

# NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2018.256 vom 31. Oktober 2022

Ne Jurisprudence Adm, 2022-10-31, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2018.256](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2018.256)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2018.256 du 31 octobre 2022

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2018.256 del 31 ottobre 2022

## Regeste

- Les plans ont été complétés et modifiés à deux reprises suite à une première mise à l'enquête publique. Il a été difficile de déterminer, sur la base du dossier déposé par le Conseil communal, quels plans font foi et ont été sanctionnés par lui ; - Les recourants ont toutefois pu exercer leur droit d'être entendu lors de la procédure communale, même si ces divers plans leur ont compliqué la tâche. Au vu de leurs arguments, ils ont pu identifier les modifications des plans mises à l'enquête complémentaire. Par conséquent, le fait que les perches-gabarits ne soient pas restées sur le terrain après la première mise à l'enquête ne les a pas empêchés de faire valoir leurs droits. - Les recourants ont été dûment avertis qu'une décision du DDTE relative à la suppression d'une haie devait intervenir durant la procédure de recours, sur la base d'un plan des aménagements extérieurs qui avait déjà été mis à l'enquête publique. - Le projet doit prendre place dans une zone d'habitation à haute densité, à ordre contigu obligatoire. Le bâtiment projeté n'est pas adjacent à des constructions voisines édifiées en limite de propriété, comme l'exige l'ordre contigu. L'ordre contigu n'est pas interrompu sur les parcelles voisines (ce qui permettrait de construire le bâtiment litigieux en ordre non contigu). Le projet nécessite donc une dérogation, qui n'a été ni sollicitée, ni examinée. Si une telle dérogation est sollicitée par la suite, le département, en coordination avec le Conseil communal, devra prendre en compte le fait que la parcelle se trouve dans le périmètre UNESCO, ainsi que dans un périmètre de l'inventaire ISOS bénéficiant d'un objectif de sauvegarde B. - Les documents constituant la demande de dérogation pour la suppression de la haie (formulaire, courrier de demande, relevé de végétation, proposition de compensation) n'ont pas été transmis aux recourants avant que le département statue, ils n'ont pas pu exercer correctement leur droit d'être entendu. - Indépendamment de ce vice de procédure et même si la haie n'a a priori pas une grande valeur écologique, le département a retenu sans autre examen qu'elle devait être supprimée pour permettre la construction du bâtiment tel que projeté, alors que celui-ci déroge au règlement d'aménagement. - Par ailleurs, il a exigé en compensation de cette atteinte le versement d'une somme à l'État, sans qu'une mesure de compensation concrète soit définie, ce qui n'est pas admissible au regard de la LPN ; - Des arbres isolés sur la parcelle, protégés selon le règlement d'aménagement communal, doivent également être supprimés, mais les plans et les décisions communales comportent des contradictions. Les interventions effectivement autorisées et leur compensation ne sont pas vraiment identifiables. \_\_\_\_\_ Par arrêt du 25 août 2023 (Réf. : [CDP.2022.356-AMTC], le Tribunal cantonal a déclaré irrecevable le recours déposé contre la présente décision.

## Volltext

## Arrêt du Tribunal cantonal

Arrêtu du 25.08.2023 [CDP.2022.356-AMTC]

A.

A.a.

Z1 et Z2 (ci-après : les maîtres d'ouvrage ou les tiers intéressés) sont copropriétaires de l'article N° [a] du cadastre de A., classé en zone d'habitation à haute densité (ci-après : ZHHD) selon le plan d'aménagement communal sanctionné par le Conseil d'État le 11 août 1999. En vertu dudit plan, cette parcelle est incluse dans un périmètre à ordre contigu obligatoire et fait partie de la zone centrale du territoire de A. inscrite sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO (ci-après : périmètre UNESCO).

A.b.

Du 16 juin ou 17 juillet 2017 a eu lieu la mise à l'enquête publique d'un projet d'immeuble d'habitation de 9 logements sur cette parcelle, actuellement non bâtie à l'exception d'un pavillon et d'un accès piétonnier. Cette enquête a donné lieu à une opposition de X. et Y. (ci-après : les voisins, les opposants ou les recourants), le 13 juillet 2017. Ceux-ci ont allégué que la demande de permis de construire n'était pas signée par chaque copropriétaire, qu'il manquait un plan des aménagements extérieurs, que le projet ne s'intégrait pas dans son environnement bâti inscrit à l'UNESCO et à l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS), que l'ordre contigu et le nombre de maximal de niveaux prescrit par le règlement d'aménagement communal (ci-après : RA) n'étaient pas respectés et que des arbres protégés seraient abattus sans autorisation.

A.c.

L'entreprise générale mandatée par les maîtres d'ouvrage a formulé au nom de ceux-ci des observations sur l'opposition, en remettant à la commune un plan des aménagements extérieurs et une demande d'autorisation d'abattage d'arbres. Le plan des aménagements extérieurs a été mis à l'enquête publique du 17 novembre au 18 décembre 2017, suscitant une seconde opposition des voisins, du 14 décembre 2017. Ceux-ci ont soutenu que cette mise à l'enquête complémentaire contrevenait au principe de la coordination et ne permettait pas de réparer la première enquête incomplète, que les perches-gabarits délimitant le projet sur le terrain auraient dû rester en place, que le dossier restait incomplet s'agissant de l'abattage d'arbres protégés, que ce dernier n'était pas justifié par un intérêt public et que le plan des aménagements extérieurs n'était pas conforme aux exigences du règlement d'aménagement en matière de plantations sur les parcelles nouvellement construites.

A.d.

Une troisième mise à l'enquête publique a eu lieu du 8 décembre 2017 au 8 janvier 2018. Elle portait sur des modifications du projet, à savoir la modification de l'abri de protection civile (abri PC) et la création de quatre caves, d'une chambre et d'un local pour vélos et poussettes. Elle a suscité le 21 décembre 2017 une nouvelle opposition des voisins, qui se sont référés aux motifs invoqués dans leurs oppositions précédentes. Les opposants se sont en outre plaints que les mises à l'enquête successives du projet rendaient celui-ci peu compréhensible, situation encore aggravée par les modifications proposées lors de la troisième enquête publique ; qu'au vu de ces changements, les données de la demande

objet de la première enquête publique (nombre d'appartements et de places de stationnement, volume SIA, surface de plancher et indice d'utilisation, coût) ne correspondaient plus à la réalité du projet, que le plan du sous-sol de la troisième enquête publique ne coïncidait pas avec le plan des aménagements extérieurs de la 2<sup>ème</sup> enquête publique et que selon les plans de la troisième enquête, l'immeuble projeté comptait désormais 10 appartements. Ils ont affirmé que ces modifications ne constituaient pas un simple ajustement du projet de base et se sont demandés si les maîtres d'ouvrage ne profitaient pas de l'obligation de créer un abri PC pour agrandir leur projet et créer un appartement supplémentaire. Ils ont donc requis la production de tous les préavis donnés sur le projet et de tout éventuel échange (courrier, courriel, procès-verbal) entre les maîtres d'ouvrage ou leurs mandataires et les services communaux, de manière à vérifier si les modifications du projet obéissaient à des exigences desdits services.

B.

B.a.

Par décision du 13 juillet 2018, après avoir permis au mandataire des maîtres d'ouvrage de se déterminer sur les différentes oppositions, le Conseil communal a joint celles-ci et les a rejetées. Il n'a pas donné suite à la réquisition des opposants de pouvoir consulter tout échange entre les maîtres d'ouvrage ou leurs mandataires et les services communaux, en retenant que les préavis de ces services étaient des pièces internes, destinées à être intégrées dans le permis de construire et non accessibles aux maîtres d'ouvrage, et que les échanges entre ces derniers et les services étaient des demandes de complément, lesquels figuraient au dossier consulté par les opposants. Il a par ailleurs souligné que les perches-gabarits devaient rester en place après l'enquête publique seulement si le Conseil communal le décidait et que les opposants avaient pu faire valoir leurs droits durant la première enquête publique, la volumétrie du projet n'ayant pas été modifiée par la suite ; qu'il n'est pas interdit de procéder à une mise à l'enquête publique complémentaire lorsqu'un projet est complété ou modifié et que les opposants avaient pu se prononcer sur le plan des aménagements extérieurs, qui manquait lors de la première enquête publique ; que la procédure d'ajustement n'avait pas été utilisée pour les modifications ultérieures du projet, qui avaient également été mises à l'enquête publique ; et que les opposants ne pouvaient s'en prendre ni au nombre d'appartements puisque la volumétrie du bâtiment restait la même, ni à l'indice d'utilisation, à la surface de plancher et au nombre de places de parc, qui respectaient les limites légales. Il a ajouté que les opposants, qui habitent au sud du projet, n'étaient pas concernés par la modification du plan du sous-sol situé au nord, revu suite au refus de la dispense de construire un abri PC. Il a admis que la dernière version des plans du projet et le dernier avis d'enquête publique auraient dû mentionner 10 appartements au lieu de 9, mais que les droits des opposants n'avaient pas été lésés puisqu'ils avaient eu connaissance de ce 10<sup>ème</sup> appartement.

En ce qui concerne les aspects esthétiques du projet, le Conseil communal a relevé que la commission d'urbanisme avait été consultée plusieurs fois avant le dépôt de la demande de permis de construire, de manière à ce que le projet puisse être affiné. Il a jugé que ce dernier pouvait être accepté sous l'angle de son esthétisme et de son intégration au périmètre UNESCO, en avançant que "l'implantation tient compte de l'alignement des constructions et de l'immeuble situé directement en Est tout en assurant la continuité du soutènement caractéristique longeant la rue B., permettant ainsi de recevoir le futur parking collectif. Cette implantation permet aussi d'assurer la continuité d'un cheminement piéton entre le

trottoir existant en Est et le passage pour piéton et l'escalier public situés en ouest du projet. L'architecture simple proposée reprend en quelque sorte les codes traditionnels des façades à trous de la ville en damier tout en privilégiant une architecture contemporaine et un programme d'habitat répondant aux standards d'aujourd'hui. L'aspect minéral du traitement des façades favorise aussi son intégration au site."

Agissant de l'ordre des constructions, le Conseil communal s'est référé au règlement d'aménagement communal, qui prévoit la possibilité d'interrompre l'ordre contigu lorsqu'il existe déjà un bâtiment ou une rangée de bâtiments entièrement dégagés sur une parcelle bordant une rue construite en ordre contigu, en retenant que ces conditions étaient remplies en l'espèce. Il a aussi rejeté les griefs des opposants relatifs au nombre de niveaux du bâtiment projeté, en observant que le glossaire annexé au règlement d'aménagement communal évoque un nombre maximal de niveaux dans les secteurs en ordre contigu de la ZHHD mais n'a pas force de loi, tandis que les normes du règlement d'aménagement prévoient pour cette zone une hauteur maximale des constructions sans limiter le nombre de niveaux. Il a retenu que la toiture plate du bâtiment pouvait être admise, dans la mesure où le projet est implanté sur le front nord de la rue, qui comprend déjà des immeubles à toit plat et forme une transition entre la ville en damier et des quartiers d'habitation hétérogènes et moins denses. Il a enfin autorisé l'abattage de trois arbres protégés, ainsi que d'une haie de sapins, en considérant que le maintien de cette végétation empêcherait quasiment toute construction sur la parcelle et qu'une compensation était prévue, par la plantation de 3 arbres et d'une nouvelle haie sur la même parcelle.

