

## **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2013.24 vom 2. September 2013**

Ne Jurisprudence Adm, 2013-09-02, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2013.24](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2013.24)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2013.24 du 2 septembre 2013

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2013.24 del 2 settembre 2013

### **Regeste**

Avant de statuer sur une opposition à un permis de construire, le Conseil communal doit avertir l'opposant que le préavis de synthèse relatif au projet de construction a été déposé au dossier et lui donner la possibilité de s'exprimer à ce sujet. Par contre, il n'existe pas de droit à être entendu par l'autorité de préavis. Rappel des exigences concernant la motivation des décisions. Rappel des exigences relatives à l'équipement des terrains à bâtir et de la notion d'accès suffisant. Lorsqu'une voie d'accès traverse la propriété d'un voisin, le maître d'ouvrage doit démontrer que son terrain est au bénéfice d'un droit de passage dont les conditions permettent la réalisation d'un accès suffisant au sens de l'article 19, alinéa 1 LAT ou que le propriétaire du fonds servant a donné son accord formel à la création d'un tel accès. Il appartient à l'autorité statuant sur la demande de permis de construire d'examiner cette question de droit privé à titre préjudiciel. En l'occurrence, le Conseil communal aurait dû donner suite aux offres de preuve formulées à ce sujet par les opposants.

### **Volltext**

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

A.A. SA (ci-après: la propriétaire) est propriétaire de l'article [a] du cadastre B., situé en zone d'habitation à faible densité (ci-après: ZHFD) selon le plan d'aménagement communal sanctionné le 13 avril 1994. Le 11 juin 2012, elle a déposé par son architecte une demande de sanction définitive pour construire sur cette parcelle neuf unités d'habitation avec garages collectifs, à laquelle était jointe une demande de démolition pour un réduit de jardin et un cabanon existants.

Selon les plans du projet, la parcelle précitée doit accueillir trois habitations individuelles accolées [ ] ainsi que trois fois deux habitations individuelles accolées ([ ]). L'accès au terrain à construire est prévu depuis la rue E., situé sur le territoire des communes de C. et de D., par le chemin I.. Ce chemin appartient à la commune D. selon les indications figurant au Système d'Information du Territoire Neuchâtelois (SITN). Il est prévu d'aménager des chemins d'accès privés depuis les angles nord-est et sud-est de la parcelle à construire, menant tous deux à des garages souterrains (cf plan des aménagements extérieurs n°593 A 05).

B.La mise à l'enquête publique de ce projet a suscité diverses oppositions, notamment de la part de X. et consorts (ci-après: les copropriétaires, respectivement les opposants ou les recourants). Les copropriétaires ont allégué que le projet mis à l'enquête publique violait le règlement d'aménagement communal du 13 avril 1994 (ci-après RA), qui impose l'ordre non contigu dans la zone d'habitation à faible densité, ainsi que le règlement communal sur les constructions du 11 août 2004 (ci-après: RC), qui interdit les habitations individuelles

groupées et les maisons-terrasses sur tout le territoire communal. Ils ont par ailleurs estimé que les constructions projetées ne s'intégraient pas aux caractéristiques du site de B., composé de villas disposant d'une magnifique vue sur le lac et jouxtant une très belle zone viticole, avec laquelle aucune transition n'était prévue. Pour assurer cette transition et compte tenu de la surface de la parcelle à construire, qui atteint 4'745 m<sup>2</sup>, ils ont soutenu que le projet aurait dû être intégré dans un plan de quartier, dont le périmètre aurait dû englober tout le secteur et tenir compte de la zone viticole. Enfin, en ce qui concerne l'accès des futures constructions à la voie publique, ils se sont demandés si l'article [a] disposait sur leur parcelle d'un droit de passage à pied et pour tout véhicule exigible en toutes circonstances et si un accord de leur part à ce sujet n'aurait pas dû être sollicité préalablement. Toujours en ce qui concerne l'accès, ils ont souhaité savoir si la commune D., propriétaire du chemin I. qui relie la rue E. à l'article [a], avait donné son accord au passage de véhicules à destination de cette parcelle et s'il avait été envisagé d'aménager ledit chemin en chemin carrossable ou route de desserte entre les angles nord-est et sud-est de cette parcelle.

Y. et Z. (ci-après: les voisins, respectivement les opposants ou les recourants) se sont également opposés au projet mis à l'enquête publique. Ils ont eux aussi mis en cause les accès aux constructions projetées, en relevant qu'au sud-est, la parcelle à construire ne disposait que d'un accès privé à la voie publique, sous la forme d'un droit de passage réciproque grevant leur propre terrain et initialement prévu pour desservir un bâtiment d'habitation permanente ou permettre le passage de véhicules agricoles. Ils ont soutenu que cette servitude ne serait pas suffisante pour assurer la desserte du garage souterrain de seize places prévu au sud du terrain à construire et impliquant selon eux au moins cinquante passages quotidiens de véhicules. Toujours au sujet de l'accès sud-est, ils ont allégué que les plans déposés ne permettaient pas de vérifier que le chemin menant au garage sud n'empiétait pas sur leur propriété, au-delà de l'assiette de la servitude. Ils ont signalé que cette servitude reposait sur une convention datée de 1971, qui prévoit que ce droit porte sur une distance de 13 mètres et non de 20 mètres comme prévu sur les plans. Enfin, ils ont soutenu que l'accès sud ne comportait aucune autre place d'évitement pour le croisement des véhicules qu'un espace "jeux et garages" situé sur leur propre parcelle; ils ont estimé que l'utilisation de cet espace par les véhicules se rendant dans le garage sud engendrerait un danger considérable pour les usagers de leur bien-fonds, en particulier pour leurs enfants. Comme les copropriétaires, les voisins ont allégué que les constructions projetées ne s'intégraient pas dans le tissu bâti du quartier, composé uniquement de villas individuelles et familiales et qu'un plan de quartier aurait dû être élaboré préalablement.

