remblayé comme terrain de référence à l'alinéa 3 de l'article 20 RPS. Or, les bâtiments avaient été abaissés afin de conserver la densité minimale et maximale fixée à l'article 8 al. 2 RPS. Cet abaissement, soit le fait d'avoir «décalé vers le bas» le projet initial (cotes d'altitude inférieures à plusieurs endroits pour la hauteur des bâtiments à celles de la première version du plan des principes d'aménagement; profondeur maximale du fond de fouille située au-dessous du terrain naturel), expliquait que la densité initialement prévue demeurait respectée, quand bien même le terrain de référence, soit le terrain naturel, se situait à une altitude inférieure à celle du terrain de référence initial, à savoir le terrain remblayé. Le préavis du 25 octobre 2017 du service de l'aménagement du territoire (ci-après : SAT) sur les modifications du plan spécial (ci-après: préavis de synthèse), qui préavisait favorablement l'adaptation du plan spécial et des documents relatifs, confirmait ces éléments, en précisant que le volume bâtissable maximal était respecté pour l'ensemble du périmètre du plan spécial. A cet égard, le Conseil d'Etat a souligné que la densité fixée par le plan spécial était conforme aux dispositions légales et réglementaires en vigueur. Le secteur «Les Pêches Derrière l'Eglise ■ Bas du Ruisseau» était par ailleurs situé dans une zone d'habitation à haute densité, qui n'était pas concernée par de futures modifications de la zone à bâtir selon la carte de synthèse du plan directeur cantonal et qui entrait dans le cadre des besoins en zone à bâtir de la commune. S'agissant des griefs en lien avec les pieux de soutien des constructions et les vestiges archéologiques, le Conseil d'Etat les a écartés en rappelant que la Cour de droit public avait déjà jugé, dans son arrêt du 27 janvier 2017, que l'assise des bâtiments sur des pieux, dont la mise en place devait intervenir par fonçage ou vissage plutôt que par battage de manière à éviter les ondes de choc ou les vibrations pouvant entraîner des tassements dans le voisinage, faisait partie des mesures adéquates pour éviter des instabilités du terrain tant pendant les travaux que pour la période postérieure. Or, les rapports complémentaires, établis dans le cadre de la modification du plan spécial, soit le 23 août 2017 par C. \_\_\_\_\_ SA et le 22 septembre 2017 par D. \_\_\_\_\_ Sàrl, révélaient que le mode de fondation sur pieux, ainsi que les enjeux qui en découlaient, n'étaient pas modifiés suite à l'abaissement du projet, de sorte que l'atteinte portée au site archéologique par l'installation des pieux visait toujours à assurer la sécurité du projet, y compris pour les terrains voisins, tout en préservant le site archéologique, soustrait à d'éventuelles perturbations par la présence des constructions assises sur une dalle

de béton. Quant à l'argumentation en lien avec la hauteur des bâtiments, elle a été déclarée irrecevable, en ce sens que le recours à une cote d'altitude maximum pour fixer la hauteur des bâtiments, mis à l'enquête publique une première fois et non modifié, n'était pas l'objet de la procédure lors de la deuxième mise à l'enquête du plan spécial, de sorte que les griefs soulevés à cet égard excédaient l'objet du litige, d'autant plus qu'ils n'avaient pas été soulevés dans le cadre des oppositions. Les arguments relatifs aux risques d'inondation et hydrogéologiques, ainsi qu'au plan d'urgence ont également été rejetés. Le Conseil d'Etat a relevé que, conformément à l'article 39 RPS, le conseil communal avait adopté le 2 octobre 2017 un plan d'urgence, intitulé «Dangers naturels, planification de l'urgence» (ci-après : plan d'urgence), lequel correspondait aux exigences formulées par le BOAE durant la première phase de la procédure (mise en place d'un processus permettant d'installer des éléments amovibles de manière rapide et coordonnée). A cet égard, il a observé que les incidences de l'abaissement du projet sur les risques d'inondation avaient été prises en considération dans le rapport complémentaire établi le 20 juin 2017 par E. \_\_\_\_\_ Sàrl. Il avait ainsi été constaté que cette modification, qui représentait un abaissement global des niveaux de 70 cm à 1.40 m, avait pour conséquence que les niveaux des rez-de-chaussée des bâtiments du plan spécial se situaient désormais au-dessous du niveau de crue du ruisseau des Aiguedeurs, de 432.80 m au-dessus de la mer (ci-après : m.s.m), et que ces lieux devenaient exposés aux inondations, de sorte qu'il avait été recommandé d'installer une digue ou un mur d'un niveau minimal de 432.80 m.s.m. au nord, le long de la rue du Lac, ainsi que le rehaussement de 35 cm de la digue existant le long de la rue de Joliment. Ces mesures permettaient d'acheminer l'eau en direction du ruisseau des Aiguedeurs, à l'est du périmètre du plan spécial, pour qu'elle rejoigne son cours naturel et d'éviter des inondations potentielles, y compris sur les parcelles adjacentes. Estimant qu'il n'avait pas de motif de s'écarter de cette appréciation émise par un professionnel reconnu comme compétent dans la première phase de la procédure, le Conseil d'Etat a souligné que les mesures ainsi préconisées avaient été retranscrites aux alinéas 4 et 5 de l'article 23 RPS. De plus, la butte de protection nord et sa cote d'altitude figuraient sur le plan des principes d'aménagement, le plan d'urgence définissant le processus selon lequel la digue de protection à aménager au nord du périmètre serait matérialisée, étant précisé que la hauteur de cette digue devrait respecter la cote d'altitude minimale fixée par le plan spécial et son règlement, qui ne laissaient aucune latitude à cet égard. Le Conseil d'Etat a encore signalé que les arguments invoqués en lien avec, respectivement, la cote d'altitude minimale pour la dalle des rez-de-chaussée, les dispositifs pour assurer l'étanchéité des parkings souterrains et des sous-sols, le blindage, la gestion des eaux souterraines et la réalisation du chantier par étapes, de même qu'en lien avec les zones de danger allaient au-delà de l'objet du litige, défini par les modifications du plan spécial mises à l'enquête publique, et étaient donc également irrecevables. Il résultait par ailleurs du rapport complémentaire établi le 23 août 2017 par C. \_\_\_\_\_ que l'abaissement des bâtiments affecterait le dimensionnement du radier des constructions, mais pas la nappe phréatique dans le voisinage, grâce au système de drainage périphérique prévu, installé au-dessus du niveau d'assise des bâtiments abaissés. Le concept de gestion des eaux souterraines initial n'était dès lors pas affecté par la modification du projet, laquelle n'aurait pas d'incidence plus défavorable sur le voisinage que le projet initial. Enfin le Conseil d'Etat a retenu que, contrairement à ce qui était prétendu, le plan spécial n'avait pas à être adapté à l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (ci-après : AIHC).