B.b.

Par décision du 13 juillet 2018 également, le Conseil communal a accordé le permis de construire. Ce dernier comporte des clauses accessoires exigeant que le détail et "la matérialité définitive" du mur du parking, ainsi que la signalétique éventuellement mise en place pour indiquer les accès à l'immeuble, soient soumis au service d'urbanisme communal [ ] avant le début des travaux. Il prévoit aussi des conditions pour l'aménagement des terrasses de l'attique et de la toiture, ainsi que l'obligation de soumettre préalablement au [service d'urbanisme communal] les matériaux et les teintes de l'ensemble des éléments formant l'enveloppe de la nouvelle construction, les détails constructifs des façades et un complément au plan des aménagements extérieurs avec indication des surfaces vertes.

C.

C.a.

Les opposants ont recouru contre ces décisions par mémoire du 13 septembre 2018. Ils invoquent une violation de leur droit d'être entendu, plus particulièrement de leur droit de consulter le dossier de la cause, en raison du refus du Conseil communal de leur communiquer les préavis des services compétents et les éventuels échanges entre les maîtres d'ouvrage et ces services. A leur avis, la règle est que les préavis de la commission d'urbanisme et des services concernés font partie du dossier et peuvent être consultés. De plus, le projet a été soumis à plusieurs reprises à la commission d'urbanisme et les maîtres d'ouvrage ont déclaré dans la presse que le service communal d'urbanisme aurait suggéré une toiture plate, ce qui démontrerait que les échanges avec ces entités peuvent être déterminants pour l'issue du litige, en particulier du point de vue de l'esthétique du projet et de la forme de sa toiture. Vu le large pouvoir d'appréciation de l'autorité inférieure

pour les questions d'esthétique, cette violation du droit d'être entendu ne saurait être réparée lors de la procédure de recours. Les recourants estiment que leur droit d'être entendu a également été violé par des mises à l'enquête morcelées qui ont conduit à un manque de clarté du projet initial, par l'absence de demande de dérogation en bonne et due forme pour l'abattage d'arbres protégés, par la troisième enquête publique ne mentionnant pas la création d'un logement supplémentaire, par l'absence de perches-gabarits lors des 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> enquêtes publiques et par les clauses accessoires du permis de construire imposant de soumettre ultérieurement au [service d'urbanisme communal] les détails de réalisation de l'enveloppe du bâtiment et de ses aménagements extérieurs. Au vu des lacunes du dossier initial et des modifications substantielles apportées par la suite, une nouvelle demande de permis de construire complète aurait dû être déposée et mise à l'enquête publique, également pour permettre à d'autres éventuels opposants de se manifester.

Les recourants allèguent ensuite que la toiture du bâtiment est contraire [au règlement d'aménagement communal], qui prévoit qu'en ZHHD en ordre contigu, la pente des toitures doit se situer "entre 40 et 50° selon les bâtiments voisins", que les immeubles du secteur à toiture plate cités par le Conseil communal se situent dans une autre zone du plan d'aménagement ou ont été construits avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, et que le projet, avec son attique imposant et son toit plat, ne s'intègre pas aux constructions environnantes affectées à la même zone, toutes dotées de toits en pente. Quant au nombre de niveaux, les recourants affirment que le glossaire annexé au règlement d'aménagement communal fait partie intégrante de ce dernier et revêt une force obligatoire. Ainsi, le projet devrait se limiter à 5 niveaux et non en prévoir 7 comme sur les plans. Par ailleurs, une exception à l'ordre contigu ne peut pas être admise, car le règlement d'aménagement communal se borne à préciser l'implantation et la hauteur des constructions en cas d'interruption de la contiguïté et les normes régissant la ZHHD en ordre contigu ne prévoient pas de situation dans laquelle l'ordre non contigu existant ponctuellement doit être respecté, comme dans les zones de ville ancienne et de ville en damier. Dans ces conditions et vu la jurisprudence du Tribunal fédéral, seule une dérogation permettrait de s'affranchir de l'ordre contigu. Or, selon les recourants, les conditions d'une dérogation ne sont pas remplies.

Les recourants avancent de plus que la décision levant leur opposition ne répond pas de manière suffisamment motivée à leurs critiques relatives à l'esthétique du projet, puisqu'elle se borne à exposer que la protection du patrimoine ne s'oppose pas à des constructions modernes. Ladite décision n'examinerait pas la compatibilité du projet avec les objectifs définis par le règlement d'aménagement pour le périmètre UNESCO et pour la ZHHD en ordre contigu, qui se trouve dans le prolongement de la ville en damier ; elle ne tiendrait pas non plus compte de l'implantation du projet dans un périmètre inventorié à l'ISOS avec un objectif de sauvegarde "A", dans une rue où l'architecture des bâtiments forme un tout cohérent et typique qui participe à la spécificité de l'urbanisme de la ville. L'allure contemporaine et massive de l'immeuble projeté, ses larges baies vitrées, ses grands balcons, son toit plat avec attique et ses 7 niveaux seraient en nette rupture avec l'aspect des maisons environnantes. Le fait que l'implantation du projet prolonge le soutènement qui longe la rue du Nord et assure la continuité d'un chemin piéton ne modifierait en rien cette situation, pas plus que l'aspect minéral du bâtiment, qui n'est pas garanti puisque cet élément doit encore être soumis au [service d'urbanisme communal]

avant le début des travaux. Le permis de construire imposerait d'ailleurs des conditions et charges influençant directement l'aspect extérieur du bâtiment et soustrayant ces éléments au contrôle de l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire. Ce procédé excéderait largement les ajustements admis après la délivrance du permis de construire et démontrerait que malgré 3 enquêtes publiques successives, le projet n'est pas abouti.

La même constatation s'appliquerait à l'abattage d'arbres protégés et à la plantation de végétaux de remplacement, qui font l'objet de charges dans le permis de construire au lieu d'un examen approfondi dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire. Quoiqu'il en soit, les recourants estiment que le dossier est vicié dans la mesure où aucune demande motivée n'y figure au sujet de l'abattage de 5 arbres protégés selon le plan de la nature en ville. Ils ajoutent que la volonté du propriétaire de rentabiliser son fonds ne justifie pas à elle seule une autorisation d'abattage, que rien au dossier n'indique que les maîtres d'ouvrage ou les services communaux auraient examiné des variantes de construction plus respectueuses de la végétation et que l'intérêt privé des propriétaires voisins n'a pas été pris en compte. Le Conseil communal a donc outrepassé son pouvoir d'appréciation en ne pesant pas correctement les intérêts en jeu. Par ailleurs, la décision levant l'opposition ne contient pas de détails sur la végétation prévue sur la parcelle, alors que [le règlement d'aménagement communal] exige lors de nouvelles constructions la plantation "d'au moins un arbre de haute futaie plus un arbre par 500 m<sup>2</sup> de surface cadastrale et au moins autant d'arbustes et de buissons." Enfin, les décisions attaquées ne tiennent pas compte du fait que 4 des 5 arbres protégés ont déjà été abattus et devraient faire l'objet d'une compensation.

Les recourants concluent principalement à l'annulation des décisions attaquées, à l'admission de leur opposition et au refus du permis de construire requis par les maîtres d'ouvrage, subsidiairement à l'annulation des décisions attaquées et au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision au sens des considérants, le tout sous suite de frais et dépens.

C.b.

Les tiers intéressés ont formulé des observations sur le recours le 14 novembre 2018, en se référant aux observations émises sur les oppositions. Le Conseil communal s'est également déterminé sur le recours, le 7 décembre 2018. Il a notamment relevé que le plan des aménagements extérieurs indique les arbres dont l'abattage est demandé et que les recourants avaient pu se prononcer lors de la mise à l'enquête publique de ce plan, qu'ils ne démontraient pas en quoi leurs droits avaient été lésés par les mises à l'enquête successives et que les charges et conditions du permis de construire ne pouvaient entraîner des modifications susceptibles de leur porter préjudice. Il a également mis en doute la qualité des recourants pour contester la toiture et l'esthétique du bâtiment litigieux ainsi que l'ordre des constructions. Il a nié cette qualité en ce qui concerne l'abattage d'arbres et les mesures compensatoires correspondantes, leur bâtiment se trouvant au sud du projet, de l'autre côté de la rue. Les autres arguments du Conseil communal seront évoqués dans les considérants en droit en tant que besoin.

C.c.

Les recourants se sont déterminés sur ces observations par mémoire du 26 février 2019, qui reprend et détaille les motifs de leur recours. Ils estiment qu'ils possèdent la qualité pour recourir en tant que voisins immédiats de la construction litigieuse et peuvent invoquer

toutes les dispositions légales leur apportant, en cas d'admission du grief, un avantage sous l'angle juridique ou pratique, soit ayant pour conséquence que le projet ne pourra pas être réalisé selon les plans déposés.

D.

Le 23 octobre 2019, le Conseil communal a produit un extrait du compte-rendu de la séance de la commission d'urbanisme du 22 juin 2017, lors de laquelle le projet litigieux a été examiné. Cette pièce a été transmise aux recourants, qui l'ont qualifiée de non pertinente dans un courrier du 13 novembre 2019, puisque datant d'avant la première mise à l'enquête du projet modifié par la suite, tout en alléguant qu'elle aurait dû leur être transmise avant que le Conseil communal statue. Les recourants ont par ailleurs relevé que les autres préavis et échanges dont ils avaient sollicité la production auprès de la commune n'avaient pas été déposés.

E.

E.a.

Par courrier du 11 février 2020, le service juridique de l'État, chargé d'instruire le recours (ci-après : service juridique) a informé les parties à la procédure que le service de la faune, des forêts et de la nature (SFFN) avait vérifié sur place que la double haie de sapins à supprimer selon le plan des aménagements extérieurs est une haie au sens de l'arrêté du Conseil d'État concernant la protection des haies, des bosquets, des murs de pierres sèches et des dolines (ci-après : arrêté cantonal), du 19 avril 2006. Il a dès lors invité les maîtres d'ouvrage à déposer auprès de la commune une demande formelle de dérogation à l'arrêté cantonal, en précisant qu'il n'était pas nécessaire de mettre cette demande à l'enquête publique puisque la suppression de la haie figurait sur le plan des aménagements extérieurs déjà mis à l'enquête. Il a indiqué que le Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE) était compétent pour statuer sur cette demande et que le Conseil communal, en tant qu'autorité chargée de la coordination, la notifierait aux parties, qui auraient la possibilité de recourir auprès du Conseil d'État. Il a dès lors proposé de suspendre la procédure de recours jusqu'à droit connu sur cette décision spéciale.

