

# NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2019.144 vom 20. Januar 2021

Ne Jurisprudence Adm, 2021-01-20, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2019.144](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2019.144)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2019.144 du 20 janvier 2021

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2019.144 del 20 gennaio 2021

## Regeste

La demande de contrôle préjudiciel du plan d'aménagement local formulée dans le recours est nouvelle et excède l'objet de la contestation. Elle est irrecevable et au surplus mal fondée, car les recourants n'exposent pas en quoi l'intérêt public au classement en zone mixte de la parcelle à construire pourrait avoir disparu ; La dérogation à la hauteur de corniche maximale accordée par le DDTE pour des cages d'ascenseur extérieures n'est pas justifiée par des circonstances particulières, mais plutôt par un choix de l'auteur du projet. Il n'est pas établi qu'une autre solution n'est pas envisageable ; Le nombre de 39 places de stationnement a été correctement calculé et plus de la moitié d'entre elles sont couvertes ou souterraines, comme exigé par le règlement d'aménagement communal ; Il n'est pas établi que le projet dispose d'un accès suffisant, condition de l'octroi du permis de construire. En effet, une route d'accès doit être construite par la commune pour desservir les immeubles et fait l'objet d'un autre projet, qui a également donné lieu à des oppositions et à un recours auprès du Conseil d'État. Cette future route, vu sa conception, est apte à absorber le trafic lié aux immeubles litigieux et, a priori, aux futurs bâtiments qui pourraient être construits dans le secteur concerné. Par contre, on ignore si elle sera adaptée dans le contexte global de la circulation à dans la localité, dès lors qu'elle débouche sur des routes qui accèdent aux zones artisanale et d'activités économiques. Par ailleurs, le service de l'énergie et de l'environnement ne s'est pas prononcé sur le respect par le projet de route des valeurs de planification en matière de bruit, question qui doit être examinée à l'échelle du quartier.

## Volltext

A.

Le 16 août 2017, B. (ci-après : le maître d'ouvrage, respectivement le tiers intéressé) a demandé un permis de construire 2 immeubles de 11 appartements avec garage enterré sur l'article [a] du cadastre de A. (dossier [...]), situé en zone mixte selon le plan d'aménagement de ladite localité (ci-après : PAL), [ ].

B.

B.a.

La mise à l'enquête publique de cette demande a eu lieu du 22 septembre au 23 octobre 2017. Elle a suscité une opposition de X. et Y., copropriétaires de l'article [b] du cadastre de A. (ci-après : les opposants, respectivement les recourants). Ceux-ci ont allégué que la route communale permettant d'accéder au projet n'était pas réalisée et faisait encore l'objet d'une procédure, de sorte que l'accès aux nouvelles constructions n'était pas assuré ; que cet accès n'avait pas fait l'objet d'une étude sérieuse en termes de sécurité et

de nuisances ; que le nombre de places de stationnement prévu était insuffisant ; que la dérogation sollicitée pour la hauteur de la cage d'ascenseur extérieure était exclusivement motivée par des motifs de rentabilité et qu'indépendamment de cet ouvrage, le projet ne respectait pas la hauteur maximale de corniche fixée par le règlement d'aménagement communal (ci-après : RA).

B.b.

X. et Y. se sont également opposés au projet de route communale précité mis à l'enquête publique du 18 août au 19 septembre 2017 (dossier [...]), de même que d'autres propriétaires. Le Conseil communal a levé les oppositions par décisions du 20 décembre 2018 et les autres propriétaires ont recouru auprès de l'autorité de céans contre la décision les concernant (dossier [...]). Le Conseil d'État statue sur ce recours par décision de ce jour. Le 27 septembre 2018, le service de l'aménagement du territoire (SCAT) a émis un préavis de synthèse favorable sur le projet de route, à la condition que les remarques formulées par les services consultés soient respectées. Il a relevé que la route était indispensable à l'équipement du bien-fonds devant accueillir les immeubles objet du présent recours et qu'elle était conforme à un plan d'alignement [ ], contraignant pour le périmètre concerné.

B.c.

Le 28 septembre 2018, le SCAT a formulé un préavis de synthèse favorable sur le projet du maître d'ouvrage, à la condition que les remarques formulées par les services consultés soient respectées. Le service des ponts et chaussées (SPCH) faisait partie de ces services. Il a relevé que le trafic généré par le projet ne péjorerait pas les conditions existantes de sécurité sur le réseau routier et que "la présente demande de permis de construire [était] subordonnée au permis de construire [...] relatif à la construction d'une route nécessaire pour desservir les deux immeubles projetés".

B.d.

Ces préavis de synthèse ont été transmis par la commune aux opposants, qui ont annoncé maintenir leurs oppositions par courrier du 31 octobre 2018.

B.e.

Le maître d'ouvrage s'est déterminé sur l'opposition par courrier du 2 novembre 2017, auquel les opposants ont répondu le 1er décembre 2017.

C.

C.a.