B.A.A.\_\_\_\_\_ et B.A.\_\_\_\_\_, ainsi que A.B.\_\_\_\_\_ et B.B.\_\_\_\_\_ recourent contre ladite décision du 25 mai 2020 du Conseil d'Etat, en concluant à son annulation. Ils demandent, principalement, le refus de l'approbation du plan spécial, subsidiairement, le renvoi de la cause au conseil communal pour nouvelle décision et adaptation du plan spécial au sens des considérants, plus subsidiairement, le renvoi de la cause au Conseil d'Etat pour complément d'instruction, le tout avec suite de frais et dépens. Ils invoquent une violation du droit, à savoir une violation des dispositions transitoires neuchâtelaises liées à l'adoption de l'AIHC en lien notamment avec les articles 96a LCAT et 21 LAT. Plus précisément, ils estiment que le plan spécial devait être adapté à l'AIHC. Ils se prévalent également d'une violation du droit en rapport avec les risques d'inondation et le plan d'urgence, ainsi qu'avec les risques hydrogéologiques, en ce sens que leur argumentation en lien avec les zones de danger ne sortait pas de l'objet du litige et que le plan d'urgence adopté par le conseil communal aurait, à tout le moins, dû être examiné en opportunité conformément à l'article 33 al. 3 let. b LAT. S'agissant de l'article 33 al. 3 let. b LAT, les recourants allèguent sa violation de manière plus large, soutenant que la décision attaquée ne contrôle pas entièrement en opportunité les décisions du 22 août 2019 du conseil communal, soit que la question de l'opportunité du projet n'aurait été examinée qu'en rapport avec le bonus Minergie et non avec d'autres éléments qu'ils avaient soulevés, tels que leurs regrets quant au fait que des vestiges archéologiques soient enterrés et leurs craintes relatives aux inondations importantes et de plus en plus régulières du fait du changement climatique, ainsi que la mise en danger des personnes sur le périmètre du plan spécial et ses alentours.

C.Sans formuler d'observations, le conseil communal et le tiers intéressé concluent au rejet du recours, avec suite de frais et dépens. Quant au Conseil d'Etat, il propose également le rejet du recours, mais uniquement avec suite de frais, dans ses observations du 2 septembre 2020. Il expose par ailleurs les motifs pour lesquels le plan spécial n'a pas à être adapté à l'AIHC.

D.Les recourants répliquent en date des 22 septembre 2020 et 10 février 2021. A l'appui de ce dernier écrit, ils déposent une série de photographies visant à démontrer que des inondations se forment rapidement et largement sur le secteur du projet litigieux, mettant en danger les habitations adjacentes et en particulier les leurs.

E.Le conseil communal indique, par courrier du 17 février 2021, renoncer à déposer des observations suite auxdits mémoires de réplique des recourants. Quant au Conseil d'Etat, il dépose des observations complémentaires en date du 24 février 2021 et y joint copie de la décision spéciale rendu le 25 octobre 2013 par le Département du développement territorial et de l'environnement, autorisant le tiers intéressé à couvrir partiellement le ruisseau des Aiguedeurs dans le cadre du plan spécial ici querellé.

## C O N S I D E R A N T

en droit

1.Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable à ce titre.

2.Suivant une jurisprudence constante, la Cour de céans examine d'office les conditions formelles de validité et la régularité de la procédure administrative suivie devant les autorités précédentes (arrêt de la CDP du 16.11.2018 [CDP.2018.226] cons. 2a et la référence citée).

a) En l'occurrence, par décision du 15 octobre 2014, le Conseil d'Etat a partiellement admis les recours dont il avait été saisi contre les prononcés du conseil communal du 13 février 2012, soit les a admis concernant, d'une part, le terrain de référence (terrain naturel et non terrain remblayé) ■ le conseil communal ayant été invité à supprimer l'article 20 al. 3 RPS et, par voie de conséquence, à modifier l'article 8 al. 2 RPS, ainsi que les pages 15 et 16 du rapport explicatif et son annexe 9 (densité) ■ et, d'autre part, l'adoption d'un plan d'urgence au stade du plan spécial et non lors de l'octroi des permis ■ le conseil communal ayant été invité à modifier l'article 36 al. 2 RPS en ce sens que le plan spécial ne pourrait être sanctionné qu'une fois le plan d'urgence en cas d'inondation mis en place par la commune. Le Conseil d'Etat précisait encore qu'il appartenait au conseil communal, d'entente avec le SAT, de déterminer quelle procédure d'adoption devait être appliquée, respectivement, que, pour le reste, les recours étaient rejetés dans la mesure où ils étaient recevables et que, vu le sort de la cause, le plan spécial ne pouvait être approuvé à ce stade de la procédure, cette approbation ne pouvant intervenir qu'une fois les adaptations du plan spécial requises effectuées selon la procédure prévue par la LCAT.

