

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2015.129 vom 31. Oktober 2016

Ne Jurisprudence Adm, 2016-10-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2015.129

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2015.129 du 31 octobre 2016

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2015.129 del 31 ottobre 2016

Regeste

Une place de jeux d'une surface de 121.9 m², comprenant un toboggan, une balançoire et deux engins à ressort et utilisée en journée par des jeunes enfants ne provoque que des nuisances sonores courantes et minimales, d'autant plus que les parcelles concernées sont colloquées en DS III. Elle ne nécessite pas de mesures de protection contre le bruit, même au regard du principe de la prévention. Un voisin a un intérêt pratique et concret à se plaindre de l'absence d'équipement d'une parcelle voisine, dans la mesure où en cas d'admission de ce grief, le projet de construction ne serait pas réalisé ou pas autorisé selon les plans prévus. Dans son préavis, le SPCH a exigé une modification de la rampe d'accès au parking souterrain, ce qui assurera la sécurité de l'entrée et de la sortie des véhicules. Les nouveaux bâtiments seront desservis par une route d'une largeur d'environ 3.70 mètres, dépourvue de trottoir mais rectiligne et limitée à 30 km/h. Cette rue pourra absorber le trafic supplémentaire dû aux 48 places de stationnement liées au projet, pour autant qu'elle soit mise à sens unique. Toutefois, la commune n'a pas encore pris de décision formelle à ce sujet, de sorte que cet accès n'est pas assuré. La cause doit donc être renvoyée au Conseil communal pour qu'il prenne un arrêté de circulation routière et conditionne dans le permis de construire le début des travaux à l'entrée en force de cette décision. Selon le préavis du géologue cantonal, les parcelles destinées au projet ne présentent pas de risques particuliers d'affaissement pour autant que l'on y construise selon les règles de l'art. Les signes d'instabilité constatés sur la rue d'accès sont dus à la pente trop importante d'un talus qui se trouve en face des parcelles à bâtir, sur une autre propriété. Ils ne sont donc pas liés au projet litigieux. Ni les éléments du dossier communal, ni les allégués de la recourante, ne permettent de penser que l'utilisation des possibilités de bâtir en zone mixte faite en l'espèce est déraisonnable ou irrationnelle et contrevient à la clause générale d'esthétique.

Volltext

A.

Le 23 mai 2013, la société E. SA, agissant notamment par C. (ci-après : le promoteur), a déposé auprès du Conseil communal de A. une demande de sanction définitive pour la démolition d'un atelier et la construction de trois immeubles d'habitation collective et d'un parking souterrain sur les articles [a] et [b] du cadastre de B.. Ces parcelles, [] sont classées en zone mixte 1 (ZM 1) et en zone d'ancienne localité (ZAL) pour une petite partie de l'article [a], selon le plan d'aménagement communal sanctionné le 7 juin 1995. Elles se trouvent le long de la rue E.. Le projet de construction occupe la zone mixte uniquement.

B.

La mise à l'enquête publique de ce projet a suscité une série d'oppositions, notamment de la part de X., [] (ci-après : l'opposante, respectivement la recourante). Celle-ci a invoqué l'insuffisance de la voie d'accès au parking souterrain, un risque d'affaissement du terrain destiné à accueillir le projet de construction et l'absence d'étude d'impact sur l'environnement contenant des informations à ce sujet, les nuisances sonores dues à une place de jeux prévue à proximité de son domicile, la hauteur au faîte des bâtiments sensiblement plus haute que celle des immeubles voisins et le caractère inesthétique des constructions envisagées.

Le promoteur a adressé au Conseil communal des observations sur les oppositions, par courrier du 17 avril 2014.

C.

Le 5 novembre 2014, le service de l'aménagement du territoire (ci-après : SCAT) a adressé au Conseil communal un préavis de synthèse favorable des services cantonaux. Dans ce préavis, le service des ponts et chaussées (SPCH) a demandé certaines modifications de la rampe d'accès au parking souterrain par le promoteur et la mise à sens unique d'une partie de la rue E. par la commune, de manière à garantir la sécurité des usagers de la route et des piétons.

Ce préavis, ainsi que les plans du projet modifiés suite à la demande du SPCH, ont été transmis à l'opposante par la commune pour observations. Celle-ci s'est exprimée par courrier du 12 décembre 2014, en maintenant son opposition.

D.

D.a.

Le Conseil communal a levé l'opposition par décision du 31 mars 2015. Estimant que l'opposante invoquait une violation de son droit à la vue, il a déclaré ce grief irrecevable, aucune disposition de droit public ne protégeant un tel droit, si ce n'est indirectement par les règles de police des constructions relatives à la hauteur des bâtiments et aux distances entre bâtiments et aux limites de propriété.