Par décision du 28 septembre 2018, le Département du développement territorial et de l'environnement (ci-après : le département) a accordé une dérogation à la hauteur maximale de corniche de 9 mètres fixée par le règlement d'aménagement communal pour les corps des cages d'ascenseurs des deux bâtiments atteignant la hauteur d'environ 11 mètres. Il a en outre levé l'opposition dans la mesure où elle concernait la hauteur à la corniche. Le projet n'atteignant de loin pas la densité et le taux d'occupation maximaux autorisés par le règlement d'aménagement, il a estimé que la dérogation n'était pas motivée par la volonté d'augmenter la surface habitable et la rentabilité de la construction ; que si les cages d'ascenseurs de 2 m<sup>2</sup> se trouvaient en toiture, elles pourraient être assimilées à des superstructures non prises en compte dans le calcul de la hauteur de

corniche et que leur hauteur devant la façade constituait donc un cas de rigueur justifiant une dérogation ; que leur présence n'entraînait pas de préjudice pour les voisins et qu'aucun intérêt public ou privé n'était atteint par la dérogation vu les préavis favorables émis sur le projet par les services communaux et cantonaux.

C.b.

Le Conseil communal a levé l'opposition par décision du 16 avril 2019. Il a considéré que les opposants avaient qualité pour contester le projet, puisque leur parcelle était distante d'environ 50 mètres de l'ouvrage projeté et que l'admission de leurs griefs empêcherait de construire ce dernier, ou en tout cas de le construire selon les plans déposés.

S'agissant de l'accès routier, il a retenu qu'un projet de construction devait disposer d'un tel équipement au plus tard au moment de réalisation et que dans le cas présent, le permis de construire pouvait être accordé à la condition suspensive que le permis de construire la route soit lui-même entré en force. Il a ajouté que les opposants ne présentaient pas d'éléments laissant penser que la route est sous-dimensionnée et qu'avec 97,5 à 117 mouvements de véhicules par jour pour 39 places de stationnement, il n'y avait pas lieu de s'écarter du préavis favorable du SPCH. Il a constaté que les dispositions du règlement communal des constructions (ci-après : RC) sur le nombre de places de stationnement ne pouvaient pas s'appliquer car ce règlement exige un nombre de places inférieur à ce que demande le droit cantonal, que le nombre de places prévu se situait dans la fourchette des besoins-limite fixée par le droit cantonal et que moins de la moitié des places prévues n'était pas couverte, ce qui correspond aux exigences des règlements communaux d'aménagement et des constructions. Enfin, il a renvoyé à la décision du département quant à la hauteur du projet, tout en soulignant que la hauteur totale du bâtiment, jugée imposante par les opposants, était conforme au règlement d'aménagement à l'exception des cages d'ascenseur et qu'à supposer que le grief des opposants soit recevable dans le cadre de sa décision puisque le département s'était prononcé, il devait être rejeté sous l'angle de l'esthétique.

C.c.

Par décision du 16 avril 2019 également, le Conseil communal a octroyé le permis de construire.

D.

Le présent recours est dirigé contre la décision du Conseil communal levant l'opposition. Les recourants réclament un contrôle préjudiciel du plan d'aménagement communal, en alléguant que le plan d'aménagement communal est ancien, que les parcelles voisines du projet situées en zone d'habitation à faible densité sont soumises à plan de quartier, qu'un tel plan n'a pas encore été adopté, que ces parcelles ne sont pas bâties et que le type de construction qui y sera réalisé n'est pas connu. Ils en concluent que le Conseil communal n'aurait pas dû autoriser le projet litigieux avant d'assurer une planification cohérente sur l'ensemble des parcelles du secteur, ce qui implique selon eux de ne pas maintenir l'article [a] en zone mixte.

Par ailleurs, les recourants maintiennent que la hauteur moyenne de corniche est dépassée indépendamment de celle des cages d'ascenseur, puisque la hauteur de "certaines parties du toit" atteint 11 mètres. Ils soutiennent qu'une dérogation à la hauteur de corniche n'aurait pas dû être accordée car elle ne serait pas motivée par des raisons thermiques ou

phoniques, mais par le souhait d'augmenter la surface habitable et donc la rentabilité des bâtiments.

Ils ajoutent que seules 19 places de stationnement sont enterrées, soit moins de la moitié des 39 places prévues au total, en contradiction avec le règlement d'aménagement communal. Ils sont en outre d'avis que le nombre de places de stationnement aurait dû être calculé sur la base du règlement d'aménagement communal de 2001, plus récent que le règlement communal des constructions qui date de 1983.

Finalement, les recourants reprochent au Conseil communal de ne pas avoir tenu compte du périmètre soumis à plan de quartier pour évaluer le trafic supplémentaire dans le secteur, alors que d'éventuelles nouvelles constructions engendreront inmanquablement une surcharge de trafic. Ils jugent problématiques la largeur et la sortie sur le village de la route d'accès prévue, en raison de "l'étroitesse des passages", et considèrent que la charge de trafic n'a pas fait l'objet d'une analyse sérieuse tant sur le plan de la sécurité des usagers que sur celui des nuisances.

Ils concluent à l'annulation de la décision communale et au rejet de la demande de permis de construire, sous suite de frais et dépens.

E.

Le maître d'ouvrage a formulé des observations sur le recours le 27 juin 2019, en concluant à son rejet. Leur contenu sera évoqué dans les considérants en droit en tant que besoin. Le Conseil communal a conclu au rejet du recours sans formuler d'observations.

