

NE_GERICHTE CDP.2024.137 vom 27. November 2025

NE Tribunal cantonal, 2025-11-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2024.137

FR: NE_GERICHTE CDP.2024.137 du 27 novembre 2025

IT: NE_GERICHTE CDP.2024.137 del 27 novembre 2025

Erwägungen

E. 1

Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable.

E. 2

a) L'approbation du plan spécial par le Conseil d'Etat, par arrêté du 1^{er} avril 2015, a conféré à celui-ci force obligatoire pour chacun (art. 21 al. 1 et 26 al. 3 LAT ; 96 al. 1 LCAT). Selon la jurisprudence, le contrôle incident ou préjudiciel d'un plan d'affectation dans le cadre d'une procédure relative à un acte d'application est en principe exclu (arrêt du TF du 18.06.2024 [1C_281/2023] cons. 2.1 et les réf. cit.). Ce contrôle est toutefois exceptionnellement admis, dans certaines hypothèses, dont celle où la question de la nullité du plan se pose (Besse , Le régime des plans d'affectation, no 6.8.4, p. 235 ; Tanquerel , in Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, ad art. 21, no 31). Le Tribunal fédéral a en effet jugé que commet un déni de justice formel l'autorité qui, dans une procédure de permis de bâtir, n'entre pas en matière sur le grief, tout au moins implicite, de nullité du plan sur lequel se fonde la demande d'autorisation de construire (ATF 115 Ia 1). b) Dans le cas d'espèce, en soutenant qu'en 2010, le conseil communal a pris, envers eux, des engagements, qui n'ont pas été concrétisés, contrairement aux assurances reçues, dans le plan spécial que le Conseil d'Etat a approuvé et sanctionné le 1^{er} avril 2015, les recourants invoquent, à tout le moins implicitement, la nullité du plan spécial, grief sur lequel il y a lieu d'entrer en matière, sauf à commettre un déni de justice formel.

E. 3

a) Selon la jurisprudence constante, la nullité absolue ne frappe que les décisions affectées des vices les plus graves, manifestes ou du moins facilement décelables, et pour autant que sa constatation ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Hormis dans les cas expressément prévus par la loi, il n'y a lieu d'admettre la nullité qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire. Des vices de fond n'entraînent qu'à de rares exceptions la nullité d'une décision ; en revanche, de graves vices de procédure, ainsi que l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a rendu la décision sont des motifs de nullité (ATF 148 II 564 cons. 7.2 et les réf. cit. ; arrêt du TF du 23.05.2025 [1C_258/2024] cons. 4.1.2). b) Au terme de la procédure d'opposition formée par les recourants au plan spécial, le conseil communal a statué d'une manière qui le lie par décision du 14 juillet 2009. Retenant que la tentative de conciliation avait échoué, faute pour les opposants de s'être prononcés sur le retrait ou le maintien de leur opposition à la suite du procès-verbal établi dans ce cadre, l'exécutif communal a indiqué fonder sa décision sur "les considérations suivantes", parmi lesquelles figure ce qui suit : "3. Votre affirmation selon laquelle la hauteur de corniche de l'élément supérieur du lot F n'est pas conforme à la hauteur de corniche réglementaire pour les

maisons-terrasses est à notre sens inexacte : le bâtiment prévu sur le lot F constitue un seul bâtiment avec des décrochements ; la partie arrière ne constitue pas un corps de bâtiment distinct. Toutefois notre Conseil a accepté d'aller dans le sens de votre remarque en modifiant le plan spécial par l'adjonction d'un décrochement supplémentaire au niveau supérieur sur la coupe AA du plan 01. De cette manière, la hauteur moyenne de corniche réglementaire de 6,5 m sera également respectée pour la partie arrière du bâtiment. En outre, pour prendre en compte vos inquiétudes quant à d'éventuels risques de dépassement de la hauteur réglementaire, notre Conseil a accepté de modifier le dossier du plan spécial de la manière suivante : - Les acrotères ou parapets pleins ont été inclus dans la cote d'altitude maximale des coupes du plan 01 (coupe AA). Ceci a également été précisé dans le règlement du plan spécial dont l'art. 11.1 alinéa 2 a été complété par la phrase suivante : " Par contre, les acrotères ou parapets pleins ne pourront pas dépasser les cotes d'altitudes maximales" . - L'obligation de respecter la hauteur de corniche réglementaire a été réintroduite dans le règlement du plan spécial . Cette disposition figurait dans le dossier envoyé à l'Etat en procédure d'examen préalable et a été supprimée suite à la remarque du SAT qu'il est suffisant de définir la hauteur par les cotes d'altitude maximale et qu'il faut éviter une "sur-réglementation". L'art. 11.1 al. 1 du règlement du plan spécial a donc été modifié comme suit : "La hauteur maximale des bâtiments est définie par les périmètres d'évolution en coupes figurant sur le plan 9816-02, ainsi que par les hauteurs moyennes de corniche définies par le règlement d'aménagement, soit 7,5 m pour les habitations individuelles et individuelles groupées (secteur 1 à 3), et 6,5 m pour l'habitat collectif avec logements décalés (secteur 4)". - Le règlement du plan spécial a également été modifié de manière à préciser que les vérandas et jardins d'hiver devront être inclus dans le périmètre d'évolution du lot F. L'art. 12.5 alinéa