En ce qui concerne l'accès aux constructions litigieuses, il a nié la qualité pour agir de l'opposante, en relevant qu'elle ne se prévalait d'aucun intérêt personnel prépondérant qui établirait qu'elle était touchée plus que quiconque par cet aspect du projet. Il a néanmoins considéré que suite aux modifications de plans requises par le SPCH et la mise à sens unique d'une partie de la rue E., l'accès aux constructions litigieuses était suffisant au regard des exigences de l'article 19 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, en matière d'équipement des parcelles à bâtir.

En outre, il a rejeté les arguments de l'opposante au sujet du risque d'affaissement des terrains destinés au projet. Il s'est référé au préavis du géologue cantonal, qui souligne que le périmètre concerné n'est pas soumis à des risques de dangers naturels et que les signes d'instabilité de terrain observés sur la rue G., voie d'accès aux futures habitations, ne sont pas liés au projet. Il a précisé qu'une étude d'impact sur l'environnement ne pouvait être exigée, puisque les constructions prévues ne figuraient pas dans la liste exhaustive des installations soumises à une telle étude selon l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE), du 19 octobre 1988.

Il a retenu que la petite place de jeux prévue aux abords de l'immeuble de l'opposante était soumise au droit fédéral de l'environnement mais qu'en vertu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, au vu de sa faible surface et de son équipement sommaire destiné à de jeunes enfants, son occupation ordinaire n'était pas susceptible d'entraîner des nuisances incompatibles avec ces normes.

Il a enfin rejeté les griefs relatifs à l'aspect inesthétique du projet, en relevant que le projet était conforme à l'affectation et aux dimensions prévues pour la zone mixte, que les constructions du quartier présentaient un aspect plutôt hétéroclite et que les futurs bâtiments n'apparaîtraient donc pas comme irrationnels, insolites ou choquants dans leur environnement. Il a précisé que les matériaux utilisés et le revêtement des façades étaient indiqués dans le dossier et que le choix définitif de certains matériaux et couleurs se ferait sur la base d'échantillons soumis au Conseil communal.

D.b.

Par décision du 31 mars 2015 également, le Conseil communal a accordé au promoteur le permis de construire sollicité.

E.

Le présent recours est dirigé contre la décision levant l'opposition. La recourante soutient que la place de jeux, prévue à moins de 5 mètres de la parcelle qu'elle occupe, est une installation nouvelle et doit par conséquent respecter pour l'exposition au bruit les valeurs de planification fixées par le droit fédéral. Elle précise que ces valeurs sont plus restrictives que les valeurs limites d'immissions applicables à la place de jeux existante qui faisait l'objet de la jurisprudence citée par le Conseil communal. Selon elle, le Conseil communal n'a pas correctement pris en compte la proximité des fonds voisins par rapport à la place de jeux. Par ailleurs, il a négligé le principe de prévention qui lui imposait d'ordonner les mesures les plus adéquates pour limiter les émissions de bruit de cette installation, indépendamment du respect des valeurs de planification. La recourante est dès lors d'avis que la place de jeux devrait être située entre les bâtiments projetés ou en face du bâtiment projeté C, de manière à confiner le bruit, assurer la surveillance des enfants et permettre un aménagement respectant les dimensions prévues par le droit communal pour les places de jeux, qui ne sont pas atteintes en l'occurrence.

S'agissant de l'accès aux bâtiments litigieux, la recourante affirme posséder un intérêt prépondérant pour invoquer ce point, puisqu'elle emprunte quotidiennement les rues qui subiront une augmentation de trafic suite à la création de 48 places de stationnement. Elle allègue que les adaptations apportées au dossier à la demande du SPCH ne garantiront pas un croisement sans danger des véhicules, vu l'étroitesse de la chaussée concernée, dépourvue de trottoir. Elle met également en évidence le danger pour les usagers que représente le débouché du parking souterrain sur un carrefour.

En outre, elle maintient qu'il existe un réel risque d'affaissement du terrain destiné au projet, qui n'a pas été écarté dans le préavis du géologue cantonal, notamment au vu de l'augmentation de la charge de trafic qui résultera des travaux puis des nouvelles constructions.

Elle réaffirme en outre que les constructions litigieuses, plus hautes que les immeubles voisins, déséquilibreront les caractéristiques du site et ne s'intégreront donc pas dans leur environnement bâti.

Elle conclut à l'annulation de la décision attaquée, principalement au rejet de la demande de permis de construire et subsidiairement au renvoi de la cause au Conseil pour nouvelle décision au sens des considérants, le tout sous suite de frais et dépens.

F.

Dans ses observations du 6 juillet 2015, le promoteur a conclu au rejet du recours. Le Conseil communal en a fait de même le 7 juillet 2015. Ces observations ont donné lieu à des déterminations de la recourante, le 17 août 2015, sur lesquelles le promoteur s'est exprimé le 18 septembre 2015. Les arguments qui figurent dans ces mémoires seront repris ci-après dans la mesure nécessaire.