Considérant en droit :

### 1.Recevabilité

Le recours a été déposé dans les formes et délai légaux. Selon le Système d'Information du Territoire Neuchâtelois (SITN), la maison des recourants se trouve à environ 70 mètres de la parcelle à bâtir. Elle en est séparée du bien-fonds à bâtir par l'article [c], qui n'est pas construit. Les recourants auront vue sur les nouveaux immeubles et ont dès lors qualité pour contester le projet en tant que voisins, au sens de l'article 32, lettre a de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979. En outre, ils se plaignent d'un défaut d'équipement de la parcelle à construire, en alléguant que celle-ci ne dispose pas d'un accès adapté. Ils possèdent un intérêt pratique et concret à se plaindre d'une telle absence d'équipement, dans la mesure où en cas d'admission de ce grief, le projet de construction ne serait pas réalisé. Une autorisation de construire ne peut en effet être délivrée que pour les terrains équipés (art. 22, al. 2, litt. b de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979 ; RJN 2018 p. 712, consid. 4b et la référence citée).

Le recours est donc recevable sur le principe.

### 2.Contrôle préjudiciel du plan d'aménagement local

#### 2.1.

L'objet du recours est nommé objet de la contestation. Celui-ci est incorporé dans la décision et comprend tous les rapports juridiques au sujet desquels l'autorité qui a statué s'est prononcée d'une manière qui la lie. L'objet de la contestation délimite ainsi le cadre des rapports juridiques susceptibles d'être examinés par l'autorité judiciaire ou de recours.

L'objet du litige dans la procédure administrative subséquente est le rapport juridique qui ■ dans le cadre de l'objet de la contestation déterminé par la décision ■ constitue, d'après les conclusions du recours, l'objet de la décision effectivement attaquée. L'autorité de recours ne se prononce en principe que sur les points qui, dans le cadre de l'objet de la contestation, sont effectivement litigieux. La contestation ne saurait excéder l'objet de la décision attaquée, c'est-à-dire les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou, d'après une interprétation correcte de la loi, aurait dû se prononcer de manière contraignante. L'objet d'une procédure ne peut donc pas s'étendre ou qualitativement se modifier au fil des instances (arrêt de la Cour de droit public du 2 septembre 2020 CDP.2019.214, consid. 4a et les références citées).

## 2.2.

Les recourants réclament un contrôle préjudiciel du plan d'aménagement communal et mettent en cause l'affectation de la parcelle à bâtir en zone mixte. Cet argument n'a pas été invoqué dans le cadre de l'opposition et l'autorité inférieure n'avait pas à se prononcer à son sujet. Il va donc au-delà de l'objet de la contestation et doit être déclaré irrecevable.

## 2.3.

Par surabondance de droit, il est relevé qu'un propriétaire foncier peut être fondé à obtenir le réexamen d'un plan d'affectation en vigueur sur la base de l'article 21, alinéa 2 LAT, selon lequel les plans d'affectation doivent faire l'objet des adaptations nécessaires lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées. Cette demande peut concerner des immeubles voisins. Son auteur doit démontrer que les divers intérêts publics pris en considération à l'occasion de l'adoption de la mesure de planification critiquée ne sont plus prépondérants par rapport à ses intérêts de propriétaire. Le droit fédéral ne confère en revanche aucune prétention juridique à celui qui invoque uniquement un intérêt général à adapter les mesures d'aménagement du territoire à l'évolution des circonstances ou qui se prévaut d'autres motifs sans rapport direct avec les possibilités d'utilisation de sa propriété (ATF 120 Ia 227, consid. 2d p. 234).

Les recourants avancent de manière toute générale que "la zone mixte ne devrait pas être applicable" à la parcelle destinée au projet dans le cadre d'une vision d'ensemble de la planification, vu la présence de parcelles voisines en zone d'habitation à faible densité soumises à plan de quartier. Ils n'exposent pas en quoi l'intérêt public au classement de cette parcelle en zone mixte pourrait avoir disparu par rapport à leurs propres intérêts, de sorte que leur demande serait quoi qu'il en soit mal fondée.

## 3. Hauteur

### 3.1.

Bien qu'ils ne le mentionnent pas dans leurs conclusions, les recourants contestent non seulement la décision du Conseil communal levant leur opposition, mais également celle du département accordant une dérogation à la hauteur de corniche et levant leur opposition. Cette décision dite "spéciale" est liée aux autres décisions rendues sur le projet ; elle a été notifiée aux recourants avec ces autres décisions, conformément au principe de la coordination des procédures (art. 65, al. 1 et 2 du règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr.), du 16 octobre 1996). Il y a donc lieu d'entrer en matière sur les griefs des recourants contre la décision du département, puisqu'elle forme un tout avec

les autres décisions relatives au projet.

### 3.2.

Selon l'article 46 du règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (RELCAT), du 16 octobre 1996, dans sa version encore en vigueur selon les dispositions transitoires à la modification du 14 décembre 2016 dudit règlement, la hauteur des bâtiments est déterminée dans les plans d'affectation notamment par la hauteur de corniche, qui se mesure par rapport au terrain naturel. Pour les bâtiments à toiture en pente, la hauteur de corniche se mesure à l'intersection du plan du rampant de la toiture avec le plan de la façade considérée (art. 48, al. 1 RELCAT). Pour les bâtiments à toiture plate, la hauteur est celle de la dalle de couverture (art. 49, al. 1 RELCAT). La hauteur de corniche est une hauteur moyenne, qui se mesure aux angles du bâtiment (art. 47, al. 1 RELCAT). L'article 11.01.6 RA fixe la hauteur moyenne de corniche à 9 mètres pour les bâtiments en zone mixte (litt. b). Le nombre de niveaux apparents est fixé à 4 au maximum (litt. c) et la hauteur au faîte n'est pas limitée.