C'est donc pour se conformer à la décision du Conseil d'Etat du 15 octobre 2014, laquelle a été confirmée par arrêt de la Cour de droit public du 27 janvier 2017, que le conseil communal a mis à l'enquête publique, du 14 décembre 2018 au 14 janvier 2019, le plan spécial, ainsi que le RPS et le plan des principes d'aménagement, tels que modifiés le 30 novembre 2017. Il s'est en cela également conformé auprès de synthèse du SAT du 25 octobre 2017, aux termes duquel le plan spécial, tel que modifié suite à ladite décision du Conseil d'Etat, et les documents y relatifs devaient faire l'objet d'une procédure d'adoption, étant précisé que les modifications proposées devaient apparaître clairement, puisque seules celles-ci étaient à mettre à l'enquête publique, une fois approuvées par le conseil général. Le SAT indiquait également être favorable à une mise à l'enquête publique simultanée des modifications du plan spécial et de la demande du permis de construire. Or, les documents mis à l'enquête publique mettent clairement en évidence les modifications apportées le 30 novembre 2017. Il en résulte que l'alinéa 1 de l'article 20 RPS, qui prévoyait que le terrain situé dans le périmètre du plan spécial pouvait être remblayé pour permettre une meilleure infiltration des eaux de pluie et protéger le patrimoine archéologique, a été supprimé, de même que l'alinéa 3 de cette disposition désignant le terrain remblayé comme terrain de référence. La densité minimale et maximale fixée à l'article 8 al. 2 RPS a été maintenue, mais un abaissement des bâtiments à construire a été prévu pour respecter la densité maximale, ce qui a entraîné une modification des droits à bâtir répartis entre les différents périmètres d'évolution des bâtiments mentionnés à l'article 9 RPS et des cotes d'altitude maximales des bâtiments indiquées à l'article 15 RPS. Par ailleurs, l'article 23 RPS, traitant des abords des bâtiments à construire dans les périmètres d'évolution A-C, contient deux nouveaux alinéas exigeant la construction d'une butte de protection le long de la rue du Lac (al. 4) et le rehaussement de la digue existant le long de la rue de Jolimont (al. 5). Pour le surplus, l'alinéa 2 de l'article 36 RPS, conditionnant l'octroi des permis de construire à la mise en place d'un plan d'urgence, a été supprimé et l'article 39 al. 1 RPS a été complété dans le sens où un plan d'urgence doit avoir été approuvé par le conseil communal avant la sanction du plan spécial par le Conseil d'Etat. Le plan des principes d'aménagement a été modifié en fonction de ces changements, de même que le rapport explicatif et ses annexes, ainsi que le plan de quartier. Ce dernier comprend dans ses annexes des compléments aux études effectuées durant la première phase de la procédure au sujet des impacts géotechniques et hydrogéologiques du projet et

des risques d'inondation dans le secteur. Par ailleurs, le dossier contient le document intitulé «Dangers naturels, planification de l'urgence», adopté par le conseil communal le 2 octobre 2017.

Force est de constater que, non seulement l'enquête publique pouvait valablement se limiter aux seules modifications du plan spécial et des documents y relatif, et ce dans le strict respect des instructions du Conseil d'Etat en lien avec le préavis de synthèse du SAT du 25 octobre 2017, mais de plus que les modifications apportées s'avèrent conformes à ce qui a été requis du conseil communal par le Conseil d'Etat dans son prononcé du 15 octobre 2014. En effet, l'article 20 al. 1 et 3 RPS a été supprimé et les documents faisant mention du terrain remblayé ou rehaussé ont été adaptés pour tenir compte du terrain naturel en tant que terrain de référence. A cet égard, le SAT, dont l'appréciation n'est ni contestable ni contestée, a attesté que le terrain naturel était bien devenu le terrain de référence, précisant que les modifications apportées s'agissant du terrain naturel, de même que de l'abaissement des bâtiments projetés, avec des cotes d'altitude maximales plus basses qu'initialement pour permettre le maintien de la densité maximale à 2.97 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> donnaient suite à la décision du Conseil d'Etat du 15 octobre 2014, sans que l'article 8 al. 2 RPS n'eût à être modifié, les articles 9 et 15 RPS ayant été adaptés en conséquence, comme d'ailleurs les documents y afférents. L'article 36 al. 2 RPS a également été supprimé et l'article 39 RPS a été complété en ce sens que le plan spécial ne serait sanctionné par le Conseil d'Etat qu'une fois le plan d'urgence approuvé par le conseil communal, plan d'urgence qui a été adopté par cette dernière autorité le 2 octobre 2017. Quant aux nouveaux alinéas 4 et 5 de l'article 23 RPS, qui ont été préavisés favorablement par le SAT, ils visent à pallier les incidences de l'abaissement du projet sur les risques d'inondation, et ce en reprenant les mesures préconisées par E. \_\_\_\_\_ dans son rapport complémentaire du 20 juin 2017, mesures considérées comme mineures par cette société et intégrées dans les différents documents relatifs au plan spécial.

b) Ceci étant précisé, il convient de rappeler que le prononcé attaqué délimite à l'égard de l'opposant, respectivement, du recourant le cadre matériel admissible de l'objet de la contestation. La contestation ne saurait ainsi excéder l'objet du prononcé querellé, c'est-à-dire les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou, d'après une interprétation correcte de la loi, aurait dû se prononcer de manière contraignante. En d'autres termes, seul peut être contrôlé ce qui a été préalablement décidé ou, en fonction du droit applicable, aurait dû être décidé (Moor/Poltier, Droit administratif, vol. II, 2011, p. 804, 806 et 824). L'objet d'une procédure administrative ne peut donc pas s'étendre ou qualitativement se modifier au fil des instances. Il peut se réduire dans la mesure où certains éléments de la décision attaquée ne sont plus contestés devant les autorités de recours (arrêt de la CDP du 23.03.2018 [CDP.2017.275] cons. 1b; ATF 136 II 457 cons. 4.2, 136 II 165 cons. 5, 133 II 30 cons. 2). Ces dernières n'examinent effectivement pas les prétentions et 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 (Bovay, Procédure administrative, 2015, p. 554 ss).