G.

Par décision incidente du 14 octobre 2015, l'autorité de céans a refusé de retirer l'effet suspensif du recours.

Considérant en droit :

1.

Le recours a été déposé dans les formes et délai prévus par les articles 34 et 35 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, ainsi que par l'article 145, alinéa 1, lettre a du code de procédure civile (CPC), du 19 décembre 2008. La recourante habite un immeuble situé sur l'article [c] du cadastre de B., qui n'est séparé de l'article [a] que par [un chemin pour piétons]. Elle a dès lors qualité pour recourir en tant que voisine et son recours doit être déclaré recevable sur le principe.

2.

2.1.

La recourante conteste les nuisances sonores provoquées par la place de jeux pour enfants destinée aux futures constructions, d'une surface de 121.9 m², qui doit être aménagée au coin sud ouest de l'article [a], à proximité de la parcelle qu'elle occupe.

2.2.

La loi sur la protection de l'environnement (LPE), du 7 octobre 1983, prévoit un système de lutte à deux niveaux contre les atteintes nuisibles et incommodes, notamment celles dues au bruit (art. 1, al. 1 et 7, al. 1 LPE). Ce système consiste d'abord à prendre des mesures à la source, indépendamment du caractère nuisible ou incommode des émissions provoquées par une installation (art. 11, al. 1 et 2 LPE), puis à prendre des mesures plus sévères, en cas de risque d'atteintes nuisibles ou incommodes (art. 11, al. 3 LPE). Selon la jurisprudence, la place de jeux litigieuse est une installation au sens de l'article 7, alinéa 7 LPE, à tout le moins en tant qu'accessoire des habitations auxquelles elle est destinée (ATF 123 II 74, consid. 3c p. 79). Il s'agit d'une installation nouvelle, dont les émissions sonores doivent respecter autant les valeurs limites de planification prévues pour le degré de sensibilité au bruit attribué à la zone considérée (degré de sensibilité ou DS III pour la parcelle occupée par la recourante et les parcelles à construire), inférieures aux valeurs limites d'immissions applicables aux installations existantes (art. 23 et 25 LPE), que le principe de prévention de l'article 11, alinéas 1 et 2 LPE (Baurekursgericht des Kt. Zürich, jugement du 20 mai 2015 BRGE III Nr. 0081/2015 résumé dans le recueil de jurisprudence ASPAN, décision No 4845).

L'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), du 15 décembre 1986, ne fixe pas de valeurs limites d'exposition au bruit pour les bruits de comportement tels que ceux qui proviennent d'une place de jeux. Dans un tel cas, l'autorité compétente doit évaluer les émissions de bruit de manière que, selon l'état de la science et l'expérience, elles ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être (art. 15 LPE et 40, al. 3 OPB). Dans ce cadre, les caractéristiques de la zone ou du quartier doivent être prises en compte, ainsi que l'effet des immissions sur certaines catégories de personnes particulièrement sensibles telles que les enfants, les malades, les personnes âgées et les femmes enceintes (art. 13, al. 2 LPE). Toutefois, il ne suffit pas de constater que certains voisins directs se déclarent incommodés pour qualifier le bruit d'excessif (ATF 123 II 74, consid. 5a p. 85/86).

Comme l'ont souligné le Conseil communal et le promoteur, le Tribunal fédéral a considéré dans l'arrêt précité qu'une place de jeux de 143,5 m² avec une balançoire double et un bac à sable de 1,5 m², utilisée en journée par une douzaine d'enfants, était un équipement courant et généralement indispensable dans les quartiers d'habitation. Il a retenu que sa fréquentation aux heures usuelles du jour dans une zone de degré de sensibilité au bruit II ne provoquait selon l'expérience qu'un bruit mineur et que l'installation, existante, n'avait donc pas à être assainie. Cette jurisprudence est restée constante, en précisant que tant qu'une place de jeux respecte un niveau d'immissions source de perturbations insignifiantes, il n'est pas nécessaire d'ordonner des mesures préventives supplémentaires telles qu'une limitation des horaires. De telles mesures entraîneraient une limitation excessive des possibilités d'épanouissement des enfants, dont les jeux à l'extérieur constituent une activité qui fait partie intégrante des zones d'habitation. Elles ne correspondraient pas aux buts de la législation sur la protection de l'environnement. Il en a été jugé ainsi pour l'agrandissement d'une garderie, l'aménagement d'une place de jeux pour huit habitations collectives et celui d'une place de jeux de 1'944 m² dans une zone de détente classée en DS III (ATF 1C_148/2010; DEP 2010 p. 645; Baurekursgericht ZH II 0076/2012, cité in DC 2014 N. 182; Baurekursgericht des Kt. Zürich, jugement du 20 mai 2015 BRGE III Nr. 0081/2015 résumé dans le recueil de jurisprudence ASPAN, décision No 4845). D'autres jurisprudences citées par le Conseil communal reprennent ces principes (ATF du 28 février 2005 1A.167/2004 consid. 4; ATF du 4 mars 2002 1A.73/2001).