E.b.

Cette proposition a donné lieu à plusieurs échanges d'écritures entre les parties, puis à une décision de suspension de la procédure de recours, du 6 juillet 2020.

E.c.

Un rapport du bureau [d'écologie] intitulé "Évaluation du montant compensatoire et proposition de sites potentiels pour l'exécution d'une mesure compensatoire", du 23 avril 2021 (ci-après : rapport sur la végétation), a été établi sur mandat des maîtres d'ouvrage. Il comprend un relevé de végétation daté du 30 novembre 2020 (annexe 1) et des cartes de sites potentiels pour l'exécution d'une compensation (annexe 2). Il a été déposé avec la demande de dérogation à l'arrêté cantonal, du 10 décembre 2020.

Par décision du 2 juin 2021, notifiée par courrier du 25 juin 2021 du Conseil communal, le DDTE a autorisé la suppression de la haie présente sur la parcelle à construire, ordonné le versement à l'État de la somme de 20'968 francs à titre de mesure affectée à la réalisation d'autres mesures de compensation favorables à la biodiversité et levé l'opposition des recourants à la demande de permis de construire, dans la mesure où cette opposition

concerne la dérogation objet de sa décision. Dans le cadre d'une pesée des intérêts en jeu, le DDTE a considéré que le projet contribue aux buts visés par la LAT et le plan directeur cantonal (utilisation mesurée du sol, développement de l'urbanisation vers l'intérieur et création d'un milieu bâti compact en priorité au sein de l'agglomération), que des aires de verdure et des plantations doivent être conservées dans le milieu bâti et que les haies constituent des biotopes dignes de protection. Il a jugé que la suppression de la haie ne pouvait pas être refusée dans le cas présent, car un tel refus reviendrait à empêcher les propriétaires à faire de leur parcelle un usage conforme à l'affectation de la zone, et que l'intérêt public à développer l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti prévalait sur l'intérêt à la conservation des haies. Il a exposé que l'espace restant après construction n'était pas suffisant pour reconstituer une haie de 142 m<sup>2</sup> et qu'une compensation pouvait donc avoir lieu par le versement d'une somme d'argent correspondant au coût présumable de la reconstitution ou du remplacement s'ils avaient été possibles.

F.

F.a.

Les voisins ont recouru contre la décision du DDTE par mémoire du 26 août 2021, adressé à la Cour de droit public du Tribunal cantonal. Dit recours a été transmis au Conseil d'État comme objet de sa compétence, par décision du 5 octobre 2021 de la Cour de droit public. Les recourants invoquent plusieurs violations de leur droit d'être entendu et reprochent au DDTE de ne pas les avoir associés à l'instruction de la demande de dérogation, alors qu'ils étaient partie à la procédure de permis de construire : le rapport sur la végétation leur a été communiqué à une date postérieure à la décision du DDTE, l'autorité communale a rencontré les maîtres d'ouvrage et le bureau auteur du rapport sur la végétation en l'absence des recourants, qui auraient dû être invités à cette vision locale, le préavis favorable du SFFN et la demande de dérogation du 10 décembre 2020 ne leur ont pas été transmis et le dossier qu'ils ont pu consulter n'était pas complet. Les recourants voient une autre violation de leur droit d'être entendu dans le fait que la demande de dérogation n'a pas été mise à l'enquête publique. A leur avis, même si le plan des aménagements extérieurs mis précédemment à l'enquête publique indiquait la suppression de la haie, ni ce plan, ni l'avis de mise à l'enquête publique du 17 novembre 2017 ne précisait que cette mesure déroge à l'arrêté cantonal. Les droits d'autres opposants potentiels, en particulier des associations de protection de la nature habilitées à recourir, n'ont donc pas été respectés. Par ailleurs, toutes les informations relatives à un projet de construction doivent faire l'objet d'une mise à l'enquête publique coordonnée et le projet litigieux, les compléments et modifications ultérieurs et la demande de dérogation à l'arrêté cantonal auraient dû être mis à l'enquête publique en une seule fois.

Les recourants relèvent ensuite que le formulaire de demande de dérogation a été signé par un seul copropriétaire, qu'ils ignorent si l'autre copropriétaire a donné son accord à un autre moment puisqu'ils n'ont pas pu consulter l'entier du dossier et que s'il s'avère que la dérogation n'a pas été formellement demandée par les deux copropriétaires, la décision du DDTE doit être annulée. Ils observent en outre que ce prononcé indique une raison sociale inexacte pour la société représentant les maîtres d'ouvrage et qu'il se réfère à une demande de dérogation du 1er juin 2017, ce qui prête encore à confusion.

Ils ajoutent que la décision entreprise s'inscrit dans le cadre de la procédure de permis de construire l'immeuble litigieux, que le principe de la coordination n'est pas respecté

puisque ce prononcé intervient après l'octroi du permis de construire et que le DDTE part à tort du principe que le projet est conforme au droit pour effectuer une pesée des intérêts, alors qu'un recours est pendant contre ledit projet. Selon eux, cette situation contrevient aussi à l'effet dévolutif de leur premier recours, qui s'en prend à la suppression de la végétation présente sur la parcelle à construire. Vu ce recours, seul le Conseil d'État, et non le DDTE ou le Conseil communal, aurait dû traiter ces griefs.

Les recourants critiquent la pesée des intérêts faite par le DDTE pour accorder une dérogation. Pour eux, elle s'appuie uniquement sur l'affectation de la parcelle à la zone à bâtir, soit sur un intérêt qui peut être invoqué pour tout projet de construction, et sur l'impossibilité d'effectuer une compensation sur place, sans prendre en compte la protection des haies découlant du droit fédéral et cantonal et la valeur écologique de la haie concernée, ni expliquer pourquoi l'intérêt du propriétaire à réaliser son projet supplante l'intérêt public de la protection de la nature. La compensation n'aurait pas dû être prise en compte pour justifier l'atteinte mais aurait dû être examinée dans un deuxième temps, pour autant qu'il soit apparu qu'une atteinte à la haie était inévitable. En outre, il n'a pas été vérifié si des alternatives au projet présenté, moins extensives, étaient envisageables. En somme, le DDTE a effectué une pesée des intérêts défailante car il s'est senti lié par la décision communale octroyant le permis de construire, ce qui est une conséquence du non-respect de la coordination des procédures. S'agissant du versement d'une somme d'argent à titre de compensation, les recourants soutiennent que le DDTE aurait dû préalablement examiner si des mesures de protection, de reconstitution ou de remplacement du biotope étaient possibles. Ils arrivent à la conclusion que seul l'intérêt privé des propriétaires à tirer parti de leur bien-fonds a été jugé déterminant pour l'octroi de la dérogation.

Les recourants concluent principalement à l'annulation de la décision du DDTE et au rejet de la demande de dérogation à l'arrêté cantonal, subsidiairement à l'annulation de ladite décision et au renvoi de la cause au DDTE pour nouvelle décision au sens des considérants, le tout sous suite de frais et dépens. A l'appui de leurs conclusions, ils requièrent notamment la production par le Conseil communal de "tout document démontrant son concept relatif à la biodiversité en ville de A. ; en particulier, plan de la nature en ville en couleurs et complet concernant l'objet d'espèce".

F.b.

Le DDTE, par le SFFN ayant instruit la demande de dérogation, s'est déterminé sur le recours le 11 novembre 2021. Il a précisé qu'une reconstitution partielle de la haie sur la parcelle aurait été envisageable, mais que sa valeur écologique n'aurait pas été suffisante, car elle aurait dû prendre place à un emplacement peu ensoleillé, au nord. Quant aux autres sites proposés pour une compensation par le rapport sur la végétation, ils n'ont pas été jugés pertinents car ils sont éloignés de la parcelle concernée et se trouvent même parfois sur le territoire d'une autre commune. C'est pourquoi une compensation financière a été admise, à titre exceptionnel. Elle sera attribuée à un fonds cantonal géré par le SFFN et permettra de remplacer la haie supprimée de manière adéquate, de préférence à l'intérieur du périmètre urbain de A.

Le Conseil communal a conclu au rejet du recours dans ses observations du 19 novembre 2021. Il a notamment indiqué qu'une séance avec les maîtres d'ouvrage avait eu lieu le 30 novembre 2020, soit avant le dépôt de la demande de dérogation, de sorte que les recourants

ne peuvent pas invoquer un droit à y participer, car la procédure formelle n'avait alors pas commencé. En réponse à la réquisition formulée dans le recours, il a déposé un CD-rom contenant un Guide des aménagements extérieurs du [service d'urbanisme communal], de 2018, les fiches descriptives des sites et éléments naturels concernés, les plans de la nature en ville et un plan de la "zone 7".

F.c.

Les recourants se sont prononcés sur les observations du SFFN et du Conseil communal par mémoire du 9 février 2022, en reprenant et développant les arguments de leur recours. Le SFFN a répondu par pli du 4 mars 2022, en mentionnant qu'il s'était fondé sur les pièces figurant dans le système automatisé de traitement des autorisations de construire SATAC 2 pour instruire la demande de dérogation. Les propos figurant dans ces écrits seront évoqués plus en détail dans les considérants en droit. Quant au Conseil communal, il a renoncé à se déterminer, par courrier du 17 mars 2022.

F.d.

Par pli du 25 avril 2022, les recourants ont fait remarquer qu'ils n'avaient pas accès à la plateforme SATAC 2 et requis une copie de l'ensemble des documents insérés dans ce système, avec la chronologie détaillée des pièces concernées. Ils ont maintenu et développé leurs griefs à l'encontre de la pesée d'intérêts effectuée par le DDTE. Ces déterminations ont été transmises par le service juridique aux autres parties à la procédure, qui n'ont pas émis d'observations.

Considérant en droit :

## 1. Jonction des recours

### 1.1.

Les dérogations sont des autorisations spéciales accordées dans le cadre de la procédure de permis de construire (art. 65, al. 2 du règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr.), du 16 octobre 1996). Selon l'article 4f, alinéa 2, lettre g RELConstr., une décision spéciale est en principe nécessaire pour les projets ayant un impact sur une haie.

### 1.2.

La décision du 2 juin 2021 du DDTE octroyant une dérogation pour la suppression d'une haie est une décision spéciale liée aux décisions du 13 juillet 2018 du Conseil communal levant l'opposition des recourants et octroyant le permis de construire. Les recours interjetés contre ces différentes décisions contestent plusieurs aspects du même projet, contiennent plusieurs arguments semblables et renvoient les uns aux autres. Il se justifie donc de les joindre, par économie de procédure.

## 2. Recevabilité

### 2.1.

Les recours ont été déposés dans les formes et délai légaux.

### 2.2.

Aux termes de l'article 32, lettre a de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, a 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 correspond, malgré quelques divergences de texte, à l'article 48 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA), du 20 décembre 1968, dont les principes sont également ceux de l'article 103 de l'ancienne loi d'organisation judiciaire (aOJ) et de l'actuel 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.