La mise à l'enquête publique, qui est intervenue du 14 décembre 2018 au 14 janvier 2019, autrement dit les modifications susdites apportées le 30 novembre 2017, délimite en conséquence, à l'égard des recourants, dont deux n'étaient jusque-là pas partie à la

procédure, le cadre matériel admissible de l'objet de la contestation. Elle constitue ainsi la base de la procédure devant les différentes instances saisies, en même temps qu'elle en pose les limites (ATF 122 V 34 cons. 2a). Il s'ensuit que, dans le cadre tant des oppositions formulées auprès du conseil communal, qui ont abouti aux décisions du 22 août 2019, que des recours contre celles-ci auprès du Conseil d'Etat, qui ont conduit au prononcé du 25 mai 2020, que d'ailleurs du recours interjeté contre ce dernier devant la Cour de cassation, seuls les griefs visant les modifications mises à l'enquête publique du plan spécial et des documents y relatifs étaient et sont recevables. Faisant par ailleurs, en quelque sorte, application du principe de l'unité de la procédure, aux termes duquel l'autorité d'opposition ou de recours ne peut statuer que sur les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité précédente s'est déjà prononcée ou aurait dû le faire, le législateur a modifié l'article 95 LCAT. Dans sa teneur depuis le 1er mai 2019, cette disposition stipule que, si des modifications sont apportées au projet en cours de procédure ou à la suite des oppositions, respectivement des recours, les modifications du plan et du règlement font l'objet d'une nouvelle procédure d'adoption (al. 1); les oppositions ne sont recevables que dans la mesure où elles visent les modifications du plan ou du règlement mises à l'enquête publique (al. 2); dans les cas de modification de minime importance ne portant aucun préjudice aux propriétaires voisins et après avoir consulté le SAT, le Conseil communal modifie les documents, géodonnées et fichiers informatiques du plan et du règlement sans nouvelle mise à l'enquête; il en informe le Conseil général (al. 3). Conformément à la disposition transitoire à la modification du 26 mars 2019 (al. 4 let. a), avec effet au 1er mai 2019, les procédures de planification déjà préavisées par le département au moment de l'entrée en vigueur de cette modification – ce qui est le cas en l'espèce, puisque le Département du développement territorial et de l'environnement a préavisé le plan spécial tel que modifié, le 5 décembre 2017 – peuvent bénéficier des nouvelles dispositions de la LCAT traitant de la procédure de modification d'un projet au sens de l'article 95 LCAT.

En d'autres termes, il apparaît que c'est à bon droit, car ne concernant pas les modifications du plan spécial mises à l'enquête publique du 14 décembre 2018 au 14 janvier 2019, que le conseil communal n'est pas entré en matière sur les griefs concernant les coûts d'infrastructure pour la commune (protection contre les inondations et les incendies, STEP, écoles) et les places de parc, respectivement, que le Conseil d'Etat a déclaré irrecevables les arguments en lien avec la hauteur des bâtiments, respectivement, avec la cote d'altitude minimale pour la dalle des rez-de-chaussée, les dispositifs pour assurer l'étanchéité des parkings souterrains et des sous-sols, le blindage, la gestion des eaux souterraines et la réalisation du chantier par étapes, de même qu'en lien avec les zones de danger, comme d'ailleurs ceux en lien avec la demande du permis de construire. Pour les mêmes motifs, le Conseil d'Etat n'aurait pas dû considérer l'argumentation des recourants quant aux pieux de soutien des constructions en lien avec les vestiges archéologiques, seules deux cotes de fonds de fouille ayant été modifiées d'entente avec l'OPAN. Il aurait également dû la déclarer irrecevable. Par ailleurs, la Cour de droit public avait déjà jugé, dans son arrêt du 27 janvier 2017, la question de l'assise des bâtiments projetés sur des pieux et il ressort du préavis de synthèse du SAT du 25 octobre 2017 que le rapport complémentaire de SGR du 22 septembre 2017 précisait que le mode de fondation sur pieux n'était pas affecté par la modification du projet.

c/aa) Par conséquent et au vu de ce qui précède, la présente autorité n'entrera pas en matière sur les griefs des recourants relatifs aux risques d'inondation et/ou hydrogéologiques non directement liés aux modifications du

### E. 30

novembre 2017 du plan spécial et des documents y afférents, soit n'entrera pas en matière sur l'argumentation développée en lien avec la problématique des zones de danger. A toute fin utile, on rappellera que la question de la prise en compte des risques géotechniques et hydrogéologiques, ainsi que des risques d'inondations a été largement traitée par la Cour de céans dans son arrêt précité, lequel n'a pas été contesté, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'apprécier à nouveau cette question, sous réserve des points modifiés consécutivement aux adaptations susdites, ce qui n'est pas le cas de la problématique des zones de danger, le secteur concerné se trouvant déjà en zones de danger lors de la première phase de la procédure.