2.3.

En l'occurrence, l'aménagement d'une place de jeux est exigé par l'article 47 du règlement communal de construction. La surface prévue pour cette place est inférieure à celle des installations qui font l'objet des arrêts précités. Selon le plan des aménagements extérieurs, elle comprendra un toboggan, une balançoire et deux engins à ressort. Au vu de cet équipement destiné à des jeunes enfants, c'est pendant la journée uniquement qu'elle sera utilisée, à l'usage des 3 immeubles à bâtir (27 logements). Au vu de sa faible surface et des quelques équipements dont elle disposera, la place ne pourra pas être fréquentée par de nombreux enfants au même moment. On ne doit donc en attendre que des émissions sonores courantes et minimales, qui ne sauraient être comparées, par exemple, à celles d'une place permettant à des jeunes gens de pratiquer le football. Ces émissions sont parfaitement compatibles avec une zone qui ne requière pas une protection accrue contre le bruit. En effet, le DS III attribué aux parcelles concernées admet des entreprises moyennement gênantes (art. 43, al. 1, litt. c OPB).

En conclusion, l'aménagement de la place de jeux respecte la LPE et l'OPB, qu'il intervienne à l'endroit prévu, non loin de la parcelle occupée par la recourante, ou ailleurs sur les parcelles à bâtir. En ce qui concerne son emplacement, il convient de relever que contrairement à ce qui est allégué dans le recours, la place se trouvera à en tout cas 10 mètres du bâtiment occupé par la recourante selon le Système d'Information du Territoire Neuchâtelois (SITN), étant rappelé que pour les bâtiments, les immissions de bruit sont mesurées au milieu de la fenêtre ouverte des locaux à usage sensible au bruit tels que les pièces d'habitation (art. 2, al. 6, litt. a et 39, al. 1 OPB). En conclusion, la place de jeux telle que prévue par les plans du projet est conforme à la LPE et à l'OPB.

2.4.

Toutefois, il est souligné dans le recours qu'un déplacement de l'installation entre les bâtiments projetés ou en face du bâtiment C permettrait de respecter la réglementation communale, qui prescrit pour les places de jeux une surface minimale de 15 m² par logement (art. 47, al. 2 du règlement communal de construction), soit en l'espèce de 405 m² au lieu de 121,9 m². Cette surface insuffisante, qui avait été mise en évidence dans le rapport de l'architecte-conseil de la commune, n'a pas donné lieu à des observations particulières du Conseil communal ou du promoteur suite au recours. Elle constitue cependant une dérogation au règlement communal des constructions, qui ne prévoit des allègements pour l'aménagement des places de jeux qu'en zone d'ancienne localité (art. 47, al. 4 du règlement communal de construction).

En vertu des articles 40, alinéas 1 et 2 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, et 1er, alinéa 2 de son règlement d'exécution (RELConstr.), du 16 octobre 1996, des dérogations au règlement communal sur les constructions peuvent être octroyées par le Département du développement territorial et de l'environnement si elles sont justifiées par des circonstances particulières et ne portent atteinte ni à un intérêt public important ni à celui des voisins. Selon le dossier communal, cette procédure n'a pas été suivie en l'occurrence, de sorte qu'il convient d'admettre le recours sur ce point et de renvoyer la cause au Conseil communal, afin qu'il suive la procédure prévue en matière de dérogation par la LConstr. et son règlement d'exécution.

3.

3.1.

L'article 32, lettre a LPJA prévoit qu'à qualité pour recourir toute personne, corporation et établissement de droit public ou commune touchés par la décision et ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Cette disposition s'identifie, malgré quelques divergences de texte, à l'article 48, alinéa 1, lettre c de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA), du 20 décembre 1968, dont les principes sont également ceux de l'article 89, alinéa 1 de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF), du 17 juin 2005, de sorte que la jurisprudence cantonale interprète les règles sur la qualité pour recourir en s'en tenant à la jurisprudence fédérale (RJN 2009, p. 398).

Selon cette jurisprudence, le voisin direct de la construction ou de l'installation litigieuse a en principe la qualité pour recourir. De même, s'il est certain ou très vraisemblable que l'installation litigieuse serait à l'origine d'immissions ■ bruit, poussières, vibrations, lumières ou autres ■ touchant spécialement les voisins, même situés à quelque distance, ces derniers peuvent aussi se voir reconnaître la vocation pour recourir (cf. ATF 140 II 214,

consid. 2.3 p. 219; 136 II 281, consid. 2.3.1 p. 285; ATF du 9 janvier 2015 1C_411/2014, consid. 2.1.1). La distance entre bâtiments constitue ainsi un critère essentiel, la jurisprudence reconnaissant généralement la qualité pour agir lorsque l'opposant est situé à quelques dizaines de mètres du projet litigieux (ATF 137 II 30, consid. 2.2.3 p. 33; ATF du 1er février 2012 1C_346/2011 publié in DEP 2012 p. 692, consid. 2.3 p. 285).