C. Le 5 décembre 2012, le service de l'aménagement du territoire (ci-après SCAT) a rendu un préavis de synthèse favorable sur le projet. Il ressort notamment de ce préavis que ledit service a consulté la ville D., par son architecte communal-adjoint, et que celui-ci a estimé que les accès existants, en particulier ceux situés sur le territoire de la commune D., étaient suffisants pour accueillir le trafic lié au projet litigieux. Le préavis de synthèse fait par ailleurs état d'une remarque du service de la faune, des forêts et de la nature (ci-après: SFFN), selon laquelle ce service préavise favorablement la demande de permis de construire, tout en exigeant que la requérante "améliore l'intégration paysagère des constructions projetées par l'implantation d'une haie diversifiée au nord-ouest de la parcelle."

D. Le Conseil communal a levé l'opposition des copropriétaires par décision du 13 décembre 2012. Il a retenu que le projet litigieux correspondait en tous points à la définition de l'habitat individuel figurant à l'article 42 du règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (RELCAT), du 16 octobre 1996, ainsi qu'aux dimensions prévues pour ce type d'habitat par les dispositions du règlement d'aménagement communal régissant la zone d'habitation à faible densité. Il a précisé que le projet ne constituait en aucun cas de l'habitat groupé ou des maisons-terrasses tels que définis par le RELCAT. S'agissant de l'intégration des constructions litigieuses dans le site, le Conseil communal a relevé que la typologie du bâtiment occupé par les opposants était elle-même en totale contradiction avec les règles de la ZHFD et que le projet litigieux représentait une transition intéressante entre cet immeuble de caractère massif et les villas situées au sud. Il a souligné la variété de formes et de "décrochés en plan et en élévation" du projet, son faible impact volumétrique préservant les vues sur le lac, les vignes et la "trouée de Bourgogne", ainsi que la volonté des auteurs du projet d'aménager toutes les places de stationnement en sous-sol, de manière à permettre une végétalisation de toutes les surfaces non occupées par les constructions. Il a retenu que ces facteurs contribuaient à la bonne intégration du projet dans le site et que l'élaboration d'un plan de quartier n'était donc pas nécessaire, d'autant plus que la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991, n'en faisait pas une obligation. En ce qui concerne les griefs des opposants relatifs à l'accès aux futures constructions, le Conseil communal a considéré que celui-ci respectait les servitudes existantes, que ces dernières étaient inscrites au registre foncier et n'impliquaient donc pas d'accord écrit supplémentaire des propriétaires actuels et que la largeur du chemin d'accès respectait les normes de l'association suisse des professionnels de la route et des transports (normes VSS) en matière de raccordement à une voie publique. Le Conseil communal a encore relevé que la ville D. avait donné son accord à l'accès à ce quartier de B. par D. en précisant "que le régime de circulation dans le quartier et le faible nombre de véhicules nouveaux [faisait] que les conditions sont réunies pour que tout se passe bien"; et que même si le projet litigieux était construit, le chemin I. ne nécessiterait aucune modification et garderait sa vocation de chemin piétonnier. Le Conseil communal s'est enfin référé, de manière générale, au préavis de synthèse positif du SCAT.

Le Conseil communal a également levé l'opposition des voisins, par décision du 13 décembre 2012. Il a d'abord constaté que selon le texte de la servitude invoquée par des opposants, le droit de passage était utilisable "pour tous usages (piétons et véhicules)", bien qu'il comporte une précision sur les éventuels frais de terrassement du chemin qui pourraient être dus au passage de machines agricoles. Il a néanmoins admis que l'assiette de la servitude, dont la longueur n'est pas la même que sur le plan cadastral établi par le service de la géomatique et du registre foncier, devrait être contrôlée puis confirmée par les ayants droits. Au surplus, le Conseil communal a relevé que le garage sud, desservi par l'accès mis en cause par les opposants, abriterait quinze et non seize places; que ledit accès se situait en catégorie [ ] selon la norme VSS 640 050, et que sa largeur de 3,5 mètres convenait à une circulation unidirectionnelle, d'autant plus qu'une signalisation lumineuse automatique serait installée aux extrémités du chemin pour éviter les croisements et qu'une "surlargeur" de grilles gazon serait créée sur le rayon extérieur de son virage pour l'arrêt éventuel provisoire de véhicules tels qu'une ambulance. Par ailleurs, le Conseil communal a relevé que le virage du chemin d'accès ne présentait pas un angle de 90° et ne causerait pas de problème de visibilité, dès lors que la circulation serait unidirectionnelle vu la signalisation lumineuse. Soulignant que les accès avaient été préavisés favorablement par le service des

ponts et chaussées, il a retenu qu'ils répondaient aux exigences légales en matière de sécurité des usagers. Enfin, s'agissant de l'intégration des constructions dans le site et de la nécessité d'élaborer un plan de quartier, le Conseil communal a repris les motifs énoncés dans la décision levant l'opposition des copropriétaires. De manière générale, il s'est ici encore référé au préavis de synthèse positif du SCAT.