### 3.3.

Dans les considérants de sa décision, le département précise que la hauteur moyenne de corniche des bâtiments, à toiture en pente, est de 8.07 mètres pour le bâtiment A et de 6.87 mètres pour le bâtiment B, et que seules les cages d'ascenseur, à toiture plate, dépassent cette hauteur. Les recourants objectent qu'indépendamment des cages d'ascenseur, certaines parties de la toiture des bâtiments atteignent 11 mètres, de sorte que la hauteur moyenne de corniche de 9 mètres fixée par le règlement d'aménagement est dépassée.

Les plans des façades et de coupe indiquent en rouge, pour le bâtiment A, une hauteur moyenne de corniche de 8.07 mètres et de 6.87 mètres pour le bâtiment B. Ces chiffres résultent de la fiche de calcul jointe à la demande de permis de construire, qui détaille le calcul des hauteurs moyennes de chaque bâtiment.

Les plans précités mentionnent toutefois (en noir) des corniches de 11.01 mètres en certains points des bâtiments. Or, il ressort des plans que cette hauteur est calculée depuis l'altitude à laquelle le niveau fini du rez-de-chaussée des bâtiments devra être implanté au moment de la construction (niveau +/-0 de 744 m/s/m), qui n'a aucune influence sur le calcul de la hauteur de corniche depuis le terrain naturel préexistant. Selon les plans et la fiche de calcul précitée, la hauteur de corniche des bâtiments est toujours inférieure à 11 mètres par rapport au terrain naturel. Il n'y a dès lors pas lieu de retenir un dépassement de leur hauteur moyenne de corniche. Les données y relatives ont été vérifiées dans le cadre de la décision du département, qui ne relève pas d'autre dépassement de hauteur que celui des cages d'ascenseur.

L'article 47, alinéa 3 a RELCAT prévoit que si une construction comporte deux ou plusieurs corps contigus nettement distincts, la hauteur moyenne sera calculée pour chaque élément. Les cages d'ascenseur, dont la hauteur de corniche atteint environ 11 mètres selon la décision du département, sont reliées aux bâtiments par des coursives et constituent a priori des corps distincts. À supposer qu'elles doivent être considérées comme faisant partie de ces bâtiments et entraînent de ce fait un dépassement de la hauteur moyenne de corniche autorisée pour tout le projet, il n'en reste pas moins qu'il faut se référer à la décision du département. Que la dérogation soit accordée pour les cages d'ascenseur seulement, ou pour le projet global en raison d'un dépassement de hauteur provoqué par

ces ouvrages, le raisonnement reste le même.

#### 3.4.

Reste à examiner si le département a correctement appliqué l'article 40 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996. Sa décision rappelle de manière détaillée les principes découlant de cette disposition et il convient d'y renvoyer.

Dans la demande de dérogation du 16 août 2017 déposée à l'appui la demande de permis de construire, le maître d'ouvrage explique qu'il a fait le choix d'aménager les accès aux appartements par des escaliers et des ascenseurs situés à l'extérieur des bâtiments, d'une part pour optimiser l'isolation thermique, en évitant d'intégrer un noyau froid dans des volumes chauffés, d'autre part pour lutter contre les nuisances phoniques liées à ces éléments constituant des espaces communs. Les recourants soutiennent que la demande de dérogation est en réalité motivée par un souci de rentabilité et vise à augmenter les mètres carrés habitables dans les bâtiments. Il est vrai que des raisons purement économiques ne créent pas à elles seules des situations particulières justifiant une autorisation exceptionnelle (arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 14 juillet 2020 CDP.2019.299, consid. 2b et les références citées). À ce propos, on retiendra avec le département qu'à première vue, la conception du projet ne laisse pas apparaître une recherche de rentabilité maximale "cachée" derrière des motifs d'isolation thermique et phonique, puisque la densité de 2.5 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> et le taux d'occupation du sol de 30% autorisés par l'article 11.01.5 RA ne sont de loin pas atteints. En effet, la densité du projet y compris les ascenseurs est de 2.3 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> et le taux d'occupation du sol de 24% ; 1'861 m<sup>3</sup> pourraient encore être construits (cf. formulaire de demande de permis de construire, ch. 7 p. 4 et fiche de calculs jointe à cette demande p. 1 et 2).

L'aménagement d'ascenseurs extérieurs implique forcément qu'ils aboutissent à une hauteur supérieure à la corniche pour permettre l'accès aux appartements des combles situés au 4<sup>ème</sup> niveau. Par ailleurs, comme le remarque le département dans sa décision, si les cages d'ascenseur de 11 mètres de hauteur étaient intégrées aux bâtiments et dépassaient de leur toiture, cette superstructure ne serait pas prise en compte dans le calcul de la hauteur de corniche. Cette solution résulte du schéma contenu dans le RELCAT et illustrant la portée de l'article 48 a RELCAT (1er schéma depuis la gauche). Au surplus, les recourants ne prétendent pas que la présence des ascenseurs extérieurs leur cause un inconvénient particulier. Il n'en reste pas moins que vu les droits à bâtir encore disponibles, rien ne démontre que la solution choisie est la seule praticable et qu'une conception différente des bâtiments, avec des cages d'ascenseur intérieures et si besoin isolées au niveau thermique et phonique, n'est pas envisageable. Par ailleurs, si les constructions destinées à l'habitation collective de plus de quatre niveaux sur sous-sol doivent être dotées d'un ascenseur pour assurer leur accessibilité aux personnes handicapées physiques et sensorielles, celles ne dépassant pas quatre niveaux sur sous-sol, comme en l'espèce, doivent seulement être conçues de façon à être adaptables aux besoins de ces personnes (art. 28, al. 2 RELConstr.). La desserte des combles par un ascenseur n'est donc pas une obligation absolue de ce point de vue. En définitive, la solution retenue découle avant tout d'un choix de l'auteur du projet, qui permet de consacrer tout le volume des bâtiments à des locaux habitables. À supposer que ce choix ne soit pas malgré tout dicté par des motifs financiers mais par l'intention d'atteindre la meilleure solution architecturale, une telle circonstance ne constitue pas à elle seule une circonstance particulière justifiant une dérogation au sens de l'article 40, alinéa 1, lettre a LConstr. (arrêt précité)

CDP.2019.299, consid. 3b).