La proximité avec l'objet du litige ne suffit toutefois pas à elle seule à conférer la qualité pour recourir contre l'octroi d'une autorisation de construire. Les voisins doivent en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision contestée qui permette d'admettre qu'ils sont touchés dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de la collectivité concernée, de manière à exclure l'action populaire (ATF 137 II 30, consid. 2.2.3 et 2.3 p. 33s.; 133 II 249, consid. 1.3.1 p. 252). Une atteinte particulière est reconnue lorsqu'il faut notamment s'attendre avec certitude ou avec une grande vraisemblance à des immissions sur le fonds voisin en provenance de l'installation (ATF 140 II 214, consid. 2.3 p. 219; 136 II 281, consid. 2.3.1 p. 285; 121 II 171, consid. 2b p. 174).

3.2.

Il a déjà été souligné que la recourante habite à proximité immédiate des parcelles à bâtir. Elle met en cause la largeur des voies d'accès aux bâtiments, qui ne garantirait pas la sécurité des usagers. Cette problématique ressortit au domaine de l'équipement, au sens des articles 19 et 22 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979. Or, le Tribunal fédéral a reconnu l'intérêt pratique et concret d'un voisin à se plaindre de l'absence d'équipement d'une parcelle voisine dans la mesure où en cas d'admission de ce grief, le projet de construction ne serait pas réalisé ou pas autorisé selon les plans prévus (ATF du 16 juillet 2010 1C_236/2010, consid. 1.5; arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 9 juillet 2015 CDP.2015.65, consid. 2; cf. également RJN 2001 p. 266, consid. 1b p. 268). Par conséquent, la recourante a qualité pour contester les accès aux bâtiments projetés.

4.

4.1.

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, notamment par des voies d'accès auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés (art. 19, al. 1 LAT). 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. L'accès incorpore la liaison d'un bien-fonds à la voie publique (Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, N. 701).

Ces différents principes sont repris dans la législation cantonale : l'article 69 RELCAT précise que les voies d'accès doivent tenir compte, notamment, de la sécurité de tous les usagers. Quant à l'article 70 RELCAT, il définit la largeur des chaussées, en réservant au surplus l'application des normes de l'Union des professionnels suisses de la route (USPR, VSS). Enfin, l'article 9 de la loi sur les constructions (LConstr), du 25 mars 1996, rappelle que compte tenu de l'importance des constructions et installations, les accès à la voie publique doivent garantir la sécurité des piétons et celle de la circulation routière, ainsi que l'intervention des services publics.

Dans la pratique (cf. arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 9 mars 2015 CDP.2014.152, consid. 3b), il a été jugé qu'un passage d'une largeur de 3 mètres n'était pas suffisant pour desservir sept immeubles locatifs comprenant 137 appartements (RJN 5 III 530); qu'un chemin privé en terre battue de 3,50 mètres, conduisant à quatre villas, n'était pas suffisant pour desservir une nouvelle construction de 8 logements en particulier en raison de sa configuration (angle droit par rapport à la voie publique) qui exigeait des manœuvres de la part des véhicules lourds des services publics qui s'y engageaient (RJN 1990, p. 185); qu'un chemin d'une longueur de 190 mètres, d'une largeur de 2,80 mètres au maximum, escarpé et en dévers dans un coteau très raide n'était pas suffisant pour absorber un surcroît de trafic de 14 places de stationnement (RDAF 1992, p. 211); qu'une route collectrice d'une largeur de 4-5 mètres dépourvue de trottoir, sur laquelle l'100 véhicules passent quotidiennement, n'était pas en mesure d'absorber de façon satisfaisante le trafic supplémentaire qu'engendrerait le lotissement projeté de 27 unités d'habitation (RJN 2001, p. 266); qu'un chemin d'une longueur de 245 mètres ouvert à l'usage commun, en particulier aux véhicules agricoles et aux promeneurs, était suffisant pour assurer la desserte d'un quartier d'habitation d'environ 10'000 m² en cours d'aménagement, en dépit d'une largeur de 3,30 mètres et d'un revêtement usagé à mesure que les bas-côtés peuvent servir au croisement (ATF du 30 septembre 2003 1P.375/2003 confirmant l'arrêt du 12 mai 2003 publié à la RVJ 2004, p. 63).

4.2.

Dans son opposition, la recourante a mis en cause la largeur de la rampe d'accès au parking souterrain, qui ne permettrait pas le croisement des véhicules et obligerait ceux-ci à attendre sur la chaussée, à une intersection. Elle a également allégué un manque de visibilité à la sortie de la rampe, qui débouchait justement sur ce carrefour. Pour lever l'opposition, le Conseil communal s'est référé aux exigences émises au sujet de cet accès par le SPCH dans le préavis de synthèse et aux modifications qui en ont découlé, dont la recourante a eu connaissance durant la procédure d'opposition.