c/bb) De même, la présente autorité n'a pas à contrôler entièrement en opportunité le projet litigieux. Elle n'a ainsi en particulier pas à se prononcer sur les regrets exprimés par les recourants quant au fait que des vestiges archéologiques soient enterrés, pas plus qu'elle n'a à considérer les craintes qu'ils allèguent s'agissant des inondations et de la mise en danger des personnes sur le périmètre du plan spécial et ses alentours, qui ne sont pas directement liées aux modifications du plan spécial mises à l'enquête publique du 14 décembre 2018 au 14 janvier 2019. Or, force est de constater que les recourants ne soutiennent pas et a fortiori ne démontrent pas que leurs craintes trouveraient leur fondement dans les modifications apportées suite à la décision du Conseil d'Etat du 15 octobre 2014. Au contraire, ces craintes sont justifiées par le changement climatique, qualifié par les recourants de global et notoire, ainsi que par le fait que l'entrée du garage souterrain est rattachée à une zone à risque. Non seulement ces considérations sont dépourvues de tout lien avec les modifications ici en cause, mais de plus le changement climatique s'opérait déjà lors de la première phase de la procédure et le secteur concerné se trouvait déjà en zones de danger. Les écrits et pièces déposés postérieurement au mémoire de recours ne sauraient modifier cette appréciation, bien au contraire.

c/cc) Quant à la question de savoir si l'argumentation, selon laquelle le plan spécial n'aurait à tort pas été adapté à l'AIHC, la question de sa recevabilité peut rester ouverte. On relèvera toutefois que le canton de Neuchâtel a adhéré à l'AIHC par décret du 2 novembre 2010 et que cette adhésion a notamment entraîné une révision de la LCAT, le 6 novembre 2012, et du RELCAT, le 14 décembre 2016, pour y introduire les notions et critères définis par l'AIHC, de sorte que cette argumentation aurait également pu, à tout le moins pour partie, être avancée dans le cadre de la première phase de la procédure, celle-ci étant terminée par l'arrêt de la Cour de droit public du 27 janvier 2017.

Ceci étant, ce grief s'avère quoi qu'il en soit mal fondé. En effet, on ne saurait suivre les recourants lorsqu'ils prétendent que, selon une interprétation a contrario de l'alinéa 5 de la disposition transitoire à la modification du 26 mars 2019, modification avec effet au 1er mai 2019, le plan spécial ici querellé aurait dû être adapté à l'AIHC. Ledit alinéa stipule que les plans d'affectation valant sanction préalable ou définitive restent valables et n'ont pas à être adaptés à l'AIHC tant qu'ils sont au bénéfice d'une sanction préalable ou définitive valide. Cette disposition transitoire a été adoptée en lien avec l'adoption des

articles 29 (plan d'affectation cantonal équivalant à un permis de construire), 70a (plan spécial équivalant à un permis de construire) et 83a (plan de quartier et plan de lotissement équivalant à un permis de construire) LCAT, visant à concrétiser l'un des objectifs de la révision de la LCAT, à savoir éviter les mises à l'enquête publique successives de la planification puis du permis de construire alors que les projets sont déjà suffisamment aboutis au stade de la planification de détail, autrement dit remplacer la procédure de permis de construire en sanction préalable ou définitive par une procédure de planification comportant les mêmes détails que lesdites sanctions, et ce dans le but de se passer d'une des deux enquêtes publiques et ainsi d'accélérer les procédures (rapport no 18.018 du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui du projet de loi portant modification de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire [LCAT], du 02.05.2018, introduction p 6, ch. 24.6 p. 50 s.). L'article 70a LCAT prévoit donc que le plan spécial ou une partie de celui-ci a valeur de permis de construire, en sanction préalable ou définitive, lorsqu'il est complété par les documents prescrits par la loi sur les constructions pour une demande de permis de construire (al. 1); le Conseil communal est l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire en sanction définitive lorsque le plan spécial vaut sanction préalable (al. 2); si l'exécution du projet n'a pas commencé dans les 4 ans dès la sanction du plan spécial équivalant à un permis de construire, une demande de permis de construire doit être présentée pour chaque projet de construction (al. 3); pendant l'enquête publique, les limites extérieures des constructions et installations projetées doivent être marquées sur le terrain par la pose de perches-gabarits ou par tout autre moyen adéquat conformément à la législation sur les constructions (al.4). Il s'ensuit que dans la mesure où le plan spécial ici en cause n'équivaut pas à un permis de construire, d'ailleurs la demande de permis de construire des bâtiments prévus par le plan spécial a été mise à l'enquête publique séparément et pour la première fois du 14 décembre 2018 au 14 janvier 2019, l'alinéa 5 de la disposition transitoire à la modification du 26 mars 2019 ne s'y applique pas, quand bien même il serait interprété a contrario. Les recourants ne soutiennent par ailleurs pas et a fortiori ne démontrent pas que le plan spécial litigieux répondrait en tant que tel aux exigences qui lui permettraient d'être considéré comme équivalent à un permis de construire. Ledit plan, mis une première fois à l'enquête publique du 7 janvier au 7 février 2011 et dont seules les modifications apportées le 30 novembre 2017 ont été mises à l'enquête publique du 14 décembre 2018 au 14 janvier 2019, n'a donc pas à être adapté à l'AIHC.

A noter encore à ce propos que, dans la disposition transitoire à la modification de la LCAT du 6 novembre 2012, le législateur a prévu que divers articles de la LCAT dans leur version antérieure à cette modification, qui étaient en lien avec des notions et méthodes de mesure désormais définies selon l'AIHC, restaient applicables jusqu'à l'entrée en vigueur de l'adaptation des plans d'affectation cantonaux et communaux (al. 5). Il en a fait de même pour les dispositions du même type contenues dans la LConstr. (al. 3 de la disposition transitoire à la modification du 06.11.2012) et dans les règlements d'exécution de ces deux lois (dispositions transitoires aux modifications du 14.12.2016). En d'autres termes, les nouvelles notions et méthodes de mesure résultant de l'AIHC s'appliqueront à partir du moment où les plans d'affectation des cantons et des communes, et tout particulièrement les plans d'aménagement de ces dernières, auront été adaptés. Dans l'intervalle, les anciennes notions restaient applicables (rapport no 12.045 du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui du projet de loi adaptant la législation cantonale à l'AIHC, du 03.09.2012, ch. 6.1 p. 16). Or, dans le cas d'espèce, le plan d'aménagement communal, sanctionné en 1997, a été