Le recourant doit retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision contestée qui permette d'admettre qu'il est touché dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de la collectivité concernée; il doit ainsi invoquer des dispositions du droit public des constructions susceptibles d'avoir une incidence sur sa situation de fait ou de droit; peu importe à cet égard que ces dispositions ne soient pas destinées à protéger le recourant; toutefois, de manière à endiguer l'action populaire, la seule poursuite d'un intérêt général et abstrait à la correcte application du droit ne suffit pas. La jurisprudence admet que le recourant retire un avantage pratique à la procédure si l'issue favorable du recours empêche la réalisation de la construction selon les plans prévus (RJN 2021, p. 642 ■ CDP.2020.405, consid. 1a et les références citées). En matière d'esthétique, le Tribunal fédéral a estimé que des voisins avaient un intérêt digne de protection à pouvoir critiquer un projet sous cet angle dans la mesure où un mât d'une hauteur de 19 mètres serait érigé dans leur quartier et dès lors qu'il serait bien visible depuis les parcelles de plusieurs d'entre eux, s'agissant d'une installation imposante (ATF du 15 avril 2008 1C\_18/2008).

### 2.3.

Le Conseil communal met en doute la qualité des recourants pour contester l'esthétique du projet et la forme de sa toiture, ainsi que l'abattage de végétation sur la parcelle à bâtir. Les recourants sont copropriétaires de l'article 5909 du cadastre de A. Ce bien-fonds est situé juste en face de la parcelle qui doit accueillir le projet litigieux et n'en est séparé que la rue du Nord. En cas de construction du bâtiment, les recourants auront une vue directe sur celui-ci, dont les dimensions et l'aspect, y compris celui de la toiture, ne seront pas anodins pour eux. Par ailleurs, la suppression de la haie sur la parcelle conditionne l'implantation et les dimensions du projet, qui ne pourra pas être construit selon les plans prévus si les griefs développés sur ce point par les recourants sont admis. Par conséquent, les voisins ont qualité pour recourir et les recours sont recevables.

### 2.4. Droit d'être entendu ■ préavis des services et échanges de la commune avec les maîtres d'ouvrage

### 2.5.

Tel qu'il est garanti à l'article 29, alinéa 2 de la Constitution fédérale (Cst. féd.), du 18 avril 1999, le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé de consulter le dossier (ATF 136 I 265 consid. 3.2 p. 272; 135 II 286 consid. 5.1 p. 293; 132 II 485 consid. 3.2 p. 494 et les arrêts cités). En effet, pour faire valoir ses arguments, l'intéressé doit connaître les éléments dont l'autorité dispose. Ce principe est repris à l'article 22, alinéa 1 LPJA, selon lequel les parties ou leur représentant ont le droit de consulter les pièces du dossier au siège de l'autorité appelée à statuer. Toutefois, les pièces sans pertinence ou sans influence sur la décision à prendre n'ont pas à être communiquées. Par ailleurs, l'administré ne peut exiger la consultation de documents internes à l'administration, à

moins que la loi ne le prévoit expressément. Il s'agit des notes dans lesquelles l'administration consigne ses réflexions sur l'affaire en cause, en général afin de préparer des interventions et décisions nécessaires. Il peut également s'agir de communications entre les fonctionnaires traitant le dossier. Cette restriction du droit de consulter le dossier doit de manière normale empêcher que la formation interne de l'opinion de l'administration sur les pièces déterminantes et sur les décisions à rendre ne soit finalement ouverte au public. Il n'est en effet pas nécessaire à la défense des droits des administrés que ceux-ci aient accès à toutes les étapes de la réflexion interne de l'administration avant que celle-ci n'ait pris une décision ou manifesté à l'extérieur le résultat de cette réflexion. Encore faut-il ne pas qualifier de notes internes des pièces ou le résultat de preuves déterminantes pour la prise d'une décision (RJN 2020 p. 636 ■ CDP.2019.154, consid. 3).

## 2.6.

Au vu de ces principes, les recourants vont trop loin lorsqu'ils se plaignent de ne pas avoir pu prendre connaissance de tous les préavis donnés sur le projet et de tout éventuel échange (courrier, courriel, procès-verbal) entre les maîtres d'ouvrage ou leurs mandataires et les services communaux. Le droit de consulter le dossier ne s'étend pas à d'éventuelles premières moutures de préavis, qui constituent des pièces internes à l'administration et s'inscrivent dans la formation interne de son opinion (RJN 2020 p. 636 précité, consid. 3). Cette conclusion s'applique aussi aux éventuels échanges entre les requérants du permis de construire et les services communaux pendant l'élaboration du dossier de permis de construire : c'est sur le dossier de demande de permis de construire mis à l'enquête publique, éventuellement issu d'échanges préalables entre la commune et les requérants ayant servi à constituer le dossier, que les tiers concernés doivent pouvoir s'exprimer. Les recourants ont eu cette possibilité dans le cas présent puisque le dossier a été mis à l'enquête publique (il sera revenu plus loin sur les mises à l'enquête publique successives). Au surplus, ils ne prétendent pas que les autorités intimées se seraient référées à des premières moutures de préavis ou des échanges avec les maîtres d'ouvrage pour motiver leurs décisions, de sorte que ces éventuels documents ne sont de toute manière pas déterminants pour la procédure.

## 2.7.

Quant aux préavis "finaux" des services de l'administration, ils font partie des actes pour lesquels le droit d'être entendu est limité : ils ne lient en principe ni l'administré, ni l'administration. Leur poids est certain, puisque l'autorité de décision doit en tenir compte dans la pesée des intérêts en présence et expliquer pourquoi elle s'en écarte ou les suit. En effet, l'avis d'une autorité spécialisée constitue un rapport officiel et dès lors un moyen de preuve, dont l'autorité ne peut s'écarter sans nécessité. Malgré tout, il ne constitue pas une décision susceptible de recours et les parties n'ont pas de droit à être entendues par l'autorité de préavis. En conséquence, il sera toujours possible de contester le contenu d'un préavis soit dans la détermination qui pourrait être requise des parties par l'autorité de décision, soit dans la phase ultérieure de recours. En résumé, il n'y a pas de droit d'être entendu absolu [par l'autorité de décision] au sujet des préavis, même si les déterminations des parties sont souhaitables avant que l'autorité ne prenne sa décision en se fondant sur ces préavis (RJN 2019, p. 840 ■ CDP.2018.340, consid. 3a et la référence citée).

## 2.8.

En l'occurrence, le préavis des services communaux et cantonaux consultés est reproduit dans le permis de construire, comme en témoigne le titre de diverses rubriques de cette décision, qui énonce le nom de ces services ("service des espaces publics", "service de la sécurité publique", "service de l'énergie et de l'environnement", etc.). Cette décision a été notifiée aux recourants, qui ont pu la contester dans leur recours. Durant la procédure de recours, le Conseil communal a produit un extrait du compte-rendu de la séance de la commission d'urbanisme du 22 juin 2017. Il en ressort que le projet a été soumis précédemment à cette commission et a connu une évolution, et que ce compte-rendu contient un préavis final. Les préavis précédents de la commission font partie de la formation interne de son opinion et n'avaient pas à être communiqués aux recourants. En conclusion, les recourants ont eu connaissance des préavis finaux rendus dans le dossier et leur droit d'être entendu a été respecté, vu les principes rappelés ci-dessus.

### 3. Droit d'être entendu ■ mises à l'enquête publique

#### 3.1.

La procédure de permis de construire débute par une requête soumise à la forme écrite, qui doit comporter toutes les indications permettant de juger de la conformité du projet (Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, N. 907). A l'instar des plans d'enquête, qui doivent présenter l'ouvrage de manière claire et complète, la demande de permis de construire doit comporter toutes les indications utiles pour permettre à l'autorité et aux tiers intéressés de se faire une idée précise et concrète du projet et de contrôler en toute certitude la conformité de celui-ci aux plans d'affectation et aux diverses réglementations applicables dans l'intérêt public et celui des voisins. Les plans d'enquête doivent être exhaustifs et représenter précisément le projet. L'autorité de chose décidée d'un permis de construire ne porte que sur les points mentionnés dans les plans avec une précision suffisante et non contestés. Le maître de l'ouvrage doit assumer les conséquences d'une requête d'autorisation de construire ou de plans peu clairs ou prêtant à confusion (ATF du 6 mars 2015 1C\_437/2014, consid. 2.2 ; ATF du 3 décembre 2021 1C\_2/2021, consid. 3.2 et les références citées). Des irrégularités dans la procédure de mise à l'enquête ne sont susceptibles d'affecter la validité d'un permis de construire que si elles ont été de nature à gêner les tiers dans l'exercice de leurs droits ou qu'elles n'ont pas permis de se faire une idée précise, claire et complète des travaux envisagés et de leur conformité aux règles de police des constructions (arrêt du Tribunal cantonal vaudois du 19 avril 2017 AC.2016.0371, consid. 4c).

#### 3.2.

Une mise à l'enquête publique complémentaire a eu lieu pour le plan des aménagements extérieurs, qui manquait lors de la première enquête. Les opposants ont été personnellement avisés de cette deuxième enquête et ledit plan a été transmis à leur mandataire (pièces 113 à 116 du dossier communal). Ils ont donc pu exercer leur droit d'être entendu, y compris en ce qui concerne les arbres supprimés sur la parcelle. En effet, même si l'avis d'enquête ne mentionnait aucune demande d'autorisation spéciale pour cette suppression (contrairement à ce que prévoit l'article 50, alinéa 2, lettre f du règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr.), du 16 octobre 1996), les opposants ont pu s'en rendre compte en consultant le plan des aménagements extérieurs et n'ont pas manqué de contester cet aspect du projet, qu'ils avaient d'ailleurs déjà mis en cause lors de la première enquête publique. De plus, le représentant des maîtres d'ouvrage a formulé des observations sur les

diverses oppositions, qui ont été transmises aux opposants (PL No 142 du dossier communal). Dans ses observations du 21 septembre 2017, il a exposé qu'il avait adressé une demande d'abattage d'arbres au [service d'urbanisme communal], en joignant cette demande à son courrier (PL No 101 et 102 du dossier communal). Le 17 avril 2018, il a fourni des compléments à ce sujet. Tous ces éléments ont été transmis aux recourants (PL No 156, 157 et 160 du dossier communal). Ceux-ci ont donc eu connaissance des pièces relatives à la suppression d'arbres déterminantes à ce stade de la procédure, au moment où la nécessité d'appliquer l'arrêté cantonal n'avait pas été décelée.