Pour faire suite aux demandes du SPCH, deux plans prévoyant une modification de la rampe d'accès, du 1er septembre 2014, ont été déposés. Selon ceux-ci, la rampe formera une courbe lui permettant de déboucher non plus sur un carrefour [], mais légèrement à l'est sur

la rue E.. La rampe, d'une largeur de 5 mètres à la sortie du parking, sera plus large à son débouché sur la voie publique et les voitures entrant dans le parking depuis la rue F. pourront croiser les véhicules sortants, qui partiront par la rue E.. Pour assurer le fonctionnement de ce système, le SPCH a exigé la mise à sens unique de cette chaussée, sur laquelle les véhicules ne pourront donc circuler que d'ouest en est. Cette mesure permettra aux véhicules arrivant depuis la rampe du parking de ne contrôler que la circulation arrivant depuis l'ouest par la rue F., en disposant pour cela d'une visibilité suffisante. Celle-ci sera encore favorisée par la pose d'un miroir chauffé, exigée par le Conseil communal dans sa décision d'octroi du permis de construire. Cette configuration, ajoutée au fait que les véhicules n'accéderont à la rampe que depuis la rue F., évitera d'engorger la circulation au carrefour. Les piétons arrivant à cet endroit depuis le chemin [pour piétons] ne seront pas gênés par le débouché de la rampe du parking, qui se trouvera plus loin, et leur situation sera améliorée par rapport à celle qui prévaut actuellement, qui permet la circulation dans les deux sens. La mise à sens unique de la rue E., d'une largeur d'environ 3.70 mètres, dépourvue de trottoir mais rectiligne et limitée à 30 km/h, permettra d'absorber le trafic supplémentaire dû aux 48 places de stationnement liées au projet litigieux, étant rappelé que selon l'article 70, alinéa 2 RELCAT, la largeur des chaussées est en général de 3 mètres pour les routes à sens unique, alors qu'elle est de 4.5 mètres pour les routes à double sens. Par contre, au de la pratique jurisprudentielle citée plus haut, le maintien à double sens de la rue E. risquerait de compromettre l'écoulement du trafic actuel et de la circulation liée aux nouveaux bâtiments, ce qui correspond à l'avis du SPCH, service cantonal spécialisé en la matière.

4.3.

Pour qu'un bien-fonds soit équipé au sens de l'article 22, alinéa 2, lettre b LAT, il faut que les installations d'équipement adéquates soient réalisées (Ruch, in Commentaire LAT, Genève-Zurich-Bâle 2010, N. 83 ad art. 22). En l'occurrence, la mise à sens unique de la rue E. doit être effective au plus tard à la fin des travaux de construction pour que les nouveaux bâtiments disposent d'un accès suffisant, comme le souligne la décision octroyant le permis de construire. Or, cette mesure n'a pas encore fait l'objet d'une décision du Conseil communal ayant force matérielle. Cette autorité ne peut maîtriser totalement le moment de l'entrée en force de cette décision, qui doit être prononcée selon une procédure prévue par la législation cantonale d'introduction des prescriptions fédérales sur la circulation routière et peut impliquer des tiers. Par conséquent, il appartient au Conseil communal d'adopter et de publier immédiatement un arrêté prévoyant la mise à sens unique de la rue E. et l'inversion du sens de circulation sur le pont BLS mentionnés dans la décision de permis de construire, quitte à prévoir dans cet arrêté, s'il l'estime nécessaire, que ces mesures ne seront concrétisées par l'installation de panneaux de signalisation qu'à réception de l'avis de terminaison des travaux que le promoteur devra adresser à la commune (art. 41 LConstr.). Tant qu'un tel arrêté n'est pas en vigueur, les bâtiments projetés ne disposent pas d'un accès suffisant. Le recours doit dès lors être admis sur ce point et la cause renvoyée au Conseil communal, d'une part pour qu'il annule et modifie la décision octroyant le permis de construire en conditionnant le début des travaux à l'entrée en vigueur de l'arrêté précité, avec copie de cette nouvelle décision à la recourante, d'autre part pour qu'il prenne cet arrêté selon la procédure prévue à cet effet.

5.

5.1.

Selon l'article 8 LConstr, toutes les constructions et les installations doivent être conçues, réalisées, transformées, entretenues et démolies conformément aux règles de l'art et à l'état de la technique, afin d'assurer la sécurité des personnes et des biens. La recourante estime que tel n'est pas le cas en l'occurrence, en se référant à l'avis donné par le géologue cantonal dans le préavis de synthèse, dont il ressortirait que les parcelles destinées au projet présentent un réel risque d'affaissement.