Par conséquent, les arguments des recourants doivent être admis et la décision du département doit être annulée.

#### 4.Places de stationnement

##### 4.1.

Selon l'article 26 RELConstr., toute construction ou installation nouvelle ou faisant l'objet d'importantes transformations ou d'un changement d'affectation doit disposer, sur fonds privés et à proximité immédiate, de places de stationnement pour les véhicules automobiles et pour les deux-roues, ainsi que de places de stationnement destinées à couvrir des besoins particuliers. Les besoins en places de stationnement d'une construction desservie exclusivement par la voiture particulière (besoins limites) sont fixés par l'annexe 1 du RELConstr., en fonction de l'affectation des constructions. Pour les habitations collectives, ils sont d'une case pour 80 à 100 m<sup>2</sup> de surface brute de plancher, mais au minimum d'une case par appartement + 10% pour visiteurs selon ladite annexe.

Les communes peuvent fixer les besoins limites dans leurs règlements communaux, pour autant que ceux-ci restent dans les limites de l'annexe 1 (art. 27, al. 1 et 2 RELConstr.). En d'autres termes, elles peuvent préciser, dans le cadre de la fourchette prévue par ladite annexe, le nombre de cases nécessaires, par exemple 1 case pour 80 m<sup>2</sup> de surface brute de plancher (Document d'information "Problématique des places de stationnement" de décembre 1996 consultable sur le site internet officiel du SCAT, p. 10).

Il appartient au Conseil communal de déterminer le nombre de places à réaliser pour un projet donné dans le cadre de la procédure de permis de construire (art. 28 et 29, al. 1 et 2 RELConstr.).

##### 4.2.

En l'espèce, contrairement à ce qu'affirment les recourants, le nombre de places de stationnement à aménager pour le projet n'a pas à être fixé en fonction de l'article 10.01.9 RA. Cette disposition, spécifique à la zone mixte, renvoie au RELConstr. pour ce calcul et se borne à exiger qu'une certaine proportion du nombre de places ainsi déterminé soient souterraines ou couvertes. Par ailleurs, le Conseil communal n'a pas calculé le nombre de places de parc en fonction du règlement communal des constructions. En effet, la décision attaquée précise bien que c'est le RELConstr. (auquel renvoie le règlement d'aménagement) et non le règlement communal qui est appliqué, puisque celui-ci sort du cadre fixé par le droit cantonal (consid. 4c).

Au vu de la surface brute de plancher utile de 3'328 m<sup>2</sup> indiquée dans la demande de permis de construire, le nombre minimum de places à aménager est bien de 36,6 (3'328 m<sup>2</sup> divisés par 80 m<sup>2</sup> + 10% pour visiteurs) et le nombre maximum de 45,76 (3'328 m<sup>2</sup> divisés par 100 m<sup>2</sup> + 10% pour visiteurs). Le nombre de 39 places fixé par le Conseil communal reste dans cette fourchette, conformément aux compétences dont dispose cette autorité (arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 30 janvier 2018 CDP.2017.163, consid. 4b, confirmé par le Tribunal fédéral, voir ATF du 27 juillet 2018 1C\_110/2018, consid. 3.2).

##### 4.3.

Selon l'article 39, alinéa 4 RC, le Conseil communal peut exiger que le tiers au moins des places de parc à aménager soient souterraines ou intégrées aux immeubles. Quant à

l'article 11.01.9 RA, il prévoit qu'en zone mixte, le plus grand nombre de places de stationnement, mais au moins la moitié prévue dans le RELConstr., doit se trouver dans des garages collectifs souterrains ou être contenue dans les bâtiments ou dans des annexes enterrées ou recouvertes d'une terrasse. C'est cette disposition, qui constitue une exception pour la zone mixte, qui doit être appliquée.

Les plans de situation et des aménagements extérieurs montrent que 18 places de parc extérieures doivent être aménagées. Selon le plan du sous-sol, les autres places, au nombre de 21, se trouveront soit dans le parking souterrain (19 places), soit à proximité de son entrée sous un couvert (places 11 et 12, cf. également le plan de la façade nord du bâtiment A et le formulaire de demande de permis de construire, ch. 17 p. 5). Les exigences du règlement d'aménagement sont ainsi respectées.

## 5. Trafic routier

### 5.1.

Il a déjà été relevé qu'une autorisation de construire ne peut être délivrée que si le terrain est équipé. Tel est le cas, selon l'article 19, alinéa 1 LAT, lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès et par des conduites auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées.