### 3.3.

Après l'obtention du permis de construire, le requérant ne peut modifier ses plans qu'en se conformant à une nouvelle procédure (art. 85 RELConstr.). Selon l'article 34a de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, les modifications d'un projet intervenant en cours de procédure ou après l'obtention du permis de construire sont soumises à une procédure complémentaire d'enquête publique et d'opposition (al. 1). Les oppositions ne sont recevables que dans la mesure où elles visent les modifications mises à l'enquête publique complémentaire (al. 2). Cette disposition, entrée en vigueur le 1er mai 2019, codifie une pratique qui était déjà admise (cf. par exemple RJN 2021, p. 649 ■ CDP.2020.184). La mise à l'enquête publique complémentaire des modifications du projet de base (troisième enquête publique) n'est donc pas critiquable en soi. Elle est à distinguer de l'ajustement, qui ne vise que les légères modifications d'un projet et peut être autorisé par le Conseil communal sans mise à l'enquête publique, après que les parties à la procédure aient pu exercer leur droit d'être entendu et pour autant que des intérêts publics ou des intérêts prépondérants de voisins ne soient pas touchés (art. 86 RELConstr.).

La procédure d'ajustement n'a pas été utilisée pour les modifications du projet litigieux, puisqu'elles ont été mises à l'enquête publique. Les opposants ont pu constater qu'un dixième logement était prévu sur les plans de la troisième enquête, même si l'avis d'enquête ne mentionnait pas cette modification. Par ailleurs, ils ont relevé dans leur troisième opposition que la comparaison des plans modifiés avec les plans précédents permettait de "constater d'emblée l'ampleur des modifications prévues". Ils ont énuméré avec précision ces modifications et relevé que le bâtiment était élargi du côté nord pour aménager l'abri vélos-poussettes, l'abri PC, quatre caves et une chambre. Ils ont aussi remarqué que l'aspect extérieur du bâtiment, en particulier sa façade Est, les ouvertures en façade, l'attique et le "passage piéton" étaient modifiés (pièces 125 et 126 du dossier communal). Il s'avère donc qu'ils ont pu se faire une idée précise des modifications des plans d'origine et développer des griefs sur cette base.

### 3.4.

Pendant la durée de l'enquête publique, les limites extérieures des constructions et installations projetées doivent être marquées par la pose de perches-gabarits ou par tout autre moyen adéquat (art. 35, al. 1 LConstr.). Les perches-gabarits indiquent le profil de la construction (corniche, faîte, attique, etc.), l'inclinaison des pans du toit et la cote du plancher fini du rez-de-chaussée (art. 49, al. 2 RELConstr.). Les perches-gabarits doivent rester en place jusqu'à la décision du Conseil communal sur leur maintien (art. 35, al. 3 LConstr.). Si le Conseil communal ordonne la pose ou le maintien des perches-gabarits pendant le traitement de la procédure d'opposition ou de recours, il en informe immédiatement le maître de l'ouvrage (art. 49, al. 5 RELConstr.).

Selon le dossier communal, les perches-gabarits marquant le projet litigieux ont été retirées à la fin de la première mise à l'enquête publique (PL No 99 du dossier communal). Aux termes de la décision levant l'opposition, elles n'ont plus été posées par la suite. Au vu des dispositions précitées, leur maintien après la première enquête publique n'était pas obligatoire, pour autant que la volumétrie du projet n'ait pas changé par la suite. Cela semble bien être le cas, puisque les modifications de la 3<sup>ème</sup> enquête publique touchent le sous-sol. Quoi qu'il en soit, l'absence de perches-gabarits n'entraîne pas l'annulation du permis de construire si les tiers ont pu se faire une idée suffisante de l'envergure du projet par d'autres moyens tels que les plans (Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, op. cit., N. 919). En l'espèce, il ressort des oppositions que les recourants ont pu se rendre compte des modifications projetées sur la base des plans. L'absence de perches-gabarits ne les a donc pas empêchés de faire valoir leurs droits.

### 3.5.

Sont soumises à l'obligation de coordonner les décisions nécessaires à l'implantation d'une construction, ce qui implique l'existence d'un lien matériel entre elles (art. 25a, al. 1 LAT ; Marti, in Commentaire pratique LAT : Autorisation de construire, protection juridique et procédure, Genève ■ Zurich ■ Bâle 2020, N. 31 ad art. 25a). La décision du DDTE autorisant l'abattage d'une haie sur la parcelle à bâtir est liée au permis de construire et à la décision du Conseil communal levant l'opposition, car elle conditionne l'implantation du bâtiment litigieux. La nécessité d'une telle dérogation n'a toutefois été relevée que lors de la procédure de recours, de sorte les différentes mises à l'enquête du projet ne la mentionnaient pas. Seule une demande d'autorisation d'abattage d'arbres bénéficiant d'une protection communale a été déposée dans un premier temps. La coordination n'a donc pas été accomplie de manière conforme à l'article 25a LAT, qui exige notamment la mise à l'enquête publique simultanée de toutes les pièces du dossier de requête (al. 2, litt. b).

Le Tribunal fédéral a considéré qu'une autorité de recours cantonale devait à tout le moins suspendre l'octroi du permis de construire jusqu'à droit connu sur une dérogation à la distance des constructions par rapport à la forêt, qui n'avait pas fait l'objet d'une décision pendant la procédure de première instance (ATF du 10 décembre 2010 1C\_366/2010 & 1C\_370/2010, consid. 4).

C'est ce qui a été fait en l'occurrence : la procédure de recours contre les décisions communales a été suspendue dans l'attente du dépôt d'une demande de dérogation à l'arrêté cantonal et d'une décision du DDTE. Les recourants ont été informés de cette démarche, ils ont pu s'opposer à la demande de dérogation puis recourir contre la décision du DDTE. Comme exposé dans la décision de suspension du 6 juillet 2020, obtenir une décision du DDTE à ce stade de la procédure était une solution opportune, puisque la suppression de végétation sur la parcelle à bâtir a été mise en cause dès le début de la procédure et que cette décision a une influence déterminante pour la réalisation du projet litigieux. Au vu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, cette démarche peut être admise sur le principe.

La demande de dérogation à l'arrêté cantonal n'a pas fait l'objet d'une mise à l'enquête publique complémentaire. Cette circonstance n'a pas préterité les recourants, qui étaient dûment avertis de la démarche et de l'existence d'une dérogation à l'arrêté cantonal. Quant à d'autres opposants potentiels que l'absence d'enquête complémentaire

aurait pu empêcher d'agir, par exemple les associations de protection de la nature ayant qualité pour recourir, il y a lieu de rappeler que les recours formés dans l'intérêt général ou dans l'intérêt d'un tiers sont irrecevables (arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 31 mars 2022 CDP.2021.258, consid. 1a aa). Les recourants n'ont donc pas qualité pour invoquer un tel grief. Par ailleurs, la suppression de la haie était expressément mentionnée sur le plan des aménagements extérieurs mis à l'enquête précédemment. Elle a donc, malgré tout, été portée à la connaissance des tiers.

### 3.6.

En conclusion, il y a lieu de retenir que la démarche suivie en l'espèce a permis aux recourants d'exercer leurs droits. Toutefois, les mises à l'enquête successives d'éléments du projet ont forcément rendu la compréhension du dossier plus complexe pour les recourants, ce qui est à déplorer. Le dépôt d'un nouveau dossier avec des plans intégrant les modifications du projet aurait été bien plus adéquat. Tout au moins, des plans faisant clairement apparaître les modifications mises à l'enquête complémentaire auraient dû être établis.

Le Conseil communal a produit divers plans du projet, sans distinguer les plans d'origine, ceux qui ont fait l'objet d'enquêtes complémentaires et ceux qui ont finalement été sanctionnés. Les plans ayant la date la plus récente ne portent pas tous le timbre attestant leur sanction par le Conseil communal. A la demande du service juridique, le mandataire du Conseil communal a indiqué quels plans font foi et ont été sanctionnés, par message électronique du 9 décembre 2019 transmis aux recourants. La présente décision se base sur ces plans, dont il découle que le projet ne peut pas être sanctionné, pour les raisons mentionnées ci-après.

## 4. Ordre contigu, nombre de niveaux et toiture

### 4.1.

L'article N° [a] se trouve dans un secteur de la ZHHD dans lequel les constructions doivent respecter l'ordre contigu. Dans ce secteur, les bâtiments doivent être implantés selon un alignement et la pente de leur toiture doit se situer entre 40 et 50 degrés, en fonction des bâtiments voisins [ ]. L'ordre contigu est caractérisé par l'implantation, en bordure des voies publiques ou des alignements, de bâtiments adjacents, édifiés sur les limites de propriété et séparés par un mur mitoyen. Si un nouveau bâtiment est érigé sur une parcelle où l'ordre contigu est la règle, ses façades devront être construites sur les limites de propriété ou les alignements, de manière à ce que les immeubles adjacents futurs puissent s'y accoler comme leurs propriétaires en auront le droit et l'obligation (RJN 2021, p.649 ■ CDP.2020.184, consid. 3a ; RJN 1989 p. 255, cons. 2.a). En général, l'ordre contigu est prescrit par le législateur en vue de créer des rues dont toutes les maisons sont contiguës, pour renforcer l'effet urbanistique de la rue. Il se distingue de la contiguïté, qui se caractérise, elle, comme une situation de fait, soit l'accolement de deux bâtiments (Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, op. cit., n. 887).

Quant à l'ordre non contigu, il est caractérisé par le dégagement complet des bâtiments et par les distances à observer entre bâtiments et limites de propriété, ou entre bâtiments situés sur une même parcelle (art. 40, al. 1 du règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire du 16 octobre 1996, dans sa version encore en vigueur selon les dispositions transitoires à la modification du 14 décembre 2016 dudit règlement,

ci-après : aRELCAT).

#### 4.2.

Selon les plans, le projet litigieux n'est pas adjacent à des constructions voisines édifiées en limite de propriété. Le Conseil communal a fait application le règlement d'aménagement communal, qui prévoit que "lorsqu'il existe déjà un bâtiment ou une rangée de bâtiments entièrement dégagés sur une parcelle bordant une rue construite en ordre contigu, l'implantation et la hauteur des constructions projetées sur les parcelles voisines sont déterminées par l'application des gabarits attachés aux limites communes, à moins que les propriétaires s'entendent pour réaliser la contiguïté". Le règlement d'aménagement communal fait partie des règles générales de construction, applicables à toutes les zones définies par le plan d'aménagement communal, y compris à la ZHHD concernée ici. Il définit les cas dans lesquels la contiguïté est interrompue ("lorsqu'il existe déjà un bâtiment ou une rangée de bâtiments entièrement dégagés sur une parcelle bordant une rue construite en ordre contigu") et les conséquences qui en découlent pour définir l'implantation et la hauteur des constructions voisines (application des gabarits attachés aux limites communes, sauf entente entre les propriétaires).