Ce préavis est rédigé en ces termes : "selon les cartes indicatives et les cartes des dangers, le périmètre du projet et ses alentours ne sont pas exposés à des dangers naturels. Une vision locale a permis de confirmer ces informations.

Géologiquement, le secteur se situe sur de la moraine, sous laquelle on trouve de la molasse d'eau douce inférieure.

Ce contexte géologique et de dangers naturels n'est pas particulièrement problématique en termes de constructions. Comme partout, les règles de l'art doivent être strictement respectées et toutes les mesures permettant d'assurer la sécurité et la stabilité des constructions et de leur environnement, durant l'exécution et à long terme, devront être prises à charge du requérant.

Les instabilités observées sur la route (bord côté versant) qui longe la voie ferrée sont liées au talus entre les deux, qui est trop raide par rapport aux caractéristiques géotechniques des matériaux présents. Il s'agit là d'un problème géotechnique, et pas de dangers naturels. Les constructions prévues, ainsi que le chantier nécessaire, ne devraient pas avoir d'influences particulières sur cette situation si les travaux sont exécutés dans le respect des règles de l'art. Il est difficile d'évaluer l'impact de l'augmentation de la charge de trafic sur la dynamique du processus d'instabilité. Mais le mouvement est dû à la morphologie du terrain, sub-stable vu l'angle de talutage; il continuera indépendamment du projet qui nous est soumis pour préavis".

5.2.

L'autorité de céans ne saurait d'écarter sans motif de l'avis du géologue cantonal, qui s'exprime en tant qu'expert en la matière et dont le rôle consiste précisément à mettre ses connaissances au service de l'autorité de décision (RJN 1991, p. 144, consid. 3a p. 146). Or, il ressort clairement de la première partie de ce préavis que les parcelles destinées au projet ne présentent pas de risques particuliers d'affaissement pour autant que l'on y construise selon les règles de l'art, comme cela doit être fait pour toute construction.

Les précisions émises par le géologue cantonal dans le dernier paragraphe de son préavis ne concernent pas les parcelles précitées mais le talus qui se trouve en face de celles-ci, []. Il en ressort que vu la pente de ce talus, la rue E., et non les parcelles destinées au projet, présente des signes d'instabilité. Ces dommages ne sont pas liés au projet litigieux, mais à la manière dont le talus précité est aménagé. Comme l'a souligné le géologue cantonal, ils existent, que ce projet soit réalisé ou non. Il incombe donc aux propriétaires des ouvrages concernés, [], de prendre les mesures nécessaires pour assurer la stabilité de la route. À supposer que le trafic supplémentaire dû au projet et au chantier favorise indirectement l'instabilité de la route ■ ce qui n'est pas établi selon le géologue cantonal ■, ce principe reste valable. Le préavis du géologue cantonal ne saurait donc empêcher la délivrance du permis de construire et les arguments de la recourante, mal fondés, doivent être rejetés.

6.

6.1.

Selon l'article 27, alinéa 1 du règlement communal de construction, le Conseil communal peut s'opposer à une construction qui, par son caractère déplacé, fantaisiste ou faussement décoratif, troublerait l'harmonie générale. L'alinéa 3 de cette disposition renvoie par ailleurs à la LConstr, en prévoyant qu'au point de vue esthétique, toute construction ou transformation doit être en harmonie avec l'environnement. Selon l'article 7 LConstr., les constructions et installations doivent répondre aux exigences d'une architecture de qualité, tant intérieure qu'extérieure (al. 1). Elles doivent tenir compte de leur environnement naturel ou bâti, notamment par rapport aux caractéristiques historiques, artistiques ou culturelles de la localité, du quartier ou de la rue (al. 2).

De telles clauses d'esthétique ne doivent pas être appliquées de manière à vider pratiquement de sa substance la réglementation sur les zones en vigueur. Ainsi, lorsqu'un plan de zones prévoit que des constructions d'un certain volume peuvent être édifiées dans tel secteur du territoire, une interdiction de construire fondée sur une clause d'esthétique, en raison du contraste formé par le volume du bâtiment projeté avec les constructions existantes, ne peut se justifier que par un intérêt public prépondérant. Il faut alors que l'utilisation des possibilités de construire réglementaires apparaisse déraisonnable et irrationnelle (ATF du 12 février 2009 réf. 1C_423/2008, cons. 2.4.1 et du 20 octobre 2005 réf. 1P.342/2005, cons. 5.5; ATF 115 Ia 363 cons. 3a; 115 Ia 118 cons. 3d).

6.2.