établi en fonction des notions et méthodes de mesure antérieures à l'AIHC et n'a pas encore été adapté au nouveau droit. Les anciennes notions restent donc applicables sur le territoire communal. A cet égard, même si leur procédure d'adoption sont identiques, une prééminence fonctionnelle est attribuée au plan d'aménagement communal par rapport au plan spécial, dans la mesure où le premier cité sert en premier lieu à mettre en œuvre les orientations décidées dans les plans directeurs et procède à une pesée globale des intérêts, tandis que le second cité a un plus haut degré de précision et tient compte des intérêts à une échelle plus restreinte (arrêt du TF du 09.06.2016 [1C\_574/2015] et [1C\_575/2015] cons.4, rendu lors de la première phase de la procédure). Ces considérations viennent confirmer que le plan spécial querellé n'a pas à être adapté à l'AIHC avant que la révision du plan d'aménagement communal n'ait abouti.

La même conclusion s'impose d'ailleurs, si l'on se réfère à l'article 21 al. 2 LAT, selon lequel les plans d'affectation (sanctionnés) font l'objet des adaptations nécessaires lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées. Quand bien même, l'apparition de besoins nouveaux donne souvent lieu à l'établissement de plans d'affectation spéciaux et non à une révision générale, la jurisprudence et la doctrine soulignent que la cohérence de la planification spéciale avec les options du plan d'affectation général doit être assurée (Tanquerel, in : Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, ch. 681 ad art. 21 et les références citées; ATF 135 II 209, cons. 5.2), ce qui ne serait pas le cas ici, si le plan spécial était adapté à l'AIHC sans que les options qui figureront dans le plan d'aménagement communal soient connues. De plus, si le canton de Neuchâtel a adhéré à l'AIHC en novembre 2010, avec pour conséquence la révision de la LCAT et du RELCAT, respectivement en novembre 2012 et décembre 2016, pour y introduire les notions et critères définis par l'AIHC, la Commune du Landeron n'a, comme nombre d'autres communes du canton, pas encore adapté ses plans d'affectations, et tout particulièrement son plan d'aménagement, au nouveau droit et dispose pour se faire d'un délai courant jusqu'en février 2024. Or, en l'absence d'une telle adaptation du plan d'aménagement, on ne saurait admettre une sensible modification des circonstances, et ce quand bien même le plan directeur cantonal a été approuvé par le Conseil fédéral en février 2019 soit par ailleurs postérieurement à la mise à l'enquête publique des modifications ici en cause. Il convient à cet égard de rappeler que l'article 21 al. 2 LAT vise à assurer à la planification une certaine stabilité, sans laquelle en particulier les plans d'aménagement ne peuvent remplir leur fonction (cf. arrêt de la Cour de droit public du 29.10.2019 [CDP.2018.212] cons. 4). De même, l'article 96a LCAT relatif au caractère obligatoire et à la sanction des plans d'affectation, disposition introduite à la suite de la modification du 26 mars 2019, modification avec effet au 1er mai 2019, est sans pertinence en l'espèce.

d) En définitive, seule l'argumentation développée en lien avec le plan d'urgence et directement en lien avec les modifications susmentionnées du 30 novembre 2017 est à examiner ci-après.

3.a) A l'instar du Conseil d'Etat, il y a lieu d'indiquer qu'en ce qui concerne l'examen du plan d'urgence, il y a lieu de partir de la situation de fait et de droit établie par les décisions précédentes, plus particulièrement par l'arrêt du 27 janvier 2017 de la Cour de droit public (cf. tout particulièrement cons. 10). Or, cette dernière a souligné qu'il n'incombait pas aux autorités, dans le cadre de l'élaboration du plan spécial litigieux, de prendre des mesures pour améliorer la situation des parcelles avoisinantes par rapport à la situation actuelle. Il suffisait qu'elles prennent les mesures éventuellement nécessaires

pour éviter une péjoration de la situation des voisins compte tenu de la réalisation du plan spécial. La Cour de droit public a d'ailleurs admis, sur la base des diverses études entreprises à l'époque, que s'il ressortait du dossier que les parcelles avoisinantes pouvaient être inondées dans certaines circonstances, cette situation n'était pas due à la réalisation du plan spécial mais était préexistante. Le seul risque nouveau d'inondation découlait du rehaussement du terrain du périmètre du plan spécial, qui pouvait aboutir à inonder certaines parcelles situées au sud-ouest du périmètre, actuellement préservées en cas de débordement des cours d'eau. Or, ce risque, dûment identifié, était contré par les mesures prescrites par le BOAE et dont la mise en œuvre devait être concrétisée par un plan d'urgence à établir dans le cadre du plan spécial. Plus précisément, la Cour de droit public signalait que la topographie à tendance plate du secteur concerné ayant pour effet que l'eau débordée s'écoulait lentement, cela permettait de prendre des mesures d'urgence adaptées (p. ex. sacs de sable) pour dévier les eaux de crue et maîtriser le danger d'inondation, selon un plan d'urgence qui devait être établi au stade du plan spécial, conformément à la décision du Conseil d'Etat du 15 octobre 2014. Ces mesures permettaient donc d'éviter que le rehaussement du terrain dans le périmètre du plan spécial n'eut pour effet de péjorer la situation des parcelles avoisinantes. Pour le surplus, la Cour de droit public écartait une péjoration de la situation des voisins par la réalisation du plan spécial, et ce non seulement s'agissant des possibles risques d'inondation en lien avec la crue des ruisseaux avoisinants (Aiguedeurs et St-Maurice), mais également en lien avec la crue du lac de Bienne, et en particulier avec une crue centennale, ainsi qu'en lien avec la remontée de la nappe phréatique.