E. 4

de ce règlement a été modifié comme suit : "Dans le secteur 4, lot F, seul l'aménagement de pergolas, vérandas ou jardins d'hiver sur les terrasses est autorisé. Les vérandas et jardins d'hiver devront toutefois être inclus dans le périmètre d'évolution figurant sur le plan 02."

Notre Conseil estime que par ces modifications apportées au dossier, il a répondu dans toute la mesure du possible à vos inquiétudes en matière de respect de la hauteur réglementaire sur le lot F."

Par les formulations adoptées dans cette décision, singulièrement dans les passages reproduits ci-dessus, il ne fait pas l'ombre d'un doute que l'autorité communale s'est engagée à modifier le plan spécial et le règlement sur plusieurs points "pour aller dans le sens" des remarques des opposants et "pour prendre en compte [leurs] inquiétudes en matière de respect de la hauteur réglementaire sur le lot F". Les termes utilisés, tels que le "Conseil a accepté de modifier", ou le règlement du plan spécial "a été complété", respectivement "a été modifié", sont sans équivoques. On ne saurait dès lors suivre ni le conseil communal, ni le Conseil d'Etat lorsqu'ils soutiennent, dans leurs décisions respectives des 11 avril 2023 et 22 avril 2024, qu'il ne s'agissait que de "propositions de modifications" dont l'utilité dans une décision échapperait au demeurant à toute compréhension et que si les recourants considéraient qu'elles revêtaient un caractère contraignant, il leur revenait de s'assurer qu'elles avaient été intégrées au plan spécial, respectivement de recourir contre sa sanction du 1er avril 2015.

c/aa) A ce sujet, on rappellera que si le droit fédéral n'exige pas que la décision d'approbation, conférant force obligatoire à la planification (art. 26 LAT), et la décision sur recours soient coordonnées conformément à l'article 25a al. 4 LAT déjà lors du premier stade cantonal de la procédure de recours, il doit en aller ainsi lorsque l'autorité cantonale d'approbation est également l'instance de recours. La coordination de la décision d'approbation et de la décision sur recours doit avoir lieu au plus tard dans le cadre de la procédure devant la dernière instance cantonale de recours. Le Tribunal fédéral ne connaît des recours contre les décisions de dernière instance cantonale concernant l'établissement de plans d'affectation, que s'il existe une décision d'approbation au sens de l'article 26 al. 1 LAT et qu'une coordination suffisante a eu lieu au niveau cantonal entre la décision sur recours et la décision d'approbation (Ruch, in Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, ad art. 26, no 21 à 23, et les réf. cit.).

c/bb) En droit neuchâtelois, selon l'article 96 LCAT, le Conseil d'Etat approuve le plan conformément à l'article 26 LAT (al. 1). Il se prononce parallèlement sur les recours interjetés à l'encontre des décisions du Conseil communal et de celles des autorités chargées de délivrer des décisions spéciales (al. 2). A la fin de la procédure, le Conseil d'Etat constate que toutes les décisions sont devenues exécutoires puis, une fois que les géodonnées ont été contrôlées et transmises au cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF), il sanctionne le plan sur demande du Conseil communal (art. 96a al. 1 LCAT). Le plan et les géodonnées du cadastre RDPPF entrent en vigueur et deviennent obligatoires dès la publication de la sanction dans la Feuille officielle (al. 2).