Selon la jurisprudence (RJN 2018 p. 712, consid. 4c et les références citées), une voie d'accès est adaptée à l'utilisation prévue lorsqu'elle est suffisante d'un point de vue technique et juridique pour accueillir tout le trafic de la zone qu'elle dessert. Il faut aussi que la sécurité des automobilistes et des autres utilisateurs, en particulier les piétons soit garantie sur toute sa longueur, que le revêtement soit adéquat en fonction du type de véhicules qui vont l'emprunter, que la visibilité et les possibilités de croisement soient suffisantes et que l'accès des services de secours (ambulance, service du feu) et de voirie soit assuré. La règle de l'article 19, alinéa 1 LAT poursuit dans cette mesure des buts de police. Il appartient au droit cantonal de régler avec plus de précision les caractéristiques des voies d'accès, selon leur fonction. Il existe des normes techniques (normes de l'Association suisse des professionnels de la route, VSS) qui définissent de façon détaillée les types de routes et leurs aménagements (routes collectrices, routes de desserte, notamment) ; le droit cantonal peut s'y référer, étant précisé qu'elles doivent être appliquées en fonction des circonstances concrètes et en accord avec les principes généraux du droit, dont celui de la proportionnalité. Un bien-fonds ne peut pas être considéré comme équipé si, une fois construit conformément aux règles du plan d'affectation, son utilisation entraîne un accroissement du trafic qui ne peut pas être absorbé par le réseau routier et s'il provoque des atteintes nuisibles ou incommodantes dans le voisinage. Ces différents principes sont repris dans la législation cantonale : l'article 109 LCAT oblige la commune à équiper la zone d'urbanisation, notamment en voies d'accès (al. 1) et subordonne la construction de tout bâtiment à la réalisation de ces équipements (al. 3). L'article 69 RELCAT précise que les voies d'accès doivent tenir compte, notamment, de la sécurité de tous les usagers. L'article 9 LConstr. rappelle enfin que, compte tenu de l'importance des constructions et installations, les accès à la voie publique doivent garantir la sécurité des piétons et celle de la circulation routière, ainsi que l'intervention des services publics.

### 5.2.

Dans la pratique, il a été jugé qu'un passage d'une largeur de 3 mètres n'était pas suffisant pour desservir sept immeubles locatifs comprenant 137 appartements (RJN 5 III 530); qu'un chemin privé en terre battue de 3,50 mètres, conduisant à quatre villas, n'était pas suffisant pour desservir une nouvelle construction de 8 logements, en particulier en raison de sa configuration (angle droit par rapport à la voie publique) qui exigeait des manœuvres de la part des véhicules lourds des services publics qui s'y engageaient (RJN 1990, p. 185); qu'un chemin d'une longueur de 190 mètres, d'une largeur de 2,80 mètres au maximum, escarpé et en devers dans un coteau très raide n'était pas suffisant pour absorber un surcroît de trafic de 14 places de stationnement (RDAF 1992, p. 211) ; qu'une route collectrice d'une largeur de 4-5 mètres dépourvue de trottoir, sur laquelle 1'100 véhicules passent quotidiennement, n'était pas en mesure d'absorber de façon satisfaisante le trafic supplémentaire qu'engendrerait le lotissement projeté de 27 unités d'habitation (RJN 2001, p. 266) ; qu'un chemin d'une longueur de 245 mètres ouvert à l'usage commun, en particulier aux véhicules agricoles et aux promeneurs, était suffisant pour assurer la desserte d'un quartier d'habitation d'environ 10'000 m<sup>2</sup> en cours d'aménagement, en dépit d'une largeur de 3,30 mètres et d'un revêtement usagé à mesure que les bas-côtés peuvent servir au croisement (ATF non publié du 30 septembre 2003 1P.375/2003 confirmant l'arrêt du 12 mai 2003 publié à la RVJ 2004, p. 63) ; qu'une route communale d'une largeur moyenne d'environ 5 mètres, à laquelle s'ajoutait un trottoir d'une largeur de 1,20 mètres à 1,50 mètres, constituait un accès adéquat pour un immeuble de 14 appartements avec garage souterrain de 12 places, bien que d'autres projets immobiliers soient prévus à proximité (décision du Conseil d'État du 22 novembre 2017 REC. 2017.167, consid. 5.5).

### 5.3.

Les caractéristiques de la route devant desservir l'article [a] (dossier [...]) sont connues des recourants, qui se sont opposés à ce projet d'accès lors de sa mise à l'enquête publique. Dès lors, comme ce projet a donné lieu à un recours d'autres opposants auprès de l'autorité de céans, il y a lieu de se référer au dossier concerné ([...]).

Selon ce dernier, la commune prévoit de construire une route sur le domaine public communal ([..]), sur l'article [d] du cadastre de A. lui appartenant et sur [3 autres articles] du même cadastre appartenant à deux propriétaires privés. Le SCAT a relevé dans son préavis de synthèse que cette route était indispensable à l'équipement de l'article [a]. Selon les plans, la route, d'une largeur de 4.40 mètres et pourvue sur un côté d'un trottoir de 1,50 mètres de largeur, doit relier l'actuel chemin D. partant du chemin C. ([ ]) à un tourne-char situé sur les articles [c] et [a]. Un tronçon de chemin piétonnier est par ailleurs prévu sur l'article [d]. Les plans de situation indiquent que ces ouvrages doivent prendre place à l'intérieur d'alignements sanctionnés. Les articles [e] et [c] sont classés en zone d'habitation à faible densité 2 (ZHFD 2). Avec une partie de l'article [f] voisin, situé dans la même zone, ils font partie d'un périmètre dans lequel la construction est soumise à l'établissement préalable d'un plan de quartier selon les articles 4.07.2 et 9.01.6 du règlement d'aménagement communal.