E. Les copropriétaires ont recouru contre la décision levant leur opposition par mémoire du 28 janvier 2013. Ils invoquent une violation de leur droit d'être entendu, en se référant au préavis du SCAT, dont il ressort que la ville D. et son architecte-adjoint ont été consultés au sujet du projet litigieux. En rapport avec le préavis émis par le SFFN, ils font état d'une autre pièce du dossier communal, à savoir d'un message électronique adressé par le SCAT à l'architecte de la propriétaire, qui se réfère à un premier préavis négatif du SFFN sur le projet et demande des compléments au dossier. Les recourants estiment que ces contacts constituent des mesures d'instructions menées d'office, auxquelles ils auraient dû pouvoir participer. En particulier, ils sont d'avis qu'ils auraient dû avoir connaissance des questions posées aux services précités et des réponses données par ceux-ci et qu'ils auraient dû pouvoir se déterminer à ce sujet. Ils ajoutent que selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la procédure administrative est en principe écrite, de sorte que les faits pertinents doivent être établis par écrit et verbalisés, seuls des points de détail, tels que des indices ou des faits auxiliaires, pouvant faire l'objet de renseignements oraux ou téléphoniques. Dès lors, selon eux, les renseignements obtenus de l'architecte-adjoint de la ville D. auraient dû être verbalisés à titre de témoignage et versés au dossier officiel, tandis qu'eux-mêmes auraient dû être avertis du dépôt d'une telle pièce au dossier, de manière à pouvoir exercer leur droit de répliquer. Ils soutiennent que de ce fait, leur droit de consulter un dossier complet a été violé. Ils allèguent que ce vice de procédure ne saurait être réparé, d'une part parce qu'il s'agit d'une atteinte grave à leurs droits procéduraux et d'autre part parce que la décision attaquée relève en grande partie du pouvoir d'appréciation de l'autorité communale, dont l'exercice ne peut être revu par l'autorité de recours que sous l'angle de l'excès ou de l'abus du pouvoir d'appréciation.

Les recourants invoquent encore une autre violation de leur droit d'être entendu, à savoir une motivation insuffisante de la décision attaquée, qui se borne selon eux à affirmer que l'article 82 LCAT n'oblige pas à élaborer un plan de quartier et ne se fonde pas sur des critères objectifs pour établir l'intégration des constructions litigieuses dans le site considéré.

A titre de preuve, les copropriétaires requièrent une vision locale sur la question des accès, de la nécessité d'élaborer un plan de quartier et de l'intégration des constructions.

Ils concluent à l'annulation de la décision attaquée et à celle du préavis de synthèse du SCAT, ainsi qu'au renvoi du dossier aux autorités communales et cantonales pour nouvelle instruction et décisions au sens des considérants, le tout sous suite de frais et dépens.

F. Les voisins ont eux aussi recouru, par mémoire du 29 janvier 2013. Ils invoquent également une violation de leur droit d'être entendu, dans la mesure où le Conseil communal n'a pas donné suite aux offres de preuves formulées dans leur opposition, à savoir la production d'un plan d'aménagement extérieur détaillé du chemin d'accès sud et d'un relevé établi par un géomètre officiel, "permettant de vérifier le tracé de la route ainsi que l'assiette de la servitude", ainsi que l'organisation éventuelle d'une vision locale après le dépôt de ces pièces. Par ailleurs, ils maintiennent que l'accès sud aux constructions

litigieuses est insuffisant : d'un point de vue juridique, ils soutiennent qu'un droit d'accès ne peut se fonder sur le droit privé et sur l'existence d'une servitude de passage, mais devrait en premier lieu être assuré par des instruments d'aménagement du territoire. Ils estiment qu'en l'occurrence, ce principe aurait dû conduire à l'élaboration préalable d'un plan de quartier. D'un point de vue technique, ils affirment que l'autorité inférieure a constaté les faits de manière inexacte et incomplète et que la sécurité des piétons et celle de la circulation routière ne sont pas garanties. A cet égard, ils se basent sur les éléments suivants : les plans du projet ne déterminent pas le tracé exact du chemin d'accès sud; ils ne renseignent pas sur son caractère uni ou bi-directionnel et ne prévoient ni place d'évitement ni accotement; dès lors, en cas de croisement de véhicules, la seule possibilité d'évitement sera d'empiéter sur leur parcelle, qui constitue le seul espace accessible le long du chemin d'accès; les plans ne prévoient en outre aucun trottoir le long du chemin d'accès pour assurer la sécurité des piétons; enfin, les constatations du SCAT sur le caractère uni ou bidirectionnel du chemin d'accès et sur la création d'espace d'évitement divergent de celle de l'autorité communale.