c/cc) Dans le cas du plan spécial, cette coordination a manifestement fait défaut ; le Conseil d'Etat s'est prononcé, au titre d'instance de recours, par décision du 18 août 2010 et, au titre d'autorité d'approbation du plan spécial, par arrêté du 1er avril 2015. Au surplus, si la décision sur recours du 18 août 2010 a été notifiée aux recourants qui ont pu l'attaquer devant la Cour de céans, il n'en a pas été de même de la décision d'approbation intervenue, à leur insu, cinq ans plus tard. Certes, le Conseil d'Etat, en tant qu'autorité d'approbation du plan spécial, était lié par l'arrêt de la Cour de céans du 16 avril 2012, ainsi que par sa propre décision du 18 août 2010, qui elle-même avait rejeté le recours des intéressés contre la décision communale du 14 juillet 2009. Il n'en demeure pas moins que tant le Conseil d'Etat, comme première instance de recours, que la Cour de droit public, comme dernière instance cantonale de recours, n'avaient examiné l'objet de la contestation porté devant eux, qu'à l'aune des aspects de celui-ci que les recourants critiquaient (objet du litige), soit l'absence de fixation dans le règlement du plan spécial du nombre maximal de niveaux apparents des bâtiments dans le secteur 4 (lot F) et la distance à la vigne. Les modifications que, par décision du 14 juillet 2009, le conseil communal avait, selon ses propres termes, "apportées au dossier" pour répondre "dans toute la mesure du possible [aux] inquiétudes [des opposants] en matière de respect de la hauteur réglementaire sur le lot F", n'avaient, en toute logique, pas été remises en cause par les intéressés dans le cadre de leurs recours successifs et étaient par conséquent entrées en force de chose décidée. À ce propos, c'est à tort que le conseil communal considère qu'il n'aurait pas eu la compétence d'apporter des modifications au plan spécial. Pour rappel, en vertu de l'article 95 LCAT, 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). Dans les

cas de modification de minime importance ne portant aucun préjudice aux propriétaires voisins et après avoir consulté le service, 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.2).

Il s'ensuit que, approuvé le 1er avril 2015 par le Conseil d'Etat, d'une part en violation du principe de coordination et, d'autre part, dans une teneur non conforme à la décision de l'exécutif communal du 14 juillet 2009, le plan spécial est manifestement entaché de vices de procédure dont la gravité devrait conduire à constater sa nullité, pour autant que cela ne compromette pas la sécurité du droit. Or, le Tribunal fédéral a jugé que cette sécurité était compromise si des constructions avaient déjà été érigées en application du plan en question ou que d'autres projets de construction dans son périmètre étaient déjà au bénéfice d'autorisations définitives (arrêt du TF du 25.07.2018 [1C_56/2018] cons. 4.1). Ce point peut en l'état demeurer indécis pour les raisons qui suivent.

4. Les recourants se prévalent des assurances reçues de l'exécutif communal, respectivement font valoir la protection du principe de la bonne foi.

a) Le principe de la bonne foi est explicitement prévu à l'article 5 al. 3 Cst. féd. et implique notamment que les organes étatiques s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 136 I 254 cons. 5.2). De ce principe général découle notamment le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'Etat, consacré à l'article 9 in fine Cst. féd. (ATF 138 I 49 cons. 8.3.1). Le principe de la bonne foi protège le justiciable, à certaines conditions, dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Un renseignement ou une décision erronés de l'administration agissant dans les limites de ses compétences peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur. Il faut pour cela (1) que l'autorité qui a donné les renseignements soit compétente en la matière ou que le justiciable puisse, pour des raisons suffisantes, la considérer comme compétente, (2) que les renseignements fournis par l'autorité se rapportent à une affaire concrète touchant le justiciable, (3) que celui-ci n'ait pas pu se rendre compte facilement de l'inexactitude des renseignements obtenus, (4) qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (5) que le contexte juridique à ce moment-là soit toujours le même qu'au moment où les renseignements ont été donnés (ATF 146 I 105 cons. 5.1.1 arrêt du TF du 23.05.2025 [1C_258/2024/ 1C_621/2024] cons. 5.1). Dans tous les cas, l'intérêt à une correcte application du droit ne doit pas se révéler prépondérant sur la protection de la confiance (ATF 143 V 95 cons. 3.6.2 ; arrêts du TF des 09.12.2024 [1C_41/2024] cons. 4.1 et 21.03.2023 [1C_204/2022] cons. 5.1).

b) En l'espèce, il n'est pas contestable : (1) que le conseil communal était (est) compétent pour se prononcer sur une opposition à un plan spécial communal (cf. art. 94 al. 3 LCAT) ; (2) que sa décision du 14 juillet 2009 touchait concrètement les recourants ; (3) qu'il n'était pas reconnaissable pour ceux-ci et pour quiconque d'ailleurs que les engagements pris par le conseil communal n'auraient été en réalité, dans l'esprit de cette autorité, que des propositions de modifications sans aucune portée juridique ; (4) que les recourants n'ont utilisé des voies de recours successives que pour contester les éléments sur lesquels le conseil communal n'était pas entré en matière, soit en particulier la fixation

dans le plan spécial du nombre maximum de niveaux apparents des constructions dans le secteur 4 (lot F), renonçant à contester ce qu'ils pouvaient raisonnablement admettre comme acquis ; (5) et que le contexte juridique n'a pas changé depuis la décision du 14 juillet 2009. Enfin, on ne saurait considérer que l'intérêt à une correcte application du droit soit ici prépondérante par rapport à la protection de la confiance. D'une part, quand bien même il est renoncé à constater la nullité du plan spécial pour préserver la sécurité du droit, ce plan n'en demeure pas moins vicié pour les motifs développés ci-avant (cons. 3). D'autre part, les modifications auxquelles les recourants peuvent prétendre ne toucheront que le secteur 4 (lot F) du périmètre du plan spécial, soit exclusivement la parcelle no 7371, de sorte qu'on peut les qualifier de minime importance à l'échelle de ce plan.