La décision communale levant l'opposition (consid. 9) considère que les parcelles situées de part et d'autre de l'article N° [a] [ ] ne sont pas construites jusqu'en limite de propriété et que la contiguïté est donc interrompue. Elle relève que la contiguïté ne peut de toute manière pas être établie : d'une part, les bâtiments situés à l'ouest de l'article N° [a] [ ] sont construits au nord des parcelles et laissent un dégagement vers le sud, tandis que le bâtiment érigé à l'Est sur l'article [...] se trouve au sud de ce bien-fonds et laisse un dégagement vers le nord ; d'autre part, un chemin piétonnier longe l'article N° [a] côté ouest. Par conséquent, selon le plan S03a "Façades 3D" du 30 octobre 2017, un gabarit de 45o attaché à l'alignement opposé est appliqué au bâtiment litigieux dans les directions ouest et sud, conformément [au règlement d'aménagement communal et à l'article 33a RELCAT]. Les gabarits légaux (750 en direction Est et 600 en direction nord) sont appliqués aux façades du bâtiment qui ne se trouvent pas en face d'un alignement (art. 31, al. 1 a RELCAT). Toujours selon le plan précité, le projet s'écarte des règles applicables en ZHHD en ordre contigu en prévoyant une toiture plate et non une toiture à pans s'alignant sur la pente du toit de bâtiments adjacents. Il compte selon ses façades 6 ou 7 niveaux apparents visibles depuis l'extérieur (art. 52 aRELCAT), nombre qui caractérise plutôt les bâtiments situés en ZHHD en ordre non contigu selon le glossaire qui fait suite au règlement d'aménagement communal.

#### 4.3.

Il est vrai que les bâtiments de la rue [...], à l'ouest de la parcelle destinée au projet litigieux, sont bâtis en ordre contigu. Toutefois, le bâtiment de l'article n°[c] n'est pas construit en limite de propriété Est. Il ressort du Système d'Information du Territoire Neuchâtelois (SITN), consultable sur le site web officiel du canton, que cette situation est due à la présence d'un alignement, qui frappe cette parcelle du côté Est. Ce bien-fonds est séparé de l'article N° [a] par un escalier permettant aux piétons de relier [la rue B. aux rues D. et E.]. Cet escalier fait partie du domaine public communal selon le SITN (en partie seulement le long de l'article N° [a]). Les bâtiments de la rue du Nord 182 à 192 forment donc un ensemble de constructions en ordre contigu, délimité par des alignements et séparé des parcelles situées en Est. Cette situation ne signifie pas qu'un autre ensemble de

constructions en ordre contigu ne peut pas être établi sur ces parcelles en Est, frappés par un autre alignement : certes, la façade ouest du bâtiment qui se trouve sur l'article [...], immédiatement à l'Est de l'article N° [a], n'est pas érigée à la limite de l'article N° [a], dont elle est séparée par un escalier extérieur. De plus, le SITN indique qu'une servitude de passage réciproque frappe ces deux parcelles, de part et d'autre de la limite de propriété. En revanche, la façade Est du bâtiment de l'article [...] est adjacente à celle de la construction voisine située sur l'article N° [e]. Ce bâtiment n'est donc pas entièrement dégagé sur une parcelle, contrairement à ce qu'exige le règlement d'aménagement communal pour admettre une interruption de la contiguïté. Bien que la commune dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour l'interprétation de son règlement (arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 24 août 2021 CDP.2021.35, consid. 4c), elle s'éloigne du texte de cette disposition, qui est clair, en retenant le contraire.

Le règlement d'aménagement impose l'ordre contigu, qui implique que les constructions soient élevées en limite de propriété. En cas de démolition du bâtiment existant sur l'article [...] et de reconstruction d'un bâtiment sur cette parcelle, le fait d'avoir un bâtiment en limite de propriété sur la parcelle N° [a] permettrait de respecter l'ordre contigu souhaité par le planificateur communal dans cette zone. En outre, le permis de construire est une autorisation de police qui doit être délivrée lorsque les conditions formelles et matérielles posées par le droit public sont réunies, de sorte qu'il n'appartient pas à l'autorité compétente de vérifier si le projet respecte les obligations civiles du constructeur à l'égard de tiers. La servitude de passage réciproque inscrite sur les articles N° [a] et [...] ne fait donc pas obstacle à la construction d'une façade en limite de propriété, d'autant plus que les biens-fonds concernés disposent chacun d'un accès immédiat sur la voie publique (art. 61 RELConstr. ; arrêt du Tribunal cantonal vaudois du 15 octobre 2021 AC.2021.022, consid. 3c).

#### 4.4.

En conclusion, le projet déroge à l'ordre des constructions imposé par le règlement d'aménagement. La commune de A. est compétente pour statuer sur certaines dérogations, notamment celles qui concernent les dispositions du plan d'aménagement communal relatives aux prescriptions architecturales et esthétiques, à la sécurité (art de construire et incendie), à la salubrité, à la longueur et à la profondeur des bâtiments (art. 5, litt. c de l'arrêté dispensant la commune de A. de l'obligation de solliciter le préavis des services concernés de l'État dans le cadre de la procédure de permis de construire). Ce n'est pas le cas pour l'ordre des constructions. Par conséquent, le projet, tel qu'il est conçu, ne pourrait être autorisé que moyennant une dérogation octroyée par le Département du développement territorial et de l'environnement (art. 40, al. 2 LConstr. et 1erRELConstr.), d'autant plus qu'admettre une construction en ordre non contigu a une influence sur les règles relatives aux toitures, qui influencent les dimensions du bâtiment. Or, une telle dérogation n'a été ni sollicitée ni examinée en l'occurrence. Les arguments des recourants relatifs à l'ordre des constructions et aux dispositions communales qui l'accompagnent sont donc bien fondés.

Les décisions communales devront donc être annulées.

Le cas échéant, il appartiendra aux tiers intéressés de solliciter une dérogation à l'ordre des constructions, dans le cadre d'un nouveau dossier complet. Il est relevé que selon l'article 40, alinéa 1 LConstr., les dérogations doivent être justifiées par des circonstances

particulières, ne pas causer un préjudice sérieux aux voisins et ne pas porter atteinte à un intérêt public important, notamment à l'aspect historique, esthétique ou pittoresque d'une localité, d'un quartier, d'une rue ou d'un bâtiment ou à la protection de l'environnement, de la nature ou du paysage. S'agissant de cette dernière condition, il devra être tenu compte de l'inscription de A. au patrimoine mondial de l'UNESCO, en tant que "ville-manufacture" dédiée à l'horlogerie selon le site officiel de l'UNESCO (<https://whc.unesco.org/fr/list/1302/>) et de l'appartenance de l'article N° [a] au périmètre UNESCO. Aucune mesure contraignante telle qu'une interdiction de bâtir ou d'aménager un secteur particulier ne découle de la Convention internationale du 23 novembre 1972 concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (arrêt du Tribunal fédéral du 30 août 2012 1C\_22/2012, consid. 2) et c'est donc au travers de la législation fédérale, cantonale et communale existante que l'engagement de préserver les objets inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO est concrétisé (décision du Conseil d'État du 8 avril 2013 REC.2010.180, consid. 7.2 ; Boulaz, La protection du paysage, Berne 2017, p. 60). A cet égard, l'inscription de la ville de A. à l'ISOS doit être prise en compte dans la pesée des intérêts, y compris lors de l'accomplissement de tâches purement cantonales et communales comme l'examen des demandes de permis de construire en zone à bâtir, en tant que manifestation d'un intérêt général (Largey, La protection du patrimoine bâti, in RDAF 2012 I p. 281ss, p. 295). L'inscription d'un objet à l'ISOS indique qu'il mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible (art. 6, al. 1 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), du 1er juillet 1966). Cette protection n'impose pas une interdiction absolue de modifier le bien concerné. « Conserver intact » signifie que la protection visée par l'inventaire doit trouver une application pleine et entière et que les menaces éventuelles doivent être combattues. Pour déterminer l'étendue de l'obligation de conserver intact un bien protégé, il faut se référer à la description dans la fiche ISOS du contenu de la protection et des objectifs de sauvegarde de l'objet (Wiedler, La protection du patrimoine bâti, Berne 2019, p. 173). Selon les plans de la fiche de l'inventaire ISOS relative à la ville de A., l'article N° [a] fait partie du périmètre 13, auquel est attribué un objectif de sauvegarde B. Cet objectif prône la sauvegarde de la structure, c'est à dire de la disposition, de la configuration générale des constructions et des espaces libres. Il implique, entre autres, de fixer des directives en matière de conception des bâtiments afin que les caractéristiques fondamentales de la structure soient sauvegardées (distance entre bâtiments, rapport entre construction/espace privatif/espace sur rue, aménagement et utilisation des prolongements de l'habitation) (Wiedler, op. cit., p. 162/163 ; Explications relatives à l'ISOS, consultables sur le site officiel de l'office fédéral de la culture).

Comme le relève la décision communale levant les oppositions, l'inscription de la ville à l'UNESCO ne doit pas empêcher son évolution. Toutefois, on ne peut pas se dispenser d'examiner le projet litigieux à la lumière des objectifs de protection du périmètre UNESCO et de l'ISOS, contrairement à ce que laisse entendre la décision précitée en disant que ces inventaires n'offrent aucune garantie (ch. 8.3). Si une dérogation est sollicitée, la décision du DDTE statuant sur la demande et la nouvelle décision du Conseil communal devront faire le lien avec ces inventaires, de manière coordonnée. La consultation de l'office du patrimoine et de l'archéologie, section conservation du patrimoine, pourra être judicieuse. Au stade actuel, selon le permis de construire, seule la section archéologie de cet office s'est prononcée.

#### 4.5.

Au vu de ce qui précède, il n'y a pas lieu d'examiner maintenant les arguments des recourants relatifs à l'esthétique et l'intégration du projet dans le site. Il convient néanmoins de préciser, à toutes fins utiles, qu'une nouvelle décision communale sur le permis de construire ne devrait pas reprendre telles quelles les clauses accessoires actuelles prévoyant que certains détails constructifs (aspect du mur de soutènement, de l'attique et des terrasses, matériaux et teintes de l'enveloppe extérieure, détails constructifs des façades), qui ne sont pas anodins dans la présente situation urbanistique, seront simplement soumis à l'approbation du [service d'urbanisme communal] une fois l'autorisation de construire délivrée. Il serait en effet judicieux que les recourants en aient connaissance.

#### 5. Dérogation à l'arrêté cantonal

##### 5.1.

Il ressort des pièces déposées par le Conseil communal avec ses observations que le formulaire de demande de dérogation à l'arrêté cantonal a été signé par l'architecte qui représente les maîtres d'ouvrage pour la demande de permis de construire (cf. demande du 10 décembre 2020 dudit architecte au [service d'urbanisme communal] et formulaire du 10 décembre 2020 annexé). Il va de soi qu'il représente dans ce cadre les deux copropriétaires qui ont déposé la demande de permis de construire. Cette dernière a été signée par Z2, au bénéfice d'une procuration de Z1 en sa faveur (PL No 101 du dossier communal). La demande de dérogation est donc valable.