A l'appui de leur recours, les voisins requièrent diverses preuves, à savoir : l'audition de l'aménagiste cantonal, de la présidente de l'ancien Conseil communal B., d'une collaboratrice de l'office du Registre foncier et d'une voisine domiciliée rue F., à D.; la production d'un plan d'aménagement extérieur détaillé du chemin d'accès sud, d'un relevé établi par un géomètre officiel permettant de vérifier le tracé de la route ainsi que l'assiette de la servitude, du dossier du SCAT et de celui du dossier communal, ainsi que l'organisation d'une vision locale.

Ils concluent principalement à l'annulation de la décision attaquée et au refus de la demande de permis de construire de la propriétaire, subsidiairement au renvoi de la cause à l'autorité communale pour nouvelle décision au sens des considérants, le tout sous suite de frais et dépens.

G.Par courrier du 26 mars 2013, le Conseil communal C. a fait savoir qu'il n'avait pas d'observations à formuler sur les recours.

Dans ses observations du 28 mars 2013, la propriétaire conclut au rejet des recours, allègue que ceux-ci ont un caractère manifestement abusif et dilatoire et réserve ses prétentions en dommages et intérêts à l'égard des recourants. Les arguments développés dans ce mémoire seront repris ci-après, dans la mesure nécessaire.

Considérant en droit:

1.1.

Les recours déposés par les copropriétaires et les voisins concernent le même projet. Ils contiennent des arguments proches, susceptibles d'être traités dans la même décision. Il convient donc de les joindre, par économie de procédure

1.2.

Les recours ont été déposés dans les formes et délai prévus par les articles 34 et suivants de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 2 juin 1979. Leurs auteurs sont propriétaires de parcelles jouxtant le terrain à construire, respectivement résident sur l'une de ces parcelles. Ils doivent donc être considérés comme des voisins et possèdent la qualité pour recourir au sens de l'article 32, lettre a LPJA. Par conséquent, les recours doivent être déclarés recevables.

2.

2.1.

Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'article 29, alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.), comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents du dossier avant qu'une décision touchant sa situation juridique ne soit prise, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de consulter le dossier et de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 135 I 279, consid. 2.3 p. 282 ■ JT 2010 I 258; ATF du 17 avril 2012 8C\_8/2012, consid. 1.2). Le droit d'être entendu est une institution servant l'instruction de la cause et une faculté de la partie, en rapport avec sa personne, de participer au prononcé d'une décision qui lèse sa situation juridique. Il constitue donc la condition préalable pour que l'administré puisse effectivement préparer la défense de ses intérêts et s'exprimer en connaissance de cause avant qu'une décision le concernant soit prise (RJN 2002, p. 33, consid. 2 p. 334; arrêt de la Cour de droit public du 7 avril 2011 CDP.2009.121 consid. 3a).

Le pendant du droit des parties de consulter le dossier et de participer à l'administration des preuves est le devoir pour l'autorité de constituer un dossier dans lequel doivent figurer toutes les pièces qui concernent la cause (arrêt du Tribunal administratif du 5 octobre 2000 TA.2000.244, consid. 2a). De manière générale, l'autorité doit informer l'administré et lui donner l'occasion de s'expliquer lorsqu'elle verse au dossier une nouvelle pièce (ATF 112 Ia 198; Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 212). Dans les dossiers d'aménagement et de construction, en particulier en procédure d'opposition, les préavis de l'administration sur les projets mis à l'enquête publique font partie des documents probatoires déterminants à mettre à disposition dans le dossier (Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, N. 1584). En effet si, par principe, le préavis d'une autre autorité ne lie ni l'administré, ni l'administration et ne constitue pas une décision susceptible de recours, il n'en reste pas moins que son 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 le suit. En ce qui concerne les préavis émis par les services de l'Etat dans le cadre des demandes de permis de construire en application de la loi cantonale sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, en particulier le préavis de synthèse du SCAT, ils ne lient pas juridiquement les autorités communales mais il n'est pas imaginable qu'elles s'en écartent, sauf dans des domaines qui relèvent de leur autonomie, comme par exemple l'esthétique des constructions (Guide du permis de construire édité par le Département de la gestion du territoire et par l'ASPAN en novembre 2006, p. 26). Il est donc indispensable que certains droits soient accordés aux parties dans la phase de préavis et que celui-ci soit rendu de la façon la plus transparente possible. Il convient notamment de produire le préavis intégral (ici le préavis de synthèse du SCAT) au dossier et de donner aux parties la possibilité de se déterminer sur celui-ci avant que l'autorité ne statue. Par contre, dès lors que les préavis ne constituent pas des décisions susceptibles de recours, les parties n'ont pas le droit d'être entendues par les autorités de préavis elles-mêmes (ATF 116 Ib 260; Bovay, op.cit., 148 et 150).

2.2.

Dans sa décision statuant sur l'opposition des copropriétaires, le Conseil communal s'est basé, en ce qui concerne les griefs invoqués en matière d'accès aux constructions litigieuses, au préavis favorable émis par le service des ponts et chaussées, ainsi qu'à l'accord donné par la ville D. à l'utilisation des routes situées sur son territoire pour accéder aux nouvelles constructions, auxquels se réfère le préavis de synthèse du SCAT du 5 décembre 2012. Il s'est référé de manière générale à ce préavis de synthèse. Or, ce dernier a été reçu par la commune le 11 décembre 2012 selon le timbre figurant sur ce document au dossier communal. Le Conseil communal a statué sur l'opposition deux jours plus tard, soit le 13 décembre 2013, et le dossier communal ne contient aucun élément qui démontrerait que le préavis de synthèse a été soumis préalablement aux opposants.