c) Le grief soulevé par les recourants doit par conséquent être admis et ceux-ci doivent être mis au bénéfice de la protection de leur bonne foi, ce qui conduit à l'admission du recours et à l'annulation de la décision attaquée. Cela a également pour conséquence que tout projet de construction sur la parcelle no 7371 du cadastre de Cortaillod correspondant au secteur 4 (lot F) destiné à l'habitat collectif selon l'article 6 chiffre 5 du règlement du plan spécial devra respecter les modifications apportées à ce plan par le conseil communal, lesquelles sont clairement stipulées au chiffre 3 de sa décision du 14 juillet 2009 et reproduites ci-avant (cons. 3b). Dans la mesure où ni le conseil communal ni B. _____ SA ne prétendent que le projet de construction litigieux serait conforme aux modifications précitées ils soutiennent au contraire que sa conformité doit être examinée en fonction du plan spécial tel qu'approuvé et sanctionné le permis de construire délivré doit être annulé, de même que la décision communale levant l'opposition des recourants.

5. Vu l'issue de la procédure, il y a lieu de mettre les frais de la présente procédure à la charge de B. _____ SA, qui conclut au rejet du recours (art. 47 al. 1 LPJA). Une indemnité de dépens sera en outre allouée aux recourants qui procèdent 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 en lien avec l'art. 69 LTFrais), il convient de statuer sur la base du dossier pour déterminer le montant allouable (art. 64 al. 2 LTFrais). Tout bien considéré, et singulièrement le fait que le mandataire représentait déjà les recourants devant le Conseil d'Etat et le conseil communal, l'activité essentielle déployée peut être raisonnablement estimée à quelque 9 heures. Eu égard au tarif appliqué par la Cour de céans de l'ordre de 300 francs de l'heure (CHF 2'700), des débours à raison de 10 % des honoraires (CHF 270, art. 63 LTFrais) ainsi que la TVA au taux de 8,1 % (CHF 240.55), c'est un montant global de 3'210.55 francs qui sera alloué aux recourants à titre de dépens à charge du conseil communal. Le Conseil d'Etat sera invité à statuer sur les frais et dépens de la première instance de recours.

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Admet le recours.

2. Annule la décision attaquée du 22 avril 2024, ainsi que les décisions du Conseil communal de Cortaillod du 11 avril 2023 (levée de l'opposition et permis de construire) au sens des considérants.

3. Met à la charge de B. _____ SA les frais de la procédure par 2'750 francs et ordonne la restitution aux recourants de leur avance.

4. Alloue aux recourants une indemnité de dépens de 3'210.55 francs à la charge du Conseil communal de Cortaillod.

5. N'alloue pas de dépens à B. _____ SA.

6. Invite le Conseil d'Etat à statuer sur les frais et dépens de la première instance de recours.

Neuchâtel, le 27 novembre 2025

E. 5

Vu l'issue de la procédure, il y a lieu de mettre les frais de la présente procédure à la charge de B. _____ SA, qui conclut au rejet du recours (art. 47 al. 1 LPJA). Une indemnité de dépens sera en outre allouée aux recourants qui procèdent 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 en lien avec l'art. 69 LTFrais), il convient de statuer sur la base du dossier pour déterminer le montant allouable (art. 64 al. 2 LTFrais). Tout bien considéré, et singulièrement le fait que le mandataire représentait déjà les recourants devant le Conseil d'Etat et le conseil communal, l'activité essentielle déployée peut être raisonnablement estimée à quelque 9 heures. Eu égard au tarif appliqué par la Cour de céans de l'ordre de 300 francs de l'heure (CHF 2'700), des débours à raison de 10 % des honoraires (CHF 270, art. 63 LTFrais) ainsi que la TVA au taux de 8,1 % (CHF 240.55), c'est un montant global de 3'210.55 francs qui sera alloué aux recourants à titre de dépens à charge du conseil communal. Le Conseil d'Etat sera invité à statuer sur les frais et dépens de la première instance de recours.

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