### 5.4.

Le tracé de la route est conditionné par le plan d'alignement communal sanctionné le 27 juin 2001. Le SPCH relève dans son préavis sur le projet de route (p. 3 du préavis de synthèse) que sa largeur de 4,40 mètres (pourvue d'un solide revêtement selon le plan du profil type) permet à deux voitures de se croiser à la vitesse de 30 km/h selon les normes

VSS. Un accotement, recouvert de terre végétale selon le plan du profil type, peut encore, selon les situations, augmenter de 50 centimètres la largeur à disposition des véhicules. Les piétons n'auront pas à partager l'espace dévolu au trafic routier, puisqu'ils pourront emprunter un trottoir de 1,50 mètres de largeur aménagé d'un côté de la route. Ces aménagements constituent le prolongement de ceux de l'actuel chemin D.. Situés en terrain pratiquement plat, ils se composent d'un premier tronçon rectiligne, d'un virage en direction ouest et d'un deuxième tronçon rectiligne menant au tourne-char. Aucun problème de visibilité n'est relevé par le SPCH, y compris au débouché du chemin D. sur le chemin C. (qui sont des aménagements déjà existants). Si l'on compare cette situation aux cas jurisprudentiels cités plus haut, la route est apte à absorber le trafic lié aux immeubles projetés puisqu'elle assure la sécurité des piétons et permet la circulation des véhicules à vitesse modérée.

#### 5.5.

En ce qui concerne le trafic généré par de futures constructions sur les parcelles voisines soumise à plan de quartier, non encore bâties, il est vrai que par sa construction et son aménagement, une route doit pouvoir accueillir tout le trafic de la zone qu'elle dessert, une fois celle-ci entièrement construite selon les règles du plan d'affectation. Par ailleurs, les immissions de bruit des nouvelles installations doivent être limitées de manière à ce qu'elles ne dépassent pas les valeurs de planification (VP), dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportable (art. 25 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), du 7 octobre 1983 ; art. 7, al. 1 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), du 15 décembre 1986). L'équipement n'est en outre pas adapté lorsque l'utilisation des voies d'accès provoque des nuisances nuisibles et incommodes pour le voisinage, incompatibles avec la protection de l'environnement. Ainsi, dans les zones à bâtir existantes mais non encore équipées (comme c'est le cas ici en matière d'accès), destinées à la construction de logements, l'équipement ne peut pas être considéré comme suffisant si son utilisation devait conduire à un dépassement des VP, à moins que des mesures de planification, d'aménagement ou de construction permettent de respecter ces valeurs (art. 24, al. 2 LPE ; art. 30 OPB). De ce point de vue, ce ne sont pas les parcelles individuelles qui doivent être prises en considération mais la zone concernée dans son ensemble, étant précisé que des exceptions au respect des valeurs de planification peuvent être accordées pour de petites zones à bâtir selon l'article 30 OPB (ATF 123 II 337, consid. 8a à c, p. 354ss ■ JT 1998 I p. 486/487). Enfin, l'exploitation d'installations fixes nouvelles ne doit pas entraîner un dépassement des valeurs limites d'immission (VLI) consécutif à l'utilisation accrue d'une voie de communication (art. 9, litt. a OPB).

En l'espèce, il ressort des plans du dossier et du SITN que la route projetée peut desservir d'autres parcelles en zone d'habitation à faible densité et en zone d'ancienne localité, d'une surface totale de plus de 16'000 m<sup>2</sup> et qui ne comptent quasi aucune construction à ce jour.

#### 5.6.

La décision attaquée ne se prononce pas sur les incidences de la route en matière de bruit et sur sa capacité à absorber le trafic à l'échelle du secteur "E.", bien que ces questions aient été évoquées dans l'opposition. Toutefois, la jurisprudence a admis que les principales questions relatives à l'autorisation de construire selon l'article 22, alinéa 2 LAT, soit

notamment celle de savoir si le terrain est suffisamment équipé, relèvent clairement du droit de l'aménagement du territoire. Le Conseil d'État dispose donc à cet égard d'une pleine cognition qui l'autorise à réparer le défaut de motivation de la décision attaquée (arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 16 novembre 2017 CDP.2016.342, consid. 2, Aemisegger/Haag, in Commentaire LAT, Genève-Bâle-Zurich 2010, N. 44 ad art. 33).

5.7.