##### 5.2.

Les recourants se plaignent de ne pas avoir pu consulter le dossier de la demande de dérogation à l'arrêté cantonal, en particulier le rapport sur la végétation du 23 avril 2021, la demande de dérogation du 10 décembre 2020 et le préavis favorable du SFFN, avant que le DDTE rende sa décision.

Ladite décision, du 2 juin 2021, a été notifiée le 25 juin 2021 aux recourants et aux autres parties à la procédure par le Conseil communal, à qui il incombe de notifier les décisions spéciales accompagnant un permis de construire (art. 70 RELConstr.). Le 28 juillet 2021, les recourants ont requis du Conseil communal et du DDTE la consultation du dossier à l'origine de la décision du DDTE, y compris de "l'ensemble des échanges entre [ces autorités et leurs] services, le requérant et/ou ses mandataires et toute entité publique ou privée étant intervenue.". Par message électronique du 13 août 2021, le [service d'urbanisme communal] a transmis aux recourants deux documents, à savoir le formulaire signalant les interventions sur les objets protégés et le rapport sur la végétation (cf. dossier du DDTE et observations du Conseil communal du 19 novembre 2021). Le DDTE a indiqué que les documents transmis aux recourants par la commune correspondaient à ceux qui figurent dans le système automatisé de traitement des autorisations de construire SATAc 2, sur lesquels il s'était lui-même basé pour instruire la demande de dérogation, et qu'il n'avait pas d'autres pièces à transmettre (cf. observations du 4 mars 2022 du SFFN).

##### 5.3.

Quant à savoir si le préavis de la section nature du SFFN aurait dû être porté à la connaissance des recourants, il est renvoyé à ce qui a été exposé plus haut au sujet des préavis, pour lesquels il n'existe pas de droit d'être entendu absolu. En outre, le DDTE a précisé dans ses observations que les documents transmis aux recourants par la commune

correspondaient à ceux qui se trouvent dans le système automatisé de traitement des autorisations de construire SATAC 2 et qu'il n'avait pas d'autres pièces à transmettre. Le dossier déposé par le DDTE dans le cadre de la procédure de recours ne contient pas de préavis du SFFN ou de sa section nature sur la suppression de la haie. Il semble donc qu'un tel préavis n'a pas été formellement donné. S'il existe, il aurait dû être déposé par le DDTE ou la commune, car les dossiers produits dans la procédure de recours doivent contenir toutes les pièces déterminantes issues de SATAC 2. Cette question peut toutefois demeurer ouverte, car le droit d'être entendu des recourants a de toute manière été violé dans le cadre de la procédure de dérogation à l'arrêté cantonal, comme le relève le considérant qui suit. Il n'y a donc pas lieu de donner suite à la réquisition des recourants relative à la production du contenu du dossier dans SATAC 2 (art. 14 LPJA).

#### 5.4.

Selon les annexes aux observations du Conseil communal sur le recours contre la décision du DDTE, le formulaire signalant les interventions sur les objets protégés du 10 décembre 2020 a été adressé au [service d'urbanisme communal] avec un courrier du même jour de l'entreprise générale mandatée par les maîtres d'ouvrage, qui demandait que l'abattage de la haie puisse donner lieu à une compensation financière et transmettait le rapport sur la végétation. Le courrier de l'entreprise générale ne figure pas au dossier produit par le SFFN. Les recourants semblent ne pas en avoir eu connaissance, car les observations du Conseil communal sur le recours contre la décision du DDTE mentionnent que "les pièces transmises ont été le formulaire signalant les interventions sur les objets protégés, l'évaluation [du bureau d'écologie] du 23 avril 2021 et le relevé [du bureau d'écologie] du 30 novembre 2020".

Par ailleurs, le dossier produit par le SFFN comprend un premier formulaire signalant les interventions sur les objets protégés, du 25 mars 2020, adressé à la commune par courrier du même jour de l'entreprise générale. Cette correspondance annonce que ce formulaire a été rempli pour faire suite à la lettre du 11 février 2020 du service juridique faisant état de la dérogation à l'arrêté cantonal. Cependant cette demande, jugée incomplète, a été remplacée par celle du 10 décembre 2020 (rapport sur la végétation, p. 8). La séance qui a réuni sur place les maîtres d'ouvrage et des représentants de la commune le 19 novembre 2020 visait à identifier un lieu qui pourrait être proposé pour une compensation en nature sur un bien-fonds communal ou sur le domaine public communal dans le cadre de la demande de dérogation (annexe 1 du rapport sur la végétation, p. 6). Elle a servi en amont à constituer le dossier de demande de dérogation et non à instruire cette demande une fois déposée. De plus, elle n'a pas été convoquée par le SFFN, compétent pour instruire ladite demande (art. 9 de l'arrêté cantonal et 7 du règlement d'exécution de la loi cantonale sur la protection de la nature (RELCPN), du 21 décembre 1994). En d'autres termes, il ne s'agissait pas d'un acte d'instruction auquel les recourants pouvaient nécessairement prétendre être associés. Ce sont les pièces constituant la demande de dérogation qui devaient être soumises aux recourants.

Or, ceux-ci n'ont apparemment pas eu connaissance du courrier accompagnant la demande du 10 décembre 2020. De plus, le formulaire du 10 décembre 2020 et le rapport sur la végétation ne leur ont été transmis qu'après la notification de la décision du DDTE, en violation du droit d'être entendu qui comprend le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents et d'avoir accès au dossier avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique (145 I 167, consid. 4.1 p. 170). Si la demande de dérogation

avait été présentée avec la demande de permis de construire, les pièces qui la constituent auraient fait partie du dossier mis à l'enquête publique. Même si l'on pouvait se dispenser d'une nouvelle enquête dans le cas présent, cette logique aurait dû être suivie à l'égard des recourants : il appartenait à la commune et à son service d'urbanisme, chargés de coordonner la procédure de permis de construire (art. 73, al. 1 et 74, al. 1 RELConstr.), en collaboration avec le SFFN qui instruisait la demande de dérogation à l'arrêté cantonal, de les associer à ladite instruction, en leur qualité de parties à la procédure de permis de construire (art. 8a RELConstr.). Cela impliquait de leur transmettre la demande de dérogation et toutes ses annexes, pour qu'ils puissent se prononcer avant que le DDTE statue.

#### 5.5.

Indépendamment de ce vice de procédure, il convient de rappeler que selon l'article 18, alinéa 1 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), du 1er juillet 1966, la disparition d'espèces animales et végétales indigènes doit être prévenue par le maintien d'un espace vital suffisamment étendu (biotope) ainsi que par d'autres mesures appropriées. Si les normes fédérales ne visent que les haies et bosquets d'une certaine grandeur, le Tribunal fédéral a admis que la protection par le droit cantonal peut aller au-delà de ce qui est prévu par le droit fédéral (ATF 133 II 220 cons. 2.3 p. 223 ■ JT 2008 I p. 649). La loi cantonale sur la protection de la nature (LCPN), du 22 juin 1994, prévoit que sont réputés biotopes méritant d'être protégés les espaces spécialement favorables à la vie des espèces animales et végétales indigènes, notamment celles qui sont rares ou menacées de disparition, qui jouent un rôle important dans l'équilibre naturel ou qui présentent un intérêt particulier pour la science et l'enseignement (art. 8, al. 1). Il s'agit notamment des haies vives, ainsi que leurs zones de protection (art. 8 al. 2). Les haies sont protégées sur l'ensemble du territoire cantonal (art. 12, al. 1). L'arrêté cantonal stipule qu'il est interdit d'essoucher une haie ou d'en couper les racines, ainsi que de la fragmenter dans sa longueur, d'en recéper ou d'en abattre plus du tiers tous les trois ans (art. 5, al. 1). Par haies, on entend des bandes boisées non assujetties à la législation forestière, généralement à couches végétales étagées (arbustes, arbrisseaux, arbres) et composées d'espèces autochtones (art. 2, al. 1 et 5, al. 2). La protection d'une haie par l'arrêté est une protection de fait. Il suffit en effet que l'objet tombe sous le coup des définitions de l'arrêté pour bénéficier d'une protection (RJN 2021, p. 657, consid. 2a et 3b ■ CDP. 2021.108).

Il n'est pas contesté que la haie de sapins qui se trouve sur la parcelle à bâtir est un biotope protégé au sens de l'article 18 LPN et de l'arrêté cantonal.

#### 5.6.

Si, tous intérêts pris en compte, il est impossible d'éviter des atteintes d'ordre technique aux biotopes dignes de protection, l'auteur de l'atteinte doit veiller à prendre des mesures particulières pour en assurer la meilleure protection possible, la reconstitution ou, à défaut, le remplacement adéquat (art. 18, al. 1ter LPN). L'article 14, alinéa 6 de l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage (OPN), du 16 janvier 1991, précise qu'une atteinte technique susceptible d'entraîner la détérioration de biotopes dignes de protection ne peut être autorisée que si elle s'impose à l'endroit prévu et si elle correspond à un intérêt prépondérant. Le droit cantonal exige quant à lui un intérêt public prépondérant (art. 8 de l'arrêté cantonal, qui renvoie à l'art. 35 LCPN). Outre le fait qu'un biotope soit digne de protection, les caractéristiques suivantes sont notamment déterminantes pour son évaluation

lors de la pesée des intérêts : son importance pour les espèces végétales et animales protégées, menacées et rares, son rôle dans l'équilibre naturel, son importance pour la connexion des biotopes entre eux et sa particularité ou son caractère typique (art. 14, al. 6 OPN).

Le raisonnement s'articule en trois étapes : une fois le caractère digne de protection du biotope reconnu (1<sup>ère</sup> étape), une pesée générale de tous les intérêts doit être effectuée (2<sup>ème</sup> étape). Si, sur cette base, le biotope ne l'emporte pas, il peut être décidé de lui porter atteinte. Dans un tel cas, il faut en assurer la meilleure protection possible, la reconstitution ou le remplacement adéquat (3<sup>ème</sup> étape). Exceptionnellement, lorsque de nombreux intérêts entrent en ligne de compte, il peut être judicieux de prendre en considération, au stade de la pesée des intérêts déjà, les effets sur le long terme, à savoir la situation finale après la mesure de protection, reconstitution ou remplacement. La pesée des intérêts peut s'effectuer dans le cadre de la procédure d'autorisation ordinaire, ce même pour un biotope sis en zone à bâtir. Dans ce cas, l'appréciation doit intégrer l'affectation planifiée du terrain en cause ; l'issue de la pesée des intérêts n'est donc pas la même, pour des biotopes de valeur équivalente, selon que le milieu se trouve en zone à bâtir ou non, l'atteinte d'ordre technique pouvant être plus facilement admise sur une parcelle constructible (ATF 1C\_126/2020, consid. 6.1 et les références citées).

5.7.