Au vu des principes cités plus haut, le Conseil communal ne pouvait lever l'opposition en se basant sur un préavis dont les copropriétaires n'avaient pas eu connaissance préalablement. Le droit d'être entendu de ces derniers a donc été violé, dans la mesure où ils n'ont pas été avertis du dépôt du préavis de synthèse au dossier communal et n'ont pas eu l'occasion de s'exprimer à son sujet.

Par contre, on ne saurait admettre que leur droit d'être entendu a été violé parce qu'ils n'ont pas été invités à se prononcer au moment où le SCAT a recherché des informations complémentaires auprès de l'architecte-adjoint de la ville D. et du SFFN. Contrairement à ce qu'ils affirment, cette recherche d'informations ne constitue pas une administration de preuves requise d'office pour rendre une décision administrative. En effet, il a été relevé plus haut que les autorités de préavis ne rendent pas des décisions susceptibles de recours et que les parties ne peuvent donc pas se prévaloir d'un droit à être entendus par elles. C'est en prenant connaissance du préavis de synthèse du SCAT que les copropriétaires auraient pu faire valoir leurs arguments quant aux informations obtenues par le SCAT et requérir le cas échéant des compléments.

Pour rejeter les griefs des voisins relatifs à l'accès aux constructions litigieuses, le Conseil communal s'est également référé au préavis favorable du service des ponts et chaussées ainsi que, de manière générale, au préavis de synthèse favorable du SCAT. Aucun élément du dossier communal ne démontre que ce préavis aurait été soumis aux voisins avant que la décision levant leur opposition ne soit rendue. Leur droit d'être entendu a donc également été violé, pour les raisons exposées plus haut.

3.

3.1.

La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu le devoir pour l'autorité de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. Pour répondre à ces exigences, le juge doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais elle peut au contraire se limiter à ceux qui, sans arbitraire, lui paraissent pertinents. Savoir si la motivation présentée est convaincante est une question distincte de celle du droit à une décision motivée. Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté, même si la motivation présentée devait être erronée (ATF 134 I 83, consid. 4.1 p. 88; ATF du 21 mai 2013 6B\_170/2013, consid. 3;

ATF du 5 avril 2011 8C\_666/2011, consid. 4.2 et références citées dans ces arrêts).

### 3.2.

Les copropriétaires reprochent au Conseil communal de ne pas avoir exposé de manière suffisante pourquoi il refusait d'imposer l'élaboration préalable d'un plan de quartier sur la parcelle devant accueillir les bâtiments litigieux.

Les plans de quartier font partie des plans d'affectation dits spéciaux, qui permettent d'individualiser le régime du plan d'affectation général, tout en favorisant des solutions plus globales que l'autorisation de construire. D'une manière générale, l'adoption d'un plan d'affectation spécial relève d'une exigence de cohérence et de coordination dans l'implantation et l'équipement des constructions, soit à l'intérieur du périmètre, soit par rapport à son contexte spatial et environnemental (Brandt/Moor, in Commentaire LAT, N. 95 et 97 ad art. 18). Selon l'article 79, alinéa 1 LCAT, les plans de quartier ont pour but de favoriser une architecture et un urbanisme de qualité et d'améliorer l'intégration du quartier dans son environnement bâti et non bâti. Le plan d'aménagement communal peut délimiter des secteurs où des plans de quartier seront établis avant toute construction (art. 82, al. 2 LCAT). Par ailleurs, le Conseil communal peut subordonner la construction de bâtiments à l'élaboration d'un plan de quartier (art. 82, al. 3 LCAT).

Dans leur opposition, les copropriétaires ont allégué qu'en l'espèce, l'élaboration préalable d'un plan de quartier en application de l'article 82, alinéa 3 LCAT s'imposait en raison de la surface de la parcelle à bâtir, ainsi que pour assurer une transition entre la zone de villas entourant cette parcelle et la zone viticole voisine. Dans la décision attaquée, le Conseil communal a rejeté ces arguments, en énumérant divers facteurs lui permettant d'affirmer que les constructions litigieuses s'intégraient dans le site et que l'élaboration préalable d'un plan de quartier n'était donc pas nécessaire (architecture des bâtiments projetés présentant des formes variées et assurant une transition entre l'immeuble des opposants et les villas individuelles, faible impact volumétrique du projet, places de parc en sous-sol et végétalisation des surfaces non construites). Il a donc énoncé des arguments se rapportant au but des plans de quartier définis par l'article 79, alinéa 1 LCAT, de sorte que sa décision ne souffre pas d'un défaut de motivation à cet égard. Comme relevé par la jurisprudence citée plus haut, la question de savoir si ces arguments sont bien fondés ne relève pas du droit d'être entendu.