Donnant suite tout particulièrement à la décision du Conseil d'Etat du 15 octobre 2014, confirmée par arrêt de la Cour de droit public du 27 janvier 2017, le conseil communal a adopté un plan d'urgence le 2 octobre 2017. Ce plan définit les organes communaux chargés de sa mise en œuvre («organe de conduite communal»), ainsi que leurs missions, et fixe les seuils d'alerte qui annoncent trois phases de danger dans un ordre croissant (phase jaune d'observation, phase orange d'intervention locale en cas d'événement non exceptionnel tel qu'une forte pluie ou un orage violent, phase rouge en cas de catastrophe), avec les mesures qui leur correspondent. Il comprend une «fiche de mission locale» pour le secteur Les Pêches Derrière l'Eglise ■ Bas du Ruisseau («fiche de mission crue», «phase orange», p. 16-17). Cette fiche prévoit la mise en place d'un barrage amovible de 2 m de large sur 10 m de long, avec une hauteur de 60 cm «à confirmer» en amont du périmètre du plan spécial, «au niveau du petit chemin derrière l'église, perpendiculaire à la rue du Lac». Elle décrit en outre la direction et le déroulement des opérations, ainsi que le matériel nécessaire et son emplacement. Il est en particulier précisé que 10 personnes doivent être mobilisées pour mettre en place en 1 heure les 600 sacs et les 24 palettes constituant ce barrage. Ce plan d'urgence a été préavisé favorablement par les différents services concernés, ainsi que par l'Etablissement cantonal d'assurance et de prévention (ECAP), de même que par le syndicat intercommunal des sapeurs-pompiers volontaire du Littoral neuchâtelois.

b) Force est d'admettre que ce plan d'urgence correspond aux exigences formulées par le BOAE durant la première phase de la procédure (mise en place d'un processus permettant d'installer des éléments amovibles de manière rapide et coordonnée). Seule la hauteur minimale du barrage amovible reste à confirmer selon le plan d'urgence, ce qui a été admis dans le préavis de synthèse du 25 octobre 2017, plus spécifiquement par le service des ponts et chaussées, secteur lacs et cours d'eau, qui a signalé que la fiche de mission «Les Pêches

Derrière l'Eglise ■ Bas du Ruisseau»serait, si besoin, adaptée et validée définitivement après la construction du quartier. Or, les recourants n'apportent aucun motif justifiant de mettre en doute l'appréciation opérée par ce service en la matière. A relever que, selon la jurisprudence, les avis des services spécialisés de l'Etat constituent des rapports officiels. Le rapport officiel est un document écrit ou une déclaration orale d'une autorité ou de l'administration qui possède des connaissances spécifiques en raison de son activité à l'attention d'une autre autorité à propos de faits et circonstances précis. Il se distingue d'un rapport d'experts en ce sens qu'il est un acte de souveraineté administrative. Lorsqu'il présente des résultats concluants, pleine force probante peut lui être reconnue. Il peut alors remplacer une expertise, dans la mesure toutefois où il n'existe pas d'indices concrets et sérieux qui en diminuent la valeur probante (arrêt du TF du 24.04.2012 [1C\_405/2011] cons. 2.6 ; décision du Conseil d'Etat du 22.11.2017 [REC.2017.167] cons. 4.2 et les références citées, confirmée par arrêt de la Cour de droit public du 20.06.2018 [CDP.2018.9]), ce qui est le cas en l'espèce.

L'article 33 al. 3 let. b LAT, qui prévoit qu'une autorité de recours au moins ait un libre pouvoir d'examen, ne saurait conduire à une autre appréciation. Certes, ce libre pouvoir d'examen ne se réduit pas à un contrôle complet de la constatation des faits et de l'application du droit, il comporte aussi un contrôle de l'opportunité (arrêt de la CDP du 23.01.2015 [CDP.2013.289] cons. 2b). Cette disposition est d'ailleurs, de manière autonome, directement applicable en procédure cantonale (Aemisegger/Haag, Commentaire LAT, 2009, ad art. 33 N 4), l'autorité devant vérifier que la planification contestée devant elle est juste et adéquate. Toutefois, dans ce cadre, l'autorité cantonale de recours doit préserver la liberté d'appréciation dont les autorités inférieures ont besoin dans l'accomplissement de leurs tâches, conformément à ce que prescrit l'article 2 al. 3 LAT. Cette liberté d'appréciation implique qu'en particulier une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée; l'autorité de recours n'est pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également appropriée. Le contrôle de l'opportunité s'exerce donc avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict (arrêt du TF du 18.01.2011 [1C\_365/2010] cons. 2.3, non publié in : ATF 137 II 23; ATF 127 II 238 cons. 3b/aa et les références citées). Quoiqu'il en soit, comme exposé ci-avant, le plan d'urgence adopté le 2 octobre 2017, préavisé favorablement par les services et organes concernés, ne saurait être considéré comme inapproprié.

c) A noter enfin que les recourants ne tirent aucun argument des incidences de l'abaissement du projet sur les risques d'inondation, point qui a d'ailleurs été vérifié par E. \_\_\_\_\_ dans son rapport complémentaire du 20 juin 2017, avis donné par un professionnel reconnu comme compétent dans la première phase de la procédure, dont la Cour de céans n'a aucun motif de s'écarter. Les mesures préconisées par E. \_\_\_\_\_ ont d'ailleurs été retranscrites aux alinéas 4 et 5 de l'article 23 RPS, qui ne sont pas remis en cause, à tout le moins explicitement, par les recourants.

4. Les considérants qui précèdent amènent au rejet du recours, dans la mesure où il est recevable, et à la confirmation de la décision attaquée.