Comme relevé ci-dessus, les haies visées par l'arrêté cantonal jouissent d'une protection de fait, indépendamment de leur valeur intrinsèque. Cette dernière doit malgré tout être évaluée pour procéder à une pesée des intérêts (art. 14, al. 6 OPN), ce que la décision du DDTE ne fait pas. Le relevé de végétation du 30 novembre 2020 relève toutefois que la haie constitue une "structure singulière" dans le paysage environnant, que les tailles successives et l'éêtage des cimes ont diminué significativement la qualité paysagère de la haie, que la provenance indigène des arbres représente sa principale qualité écologique mais que vu sa composition monospécifique (sapins blancs uniquement), elle n'apporte aucune plus-value significative en termes de nourriture ou de refuge pour la faune. De manière générale, la parcelle à construire n'a pas d'importance particulière en termes de relais écologique à l'échelle du quartier (p. 13). Cette appréciation parle à première vue en faveur de la suppression de la haie. Le DDTE n'a par contre pas vérifié si cette atteinte technique s'impose à l'endroit prévu (art. 14, al. 6 OPN) : il part du principe que la refuser reviendrait à empêcher le propriétaire du terrain de l'utiliser pour un usage conforme à l'affectation de la zone (consid. 4 de la décision du DDTE). Or, cette conclusion n'est pas évidente, puisque le projet déroge à l'ordre, et partant aux dimensions, des constructions admises dans ladite zone. Même si la décision du DDTE est intervenue au stade de la procédure de recours contre le permis de construire, ce dernier n'était pas en force vu le recours et le DDTE était donc en mesure d'évaluer tous les intérêts en cause.

5.8.

Le versement d'une somme d'argent à titre de mesure de compensation pour la suppression de la haie a été intégré dans les éléments de la pesée des intérêts (consid. 4 de la décision du DDTE). Une telle démarche est admise dans la mesure où le résultat de l'opération n'apparaît pas biaisé et où l'atteinte portée au biotope n'est pas minimisée (ATF 1C\_126/2020, consid. 6.2.2). En l'occurrence, le DDTE est parti du principe que vu les dimensions du projet, il ne restait pas suffisamment d'espace sur la parcelle pour

replanter une haie de 142 m<sup>2</sup>. Il a donc exigé le paiement d'une somme de 20'986 francs, sur la base de l'estimation du coût que représenterait la plantation d'une haie identique selon le rapport sur la végétation (p. 8 - 10). Ce montant doit être versé à l'État de Neuchâtel et doit permettre de réaliser "des mesures de compensation favorables à la biodiversité sous la responsabilité du service de la faune, des forêts et de la nature" (consid. 4 et 5 de la décision du DDTE). Cette solution se fonde sur l'article 37, alinéas 2 et 3 LCPN, selon lesquels exceptionnellement, si la reconstitution ou le remplacement adéquat du bien-fonds ou de l'objet touché se révèlent impossibles, l'autorité compétente exige le versement d'une somme d'argent en compensation, cette somme ne devant pas être inférieure au coût présumable de la reconstitution ou du remplacement adéquat, s'ils avaient été possibles.

Or, les mesures compensatoires exigées par la législation sur la protection de la nature et du paysage doivent être concrètes, donc en principe être exécutées en nature. Les mesures financières peuvent tout au plus être admises lorsque la somme définie équivaut au coût nécessaire à la reconstitution ou au remplacement adéquat de la valeur naturelle en question. Ces mesures doivent toutefois être connues, définies et réalisables en l'état. Leur adéquation avec l'atteinte doit être effectivement évaluée par l'autorité et le responsable de leur réalisation doit être clairement désigné. Cette situation est envisageable dans le cas du "pool de mesures", dans lequel il existe des projets de protection de la nature prêts à être mis en œuvre et qui n'ont pu l'être par manque de moyens financiers. Elle est partiellement envisageable dans le cas du "pool de terrains" : le perturbateur peut convertir une partie de la mesure compensatoire en mesure financière pour l'acquisition du terrain, son aménagement restant une mesure concrète à réaliser. Elle est par contre exclue dans le cas du "fonds de mesures de remplacement", où le perturbateur se limite à verser une certaine somme d'argent dans un fonds au lieu de réaliser lui-même des mesures concrètes ; l'utilisation concrète de l'argent est inconnue au moment du versement et la tâche de réalisation incombe à un tiers ou à l'autorité. Non seulement, il n'est pas possible de prévoir précisément les coûts équivalents et d'évaluer l'adéquation de la mesure, mais on ne peut pas garantir qu'il n'y ait pas d'obstacle de droit public à la réalisation des mesures compensatoires (Largey, Le cadre juridique des atteintes licites et illicites à la nature et au paysage, in RDAF 2014 I p. 535ss, ch. 5.1.2 p. 562 et 5.3 p. 568).

La mesure financière, telle que définie par la décision du DDTE, équivaut à alimenter un fonds de mesures de remplacement. Par ailleurs, elle est demandée parce que l'espace à disposition sur la parcelle n'est pas suffisant pour replanter une haie de 142 m<sup>2</sup> selon le DDTE. Toutefois, une mesure de remplacement ne vise pas le rétablissement de l'état antérieur, mais la création durable d'un biotope ou d'un paysage du même type ou d'un autre type ayant une fonction écologique, à une autre place. Pour cela, seule doit être prise en considération la valeur écologique ajoutée, soit la valeur écologique supplémentaire apportée au milieu naturel d'origine par la mesure de remplacement, qui doit être équivalente qualitativement et quantitativement au préjudice causé (Largey, op. cit., ch. 5.1.1 p. 559). La possibilité d'installer sur la parcelle ou à un autre endroit un autre type de végétation, plus judicieux écologiquement mais moins vaste que la haie de sapins pour une valeur écologique équivalente, aurait pu être étudiée (Kägi/Stalder/Thommen, Reconstitution et remplacement en protection de la nature et du paysage, Guide de l'environnement No 11, OFEV, Berne 2002, p. 43). Le permis de construire exige d'ailleurs la création en bordure nord et ouest du bien-fonds d'une haie formée d'espèces

indigènes, en compensation de la haie supprimée. Cette décision comporte une contradiction dans son contenu même, puisqu'elle exige la création d'une haie d'espèces indigènes tout en permettant que cette condition ne soit pas respectée et qu'une taxe compensatoire soit alors versée (ch. 20.2.1.4, 20.2.1.6 et 20.2.1.7 du permis de construire). Elle se trouve de plus en contradiction avec la décision du DDTE, qui se borne à exiger une compensation financière. Les mesures à prendre ne sont donc pas clairement définies. Le DDTE aurait dû communiquer avec le Conseil communal afin qu'une coordination soit assurée pour les mesures compensatoires de compétence cantonale et celles de compétence communale.

#### 5.9.

Dans ces conditions, les arguments des recourants doivent être admis et les décisions du Conseil communal et du DDTE doivent être annulées, sans qu'il soit nécessaire d'examiner en détail à ce stade les exigences formulées par la commune au sujet de la suppression d'arbres isolés protégés sur la parcelle. Il est toutefois relevé que le dossier comporte plusieurs imprécisions et contradictions au sujet de l'abattage d'arbres protégés sur la parcelle à bâtir : le relevé de végétation du 30 novembre 2020 n'a identifié que deux arbres protégés sur la parcelle (et non 5 comme allégué par les recourants). Toutefois, le plan des aménagements extérieurs mentionne la présence d'un sapin, tandis que le relevé de végétation et les décisions communales citent plutôt la présence d'un mélèze. Les décisions communales autorisent l'abattage d'un arbre fruitier (pommier selon le relevé de végétation, prunier selon les décisions communales), alors que ce dernier n'est pas protégé selon le relevé de végétation, vu la circonférence de son tronc. Elles ne précisent rien au sujet de l'érable sycomore présent sur la parcelle, qui est protégé et doit être supprimé selon le plan des aménagements extérieurs (art. 154, al. 1 RA et relevé de végétation, p. 13). Enfin, le permis de construire renvoie à plus tard le dépôt d'un plan des aménagements extérieurs, complété et nommant précisément les arbres à supprimer et leur espèce, de sorte que les interventions effectivement autorisées ne sont pas clairement identifiables (ch. 20.1.1, 20.2.1.8 et 20.2.1.9 du permis de construire). Pour cette raison également, les décisions communales doivent être annulées.

### 6.Considérations finales

#### 6.1.

Au vu de ce qui précède, les recours, bien fondés, doivent être admis et les décisions du Conseil communal et du DDTE doivent être annulées.

#### 6.2.

Vu le sort de la cause, il se justifie de mettre une partie des frais de la procédure à la charge des tiers intéressés, étant rappelé que les autorités cantonales et communales ne paient pas de frais (art. 47, al. 1 et 2 LPJA). L'examen du dossier a donné lieu à un travail relativement important, notamment en raison de l'imprécision des dossiers de plans déposés par le Conseil communal et de la procédure relative à la dérogation à l'arrêté cantonal, qui a nécessité une décision incidente. Tout bien considéré, il se justifie de mettre à la charge des maîtres d'ouvrage des frais de 1'650 francs.

L'avance de frais du même montant versée par les recourants leur sera restituée.

#### 6.3.

Les recourants, qui obtiennent gain de cause et sont représentés par un mandataire professionnel, ont droit à une indemnité de dépens (art. 48, al. 1 LPJA). Le montant de celle-ci doit être déterminé 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. 58, al. 1 et 67 de la loi fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (LTFrais), du 6 novembre 2019).

Le mandataire des recourants a déposé le 15 août 2022 une liste d'activités détaillée, en précisant avoir consacré 40 heures à son mandat. Pour l'avocat également, la cause a impliqué un travail relativement important, en particulier la rédaction de deux recours motivés de manière détaillée, ainsi que diverses observations. L'autorité de céans estime toutefois qu'elle ne peut pas tenir compte de toutes les prestations indiquées dans la liste, qui comprennent même les simples communications d'informations aux recourants ou à d'autres partenaires. De plus, les recourants n'ont pas eu gain de cause sur tous les points, notamment en contestant la suspension de la procédure dans l'attente de la décision du DDTE, ce qui a donné lieu à une décision incidente. Au vu de la nature, de l'importance et de la difficulté de la cause, une indemnité de dépens de 6'000 francs tout compris apparaît comme étant raisonnable. Cette indemnité est mise à la charge des tiers intéressés, de la commune et de l'État de Neuchâtel par le SFFN, à parts égales.

Par ces motifs, le Conseil d'État décide :

1. Les recours de X. et Y. contre les décisions du Conseil communal de A. du 13 juillet 2018 et du Département du développement territorial et de l'environnement du 2 juin 2021 sont admis.
2. Lesdites décisions sont annulées.
3. Une partie des frais de la procédure, par 1'650 francs, sont mis à la charge de Z1 et Z2.
4. L'avance de frais de 1'650 francs versée par les recourants leur est restituée.
5. Une indemnité de dépens de 6'000 francs tout compris est allouée aux recourants, à la charge de Z1 et Z2, de la commune et de l'État de Neuchâtel, par le service de la faune, des forêts et de la nature à parts égales.

Neuchâtel, le 31 octobre 2022

Au nom du Conseil d'état :

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.