### 4.

#### 4.1.

Le droit d'être entendu découlant de l'article 29, alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.) comprend celui de faire administrer des preuves, pour autant que celles-ci soient requises dans les formes prévues par le droit cantonal et qu'elles apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents. L'autorité de décision peut donc se livrer à une appréciation anticipée de la pertinence du fait à prouver et de l'utilité du moyen de preuve offert et, sur cette base, refuser de l'administrer. Ce refus ne viole le droit d'être entendu que si l'appréciation à laquelle l'autorité a ainsi procédé est entachée d'arbitraire (ATF 131 I 153, consid. 3 p. 157; arrêts de la Cour de droit public du 1er décembre 2011 CDP.2009.408, consid. 2b et du 7 avril 2011 CDP.2009.121, consid. 3a et références citées).

#### 4.2.

Les voisins se plaignent du fait que le Conseil communal n'a pas donné suite aux offres de preuve émises dans leur opposition, à savoir la production d'un plan détaillé du chemin d'accès et d'un relevé de ce chemin par un géomètre, ainsi que l'éventuelle organisation d'une vision locale.

Dans sa décision levant l'opposition des voisins, le Conseil communal relève que le tracé de l'accès sud aux constructions litigieuses est clairement indiqué sur le plan du géomètre breveté et sur le plan des aménagements extérieurs joints à la demande de permis de construire (décision attaquée, ch. 1.3). En ce qui concerne la divergence de longueur signalée par les voisins entre l'accès figurant sur ces plans et l'assiette de la servitude de passage inscrite au registre foncier, il considère qu'il s'agit d'une question de droit privé et qu'il appartient à la propriétaire de la régler avec les voisins, bénéficiaires de la servitude (décision attaquée, ch. 1.3 et 5). Même si le Conseil communal n'en tire pas expressément la conclusion qu'il peut renoncer aux offres de preuve formulées par les voisins au sujet de l'accès aux constructions litigieuses, ses arguments peuvent parfaitement être compris dans ce sens.

#### 4.3.

Reste à savoir si cette appréciation est arbitraire ou non. Selon la jurisprudence, l'arbitraire, prohibé par l'article 9 Cst., ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable. Pour être qualifiée d'arbitraire, une décision doit être manifestement insoutenable, se trouver en contradiction claire avec la situation de fait, violer gravement une norme ou un principe juridique indiscuté, ou encore heurter de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité; pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que la motivation formulée soit insoutenable, il faut encore que la décision apparaisse arbitraire dans son résultat (ATF 129 I 8, consid. 2.1 p. 9 et références citées).

#### 4.4.

Une autorisation de construire ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et si le terrain est équipé (art. 22, al. 2 LAT). Un terrain est réputé équipé lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès et par des conduites auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées (art. 19, al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979). Cette disposition est directement applicable et les cantons ne peuvent pas définir différemment la notion d'équipement. Ils ne peuvent donc pas prévoir d'autres exigences pour que la condition de l'article 22, alinéa 2 LAT soit remplie. Règle de principe, l'article 19, alinéa 1 LAT contient des notions juridiques indéterminées, qu'il appartient au droit cantonal et à la jurisprudence d'interpréter et de concrétiser. La LAT n'indique pas, notamment, à quelles conditions les voies d'accès sont adaptées ou suffisantes. La loi n'impose pas de voies d'accès idéales : il faut et il suffit que, par sa construction et son aménagement, une voie de desserte soit praticable pour le trafic lié à l'utilisation du bien-fonds et n'expose pas ses usagers ni ceux des voies publiques auxquelles elle se raccorderait à des dangers excessifs. Ainsi, une voie, bien qu'étroite et sinueuse, remplit les conditions légales si elle permet à tous les véhicules usuels de gagner la ou les parcelles litigieuses en respectant les règles de prudence qu'imposent les prescriptions de la circulation routière. Autrement dit, l'accès est suffisant lorsqu'il présente des conditions de

commodité et de sécurité (pente, visibilité, trafic, possibilités de croisement suffisantes) tenant compte des besoins des constructions projetées et cela même si, en raison de l'accroissement prévisible du trafic, la circulation devient moins aisée et exige des usagers une prudence accrue. Ces différents principes sont repris dans la législation cantonale (art. 109 LCAT; 69 et 70 RELCAT et 9 LConstr.) (RJN 2001 p. 266, consid. 2 p. 269; RJN 2001 p. 272, consid. 3a et b p. 276; arrêt du Tribunal administratif du 25 janvier 2005 TA.2003.316 consid. 5 et les références citées).

Lorsqu'une voie d'accès traverse la propriété d'un voisin, le maître d'ouvrage doit démontrer que son terrain est au bénéfice d'un droit de passage dont les conditions permettent la réalisation d'un accès suffisant au sens de l'article 19, alinéa 1 LAT ou que le propriétaire du fonds servant a donné son accord formel à la création d'un tel accès (RJN 1990, p. 187, consid. 2a). En principe, les moyens tirés des rapports de droit privé ne sont pas recevables dans une procédure d'autorisation de construire, mais des exceptions existent. Des circonstances de nature civile peuvent ainsi être importantes pour la procédure d'autorisation de construire si la loi sur les constructions les reconnaît implicitement ou expressément comme déterminantes. Tel est le cas en particulier de la garantie d'un accès traversant un fonds voisin. La solution apportée, à titre préjudiciel, par la juridiction administrative à une question de nature civile ne préjuge toutefois pas une procédure devant l'instance civile compétente. Les considérations de nature civile ne représentent alors qu'un élément de la décision de l'autorité administrative, dont elles n'acquièrent pas la force de chose jugée (arrêt du Tribunal administratif TA.2003.316, consid. 7 et référence citée).