La norme VSS 40 045 "Projet, bases, Type de route : routes de desserte", de mars 2019, définit les routes de desserte comme étant des routes à l'intérieur des espaces bâtis qui n'ont dans le réseau routier qu'une importance de quartier et qui desservent des parcelles ou des bâtiments pour conduire la circulation aux routes collectrices (p. 1, ch. 4). La fonction de la route litigieuse correspond à cette définition. On distingue trois types de routes de desserte, dont la route de desserte de quartier qui peut desservir jusqu'à 300 unités de logement pour une capacité de 150 véhicules par heure, et la route d'accès qui peut desservir jusqu'à 150 unités de logement pour une capacité de 100 véhicules par heure (p. 3, ch. 8 et p. 5, tableau 1). Vu sa conception décrite ci-dessus, la route litigieuse présente plusieurs caractéristiques d'une route de desserte de quartier (2 voies de circulation, trottoir d'un côté, possibilité de circuler sur toute la longueur, place de rebroussement), tandis que les possibilités de croisement exigées par le SPCH (voiture/voiture à vitesse réduite) s'apparentent plutôt au type route d'accès (p. 5 tableau 1). Vu l'affectation en zone d'habitation à faible densité 2 de la majeure partie des terrains non bâtis du secteur "E.", l'aménagement de 300, et même de 150 unités de logement, est une estimation large et la route d'accès telle que prévue est a priori apte à absorber le trafic du quartier. Néanmoins, on ignore ce qu'il en est du point de vue de l'écoulement du trafic du quartier sur le réseau routier avoisinant, en l'état actuel et dans l'hypothèse où le secteur "E." serait densifié dans le cadre de la révision du PAL, option envisagée par le plan directeur régional [ ] pour les villages de plaine tels que A.. Faute d'éléments à ce sujet dans le dossier, l'autorité de céans n'est pas en mesure de réparer le défaut de motivation de la décision attaquée.

5.8.

Selon l'avis émis par le service de l'énergie et de l'environnement dans le préavis de synthèse relatif au projet litigieux, le trafic induit par les 39 places de parc ne risque pas d'entraîner un dépassement des VLI suite à l'utilisation accrue d'une voie de communication. En revanche, le préavis de synthèse concernant le projet de route, communiqué aux recourants par la commune, n'aborde pas la question du bruit. Ainsi, on ignore si l'utilisation de la route litigieuse présente un risque de dépassement des VP, inférieures aux VLI (art. 23 LPE), à l'échelle du quartier "E.". Un pronostic fiable quant au respect de l'OPB n'était pas envisageable lors de l'élaboration du plan d'alignement, qui se borne à réserver l'espace nécessaire à la construction d'une route (ATF 129 II 276, consid. 3.4 p. 280). La parcelle des recourants est classée en degré de sensibilité au bruit II (zones réservées à l'habitation, art. 43, al. 1, litt. b OPB) et des données sur les incidences du trafic (pronostic de bruit) devraient figurer au dossier. À défaut de telles indications, l'autorité de céans n'est pas en mesure de réparer le défaut de motivation de la décision attaquée.

5.9.

En conclusion, en l'état actuel, il n'est pas possible d'affirmer que la route prévue par la commune constitue un accès suffisant. C'est pourquoi le Conseil d'État admet le recours déposé contre les décisions relatives à cet ouvrage, par décision de ce jour.

Même s'il était établi que cette route constitue un accès suffisant, il convient de préciser que l'accès à une construction doit être garanti tant sur le plan juridique que factuel au moment de la délivrance du permis de construire. Le projet doit disposer de l'équipement routier au plus tard au moment de sa réalisation et il est à cet égard suffisant que, pour entrer en force, l'autorisation de construire soit assortie de la condition que l'accès routier est garanti (arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 9 juillet 2015 CDP.2015.65, consid. 3b/aa et les références citées). Le préavis de synthèse sur le projet d'immeubles (p. 10) précise que la demande de permis de construire "est subordonnée au permis de construire (...) relatif à la construction d'une route nécessaire pour desservir les deux immeubles projetés". Le permis de construire indique que le préavis de synthèse en fait partie intégrante. Ces indications ne sont pas suffisamment précises compte tenu de la jurisprudence précitée. Le permis de construire aurait de toute manière dû préciser qu'il ne pouvait entrer en force qu'au moment où que l'autorisation de construire la route prévue par le dossier [...] entrerait elle aussi en force et que les immeubles devraient disposer de la route prévue au plus tard au moment de leur réalisation.

## 6.Considérations finales

### 6.1.

Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis. Les décisions du département et du Conseil communal levant l'opposition doivent être annulées, ainsi que le permis de construire.

### 6.2.

Vu le sort de la cause, la présente décision sera rendue sans frais, les communes n'en payant pas (art. 47, al. 2 LPJA). L'avance de frais de 2'310 francs versée par les recourants suite à la décision du 3 juin 2019 du service juridique de l'État, chargé de l'instruction du recours, leur sera restituée.

### 6.3.

Leurs conclusions étant admises, les recourants, représentés par un mandataire professionnel, auront droit à des dépens (art. 48, al. 1 LPJA). Leur montant doit être déterminé en application 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, 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 2 et 67 LTFrais).

Les recourants ont pu reprendre dans leur recours de 6 pages une bonne part des arguments développés dans leur opposition et tous leurs griefs n'ont pas été admis. Tout bien considéré, une indemnité de dépens de 800 francs tout compris leur sera allouée, à la charge du Conseil communal.

### 6.4.

Vu le sort de la cause, il n'y a pas lieu d'allouer des dépens au tiers intéressé(art. 48, al. 1 LPJAa contrario).

Par ces motifs, le Conseil d'État

décide :

1. Le recours de X. et Y. contre les décisions du 28 septembre 2018 du Département du développement territorial et de l'environnement et du 16 avril 2019 du Conseil communal de A. est admis.

2. Lesdites décisions sont annulées, de même que la décision du Conseil communal octroyant le permis de construire.

3. La présente décision est rendue sans frais.

4. L'avance de frais de 2'310 francs versée par les recourants leur est restituée.

5. Des dépens de 800 francs tout compris sont alloués aux recourants, à la charge du Conseil communal.

Neuchâtel, le 20 janvier 2021

Au nom du Conseil d'état :

La présidente,                      La chancelière,

M. Maire-Hefti                      S. Despland

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