En l'occurrence, les dimensions des bâtiments projetés n'impliquent aucune dérogation à la réglementation de la ZM 1. Ils respectent en particulier la hauteur de corniche maximale de 9 mètres et le nombre maximal de 4 niveaux apparents (art. 11.01.06 du règlement d'aménagement communal, ci-après : RA), étant précisé que la hauteur moyenne de corniche du bâtiment A (le plus proche de la parcelle de la recourante) est de 5.54 mètres, celle du bâtiment B de 8.03 mètres et celle du bâtiment C de 8.97 mètres. Par ailleurs, la ZM 1 "sert de transition avec les zones d'habitat et de prolongement de la zone d'ancienne localité", "prolonge d'une manière contemporaine la zone de l'ancienne localité (ZAL)" et "assure ainsi la transition avec les nouveaux quartiers d'habitation à haute, moyenne et faible densité" (art. 11.01.01, al. 1 et 11.01.02, al. 1 RA). Ni les éléments du dossier communal, ni les allégués de la recourante, ne permettent de penser que l'utilisation des possibilités de bâtir en ZM 1 faite en l'espèce est déraisonnable ou irrationnelle.

Par conséquent, les arguments de la recourante apparaissent comme mal fondés et doivent être rejetés.

7.

7.1.

Il ressort de ce qui précède que le recours doit être partiellement admis en ce qui concerne les dimensions de la place de jeux et l'accès destinés aux nouvelles constructions et rejeté pour le surplus. La décision du Conseil communal sera dès lors annulée et la cause lui sera renvoyée pour nouvelles décisions au sens des considérants.

7.2.

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

débours. En application du décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais), du 6 novembre 2012, l'émolument de décision est fixé en tenant compte de la mise à contribution de l'autorité, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 6). Devant le Tribunal cantonal, le Conseil d'État et les autres autorités, l'émolument de décision n'excède pas 6'000 francs (art. 44, al. 1). Les frais de ports, d'expédition et de téléphone sont calculés forfaitairement à raison de 10 % de l'émolument arrêté (art. 49, al. 1).

En l'espèce, la cause a nécessité plusieurs tours d'écritures, sans vision locale. Tout bien considéré, l'émolument réduit est fixé à 1'100 francs, auxquels s'ajoutent les frais par 110 francs. Ce montant est couvert par l'avance de frais de 1'210 francs versée par la recourante suite à la décision du 20 mai 2015 du service juridique.

7.3.

Vu l'issue du recours, la recourante a droit à des dépens réduits (art. 48, al. 1 LPJA). Leur montant doit être déterminé en application du décret du 6 novembre 2012 précité, selon lequel les honoraires sont fixés en fonction du temps nécessaire à la cause, de sa nature, de son importance, de sa difficulté, du résultat obtenu ainsi que de la responsabilité encourue par le représentant (art. 60, al. 2 et 69 TFrais). Le mandataire de la recourante a déposé un mémoire d'honoraires le 20 octobre 2016, qui annonce des honoraires de 3'334.60 francs pour un temps d'activité de 12h30 portant notamment sur la rédaction du recours et de déterminations ultérieures. Ce montant est supérieur à celui qui serait obtenu avec le tarif horaire de 250 francs généralement admis par la Cour de droit public (par exemple arrêt du 5 août 2014 CDP.2013.275). Par ailleurs, la recourante n'obtient que partiellement gain de cause. Dès lors, tout bien considéré, les dépens seront fixés à 1'300 francs, auxquels s'ajoutent les frais et débours à raison de 10% (art. 65 TFrais) et la TVA à 8%, soit à 1'544 fr. 40 au total, à la charge du Conseil communal.

7.4.

Le promoteur a également droit à des dépens réduits. Son mandataire a informé le service juridique, par courrier du 18 septembre 2015, qu'il avait consacré 11h11 au dossier et que ses honoraires se montaient à 3'354 francs. Le temps d'activité annoncé apparaît comme approprié à la nature de la cause, qui a impliqué la rédaction d'observations et plusieurs conférences et échanges avec le client. Il convient toutefois de préciser qu'il concerne aussi le traitement d'un autre dossier, relatif à un autre recours déposé contre le même projet. Par ailleurs, le promoteur n'obtient que partiellement gain de cause. Dès lors, tout bien considéré et au tarif horaire de 250 francs, les honoraires seront fixés à 1'900 francs, auxquels s'ajoutent les frais et débours à raison de 10% (art. 65 TFrais) et la TVA à 8%, soit à 2'257 fr. 20 au total, à la charge de la recourante.

Par ces motifs, le Conseil d'État

décide :

1. Le recours de X. contre la décision du 31 mars 2015 du Conseil communal de A. est partiellement admis au sens des considérants et rejeté pour le surplus.

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

3.Des dépens réduits, de 1'544 fr. 40, sont alloués à la recourante, à la charge du Conseil communal.

4.Des dépens réduits, de 2'257 fr. 20, sont alloués au promoteur, à la charge de la recourante.

Neuchâtel, le 31 octobre 2016

Au nom du Conseil d'état :

Le président, La chancelière,

J.-N. Karakash S. Despland

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