#### 4.5.

Les articles 45 et suivants du règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr.), du 16 octobre 1996, énoncent les documents qui doivent figurer dans une demande de sanction définitive pour un projet de construction. Outre le formulaire officiel de demande de sanction définitive, signé par le maître de l'ouvrage, l'auteur du projet et le propriétaire du fonds s'il s'agit d'un tiers (art. 45, al. 2 RELConstr.), le dossier doit en tous les cas contenir un plan de situation, un extrait du registre foncier et les plans du projet (art. 45, al. 3 du projet). Les plans du projet doivent notamment comprendre des plans des aménagements extérieurs, au minimum à l'échelle 1:200 (art. 46, al. 1, litt. d RELConstr.). Le dossier de permis de construire, en principe mis à l'enquête publique, doit présenter l'ouvrage de manière précise, claire et complète, de manière à ce que les tiers puissent être informés du projet et à ce que les autorités compétentes puissent se prononcer sur la base d'un projet concret (Bovay, *Le permis de construire en droit vaudois*, Lausanne 1988, p. 65; Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berne 2001, N. 908).

Le dossier de plans accompagnant la demande de permis de construire déposée par la propriétaire contient les plans exigés par le RELConstr, en particulier un plan de situation établi par G. du bureau H. SA (cf. liste des ingénieurs géomètres brevetés ayant leurs adresses sur le territoire du canton de Neuchâtel., du 1er septembre 2006, publiée sur le site Internet du canton de N., [http://www.ne.ch/neat/documents/admin\\_canton/scat\\_4967/80\\_documents\\_information\\_files/Plan\\_situation\\_liste\\_geometres.pdf](http://www.ne.ch/neat/documents/admin_canton/scat_4967/80_documents_information_files/Plan_situation_liste_geometres.pdf)). Ce plan indique l'assiette de la servitude de passage [b] inscrite au registre foncier, qui instaure un droit de passage réciproque à pied et pour véhicules sur les articles [a] et [c] (anciennement article [d]). Selon ce plan à l'échelle 1:500, l'assiette de la servitude atteint une longueur d'environ 20 mètres à compter de son croisement avec le chemin I. et une largeur d'environ 4 mètres.

Sur ce plan figure également le tracé de l'accès au garage souterrain sud, mais uniquement sur l'article [a]. Le dossier comprend encore un plan des aménagements extérieurs à l'échelle 1200, qui indique le tracé de l'accès au garage souterrain sud, lui aussi uniquement sur l'article [a].

La largeur de l'accès indiquée sur ces plans à proximité de l'intersection avec le chemin I. est d'environ 2 mètres. Or, les sections suivantes de l'accès atteindront selon ces plans une largeur de 3,5 mètres, qui correspond à ce qui est annoncé par le Conseil communal dans sa décision levant l'opposition des voisins et qui est selon lui nécessaire pour assurer un accès suffisant compte tenu de la circulation induite par les bâtiments litigieux. Par conséquent, il est évident que dans sa première partie, l'accès atteindra aussi cette largeur et que celle-ci empiétera sur la parcelle des voisins. D'une part, le fait que cet empiètement ne figure pas sur les plans du projet empêche d'avoir une idée exacte de son ampleur. D'autre part, il ressort des plans déposés au registre foncier relatifs à la servitude de passage [b] que l'assiette de cette dernière atteint une longueur de 13 mètres, et non de 20 mètres comme indiqué sur le plan de situation. Selon la copie de l'acte de constitution de servitudes déposé par les voisins à l'appui de leur opposition, cette longueur est maintenue si la ville D. "accorde une entrée" depuis son territoire aux parcelles concernées par la servitude.

En d'autres termes, en l'état du dossier, il n'est pas établi que la première partie du tracé de l'accès au garage souterrain sud, à proximité de l'intersection avec le chemin I., soit garanti par la servitude existante. Par ailleurs, l'opposition et le recours des voisins démontrent qu'ils n'ont pas donné leur accord formel à la création d'un accès sur leur parcelle qui irait au-delà de l'assiette de la servitude existante. Ces conditions étant déterminantes pour savoir si le terrain est suffisamment équipé et si un permis de construire peut par conséquent être délivré, le Conseil communal ne pouvait se contenter de renvoyer les propriétaires concernés à régler la question entre eux, comme il l'a fait dans la décision levant l'opposition des voisins.

Il apparaît ainsi qu'il aurait dû donner suite aux offres de preuve des voisins, en tout cas en demandant un complément aux plans précités, puis le cas échéant la production d'un accord formel de la part des voisins. Par conséquent, dans cette mesure, le droit d'être entendu des voisins a été violé.