Vu l'issue de la procédure, les frais seront mis solidairement à la charge des recourants qui succombent (art. 47 al. 1 LPJA) et il ne leur sera pas alloué de dépens (art. 48 al. 1 a contrario LPJA). Une indemnité de dépens sera en revanche allouée au tiers intéressé qui

procède avec l'aide d'un mandataire professionnel (art. 48LPJA). Ce dernier n'ayant pas déposé un état des honoraires et des frais permettant de se rendre compte de l'activité déployée effectivement (art. 64 al. 1LTFraispar renvoi de l'art. 67LTFrais), il convient de statuer sur la base du dossier pour déterminer le montant allouable (art. 64 al. 2LTFraispar renvoi de l'art. 67LTFrais). Tout bien considéré, et singulièrement le fait que ce mandataire représentait déjà le tiers intéressé tant devant le Conseil d'Etat que déjà dans la procédure ayant conduit aux décisions du 22 août 2019 du conseil communal, comme par ailleurs dans le cadre de la première phase de la procédure, les dépens peuvent être équitablement fixés à 900 francs, frais et TVA compris.

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Rejette le recours, dans la mesure où il est recevable.
2. Met solidairement à la charge des recourants un émolument de décision de 1'200 francs et les débours par 120 francs, montants compensés par leur avance de frais.
3. Alloue une indemnité de dépens à X. \_\_\_\_\_ SA de 900 francs à la charge des recourants solidairement.

Neuchâtel, le 26 avril 2021

1 Les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun.

2 Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires.

1 Les plans d'affectation sont mis à l'enquête publique.

2 Le droit cantonal prévoit au moins une voie de recours contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la présente loi et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution.

3 Il prévoit

a. 77 que la qualité pour recourir est reconnue au moins dans les mêmes limites que pour le recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral;

b. qu'une autorité de recours au moins ait un libre pouvoir d'examen.

4 Les recours contre les décisions rendues par les autorités cantonales doivent être portés devant une autorité de recours unique lorsque l'art. 25a, al. 1, est applicable.<sup>78</sup>

<sup>77</sup> Nouvelle teneur selon le ch. 64 de l'annexe à la LF du 17 juin 2005 sur le TAF, en vigueur depuis le 1er janv. 2007 (RO200621971069; FF20014000).

<sup>78</sup> Introduit par le ch. I de la LF du 6 oct. 1995, en vigueur depuis le 1er janv. 1997 (RO1996965; FF1994III 1059)

### E. 33

al. 3 let. b LAT, qui prévoit qu'une autorité de recours au moins ait un libre pouvoir d'examen, ne saurait conduire à une autre appréciation. Certes, ce libre pouvoir d'examen ne se réduit pas à un contrôle complet de la constatation des faits et de l'application du droit, il comporte aussi un contrôle de l'opportunité (arrêt de la CDP du 23.01.2015 [ CDP.2013.289 ] cons. 2b). Cette disposition est d'ailleurs, de manière autonome, directement applicable en procédure cantonale ( Aemisegger/Haag, Commentaire LAT, 2009, ad art. 33 N 4),

l'autorité devant vérifier que la planification contestée devant elle est juste et adéquate. Toutefois, dans ce cadre, l'autorité cantonale de recours doit préserver la liberté d'appréciation dont les autorités inférieures ont besoin dans l'accomplissement de leurs tâches, conformément à ce que prescrit l'article 2 al. 3 LAT. Cette liberté d'appréciation implique qu'en particulier une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée; l'autorité de recours n'est pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également appropriée. Le contrôle de l'opportunité s'exerce donc avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict (arrêt du TF du 18.01.2011 [1C\_365/2010] cons. 2.3, non publié in : ATF 137 II 23 ; ATF 127 II 238 cons. 3b/aa et les références citées). Quoiqu'il en soit, comme exposé ci-avant, le plan d'urgence adopté le 2 octobre 2017, préavisé favorablement par les services et organes concernés, ne saurait être considéré comme inapproprié. c) A noter enfin que les recourants ne tirent aucun argument des incidences de l'abaissement du projet sur les risques d'inondation, point qui a d'ailleurs été vérifié par E.\_\_\_\_\_ dans son rapport complémentaire du 20 juin 2017, avis donné par un professionnel reconnu comme compétent dans la première phase de la procédure, dont la Cour de céans n'a aucun motif de s'écarter. Les mesures préconisées par E.\_\_\_\_\_ ont d'ailleurs été retranscrites aux alinéas 4 et 5 de l'article 23 RPS, qui ne sont pas remis en cause, à tout le moins explicitement, par les recourants. 4. Les considérants qui précèdent amènent au rejet du recours, dans la mesure où il est recevable, et à la confirmation de la décision attaquée. Vu l'issue de la procédure, les frais seront mis solidairement à la charge des recourants qui succombent (art. 47 al. 1 LPJA) et il ne leur sera pas alloué de dépens (art. 48 al. 1 a contrario LPJA). Une indemnité de dépens sera en revanche allouée au tiers intéressé qui procède avec l'aide d'un mandataire professionnel (art. 48 LPJA). Ce dernier n'ayant pas déposé un état des honoraires et des frais permettant de se rendre compte de l'activité déployée effectivement (art. 64 al. 1 LTFrais par renvoi de l'art. 67 LTFrais), il convient de statuer sur la base du dossier pour déterminer le montant allouable (art. 64 al. 2 LTFrais par renvoi de l'art. 67 LTFrais). Tout bien considéré, et singulièrement le fait que ce mandataire représentait déjà le tiers intéressé tant devant le Conseil d'Etat que déjà dans la procédure ayant conduit aux décisions du 22 août 2019 du conseil communal, comme par ailleurs dans le cadre de la première phase de la procédure, les dépens peuvent être équitablement fixés à 900 francs, frais et TVA compris.

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