5. Une violation du droit d'être entendu peut exceptionnellement être réparée lorsque l'autorité qui a pris la décision a pris position sur les arguments décisifs dans le cadre des échanges d'écritures de la procédure de recours et que l'administré a eu la possibilité de s'expliquer librement devant une autorité de recours dont la cognition est aussi étendue que celle de l'autorité inférieure (ATF 133 I 201, consid. 2.2, p. 204s; ATF 130 II 530, consid. 7.3, p. 562). La Cour de droit public a récemment rappelé que lorsqu'aucune loi spécifique n'étend le pouvoir d'examen de l'autorité de recours à l'inopportunité de la décision prise, la violation du droit d'être entendu ne peut, en règle générale, pas être réparée par le dépôt d'un recours devant l'autorité administrative hiérarchiquement supérieure. Il a précisé que raisonner autrement reviendrait à généraliser une pratique qui doit rester l'exception (arrêt de la Cour de droit public du 7 avril 2011 CDP.2009.121, consid. 3a). Dans le domaine des constructions, l'autorité de recours doit limiter son pouvoir d'intervention à l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation (art. 33, litt. a LPJA).

Par conséquent, au vu de cette jurisprudence récente, l'autorité de céans ne peut se permettre de réparer les violations du droit d'être entendu des recourants constatées dans la présente

décision.

#### 6.6.1.

Au vu de ce qui précède, les recours doivent être admis et la cause renvoyée au Conseil communal, qui offrira aux recourants la possibilité de s'exprimer sur le préavis de synthèse du SCAT et fera en sorte d'obtenir les compléments nécessaires pour que l'accès au garage souterrain sud soit garanti sur la totalité de son tracé, puis rendra une nouvelle décision au sens des considérants.

Partant, il serait prématuré de se prononcer sur les autres arguments au fond émis dans les recours. Pour la même raison, à ce stade de la procédure, l'autorité de céans n'administrera pas les preuves proposées dans les mémoires de recours.

#### 6.2.

Selon l'article 47, alinéa 1 LPJA, la partie qui succombe est condamnée au paiement des frais de procédure. Toutefois, les autorités communales ne paient pas de frais (art. 47, al. 2 LPJA). Dès lors, vu le sort de la cause, la présente décision sera rendue sans frais.

Les avances de frais de Fr. 1'100.■, versées pour chacun des recours pour faire suite aux décisions du 6 février 2013 du service juridique de l'Etat, chargé de l'instruction de la cause, seront restituées aux recourants.

#### 6.3.

Vu le sort de la cause, les copropriétaires, représentés par un mandataire, auront droit à une indemnité de dépens (art. 48, al. 1 LPJA).

Selon l'article 60, alinéa 2 du décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFais), du 6 novembre 2012, les dépens sont fixés dans les limites prévues par ledit tarif, 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.

En application de l'article 66, alinéa 1 du tarif, le mandataire a été prié de déposer un état de ses honoraires et frais, ce qu'il a fait le 30 juillet 2013. Son mémoire mentionne des frais et honoraires pour la procédure d'opposition devant le Conseil communal, qui n'entrent pas en ligne de compte pour déterminer le montant des dépens devant l'autorité de recours (RJN 1986 p. 290). S'agissant de la procédure devant l'autorité de céans, le mémoire date et détaille les prestations accomplies par le mandataire sans mentionner leur durée et annonce des honoraires de Fr. 4'425.■. Eu égard au tarif de Fr. 250.■ l'heure usuellement appliqué pour la fixation des dépens (arrêt du 7 juin 2013 de la Cour de droit public du Tribunal cantonal CDP.2013.56, consid. 4), ce montant correspond à plus de 17 heures de travail. Or, le mandataire avait déjà une connaissance approfondie du dossier, puisqu'il est intervenu durant la procédure d'opposition. En outre, le recours se concentre sur des questions de procédure. Dès lors, il convient de se baser sur une durée de quatre heures pour la rédaction du recours, comme le fait le Tribunal cantonal dans les mêmes circonstances (arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 5 mai 2011, CDP.2010.3, consid. 6). Enfin, après le dépôt du recours, le mandataire n'a pas eu à participer à d'autres échanges d'écritures ou à des actes d'instruction tels qu'une vision locale. Dès lors, tout bien considéré, il y a lieu d'estimer son activité totale requise en instance de recours à quelque huit heures, qui tiennent compte des vacations et séances liées à la préparation du recours

énumérées dans le mémoire d'honoraires. Aux honoraires par Fr. 2'000.■, il convient d'ajouter les débours réduits annoncés par le mandataire, de Fr. 150.■, et la TVA à 8 %, ce qui conduit au montant total de Fr. 2'322.■. Cette indemnité sera mise à la charge du Conseil communal.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide:

1. Les recours de X. et consorts, ainsi que de Y. et Z. contre les décisions du 13 décembre 2012 du Conseil communal B. (désormais C.) sont admis;
2. Ces décisions sont annulées et la cause est renvoyée au Conseil communal C. pour nouvelles décisions au sens des considérants;
3. La présente décision est rendue sans frais;
4. Les avances de frais de Fr. 1'100.■, versées pour chacun des recours seront restituées aux recourants.
5. Une indemnité de dépens de Fr. 2'322.■, est allouée à X. et consorts, à la charge du Conseil communal.

Neuchâtel, le 2 septembre 2013

Au nom du Conseil d'Etat:

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

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