

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2020.188 vom 15. September 2021

Ne Jurisprudence Adm, 2021-09-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2020.188

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2020.188 du 15 septembre 2021

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2020.188 del 15 settembre 2021

Regeste

Les plans déposés sont suffisants s'agissant d'une sanction préalable et non définitive ; Le Conseil communal n'a pas notifié les décisions spéciales à tous les opposants, et sans doute pas non plus au maître d'ouvrage. Il a accordé la sanction préalable après coup. Le principe de coordination, qui implique notamment une notification commune ou simultanée des différentes décisions nécessaires à un projet de construction, n'a donc pas été respecté ; Cette irrégularité peut être réparée à certaines conditions. En particulier, le projet finalement autorisé doit être identique à celui initialement mis à l'enquête pour exclure tout risque de décisions contradictoires, et le permis de construire doit être assorti de l'ensemble des décisions cantonales nécessaires. Ces conditions ne sont pas remplies en l'espèce : le plan des aménagements extérieurs, déposé en version informatisée, a été modifié en cours de procédure sans que les opposants en soient informés. Contrairement à ce que soutiennent les recourants, le bosquet partiellement supprimé n'est pas une forêt et une autorisation de défrichement n'est pas nécessaire. En effet, la lisière forestière a été délimitée en 1995 lors d'une procédure de constatation de la nature forestière et les boisements supprimés n'y sont pas inclus. Vu les circonstances du cas d'espèce (parcelles proches du centre du village et appartenant au milieu bâti, dangers naturels maîtrisés, équipement suffisant, inventaire ISOS pris en compte au moment de l'élaboration du plan d'aménagement local), il n'y a pas lieu de procéder à un contrôle préjudiciel de cette constatation et du plan d'aménagement local. En revanche, certains éléments du projet dérogent probablement à l'espace réservé aux eaux. Ni les décisions attaquées, ni le préavis de synthèse du SCAT ne se prononcent sur ce point. Le département devra vérifier si une dérogation est nécessaire et le cas échéant statuer sur celle-ci, ce qui constitue l'exécution d'une tâche fédérale ; La toiture des bâtiments présente une pente de 4,5%, elle ne déroge pas au règlement d'aménagement communal, qui interdit les toits plats en zone d'habitation à forte densité ; Les décisions communales ne sont pas suffisamment motivées s'agissant de l'esthétique du projet. Valangin est inscrit à l'inventaire ISOS, dont les objectifs n'ont pas été pris en compte ; l'OPAN-CP n'a pas préavisé le projet ; Une étude de circulation établie par un bureau spécialisé démontre que l'accès aux bâtiments projetés est suffisant, moyennant la réalisation de places d'évitement pour faciliter les croisements. A supposer qu'un plan d'alignement soit nécessaire pour réaliser ces évitements, il ne doit pas obligatoirement exister au stade de la sanction préalable. Si le permis de construire peut être accordé, son entrée en force devra être conditionnée à celle de l'autorisation de réaliser les places d'évitement, qu'un plan d'alignement doive ou non être établi. Une étude de circulation complémentaire sur le trafic durant le chantier est nécessaire. La sanction préalable doit préciser que cette étude devra être déposée avec la demande de sanction définitive.

Volltext

A.

A.a.

Le 20 décembre 2018, A. SA (ci-après : le maître d'ouvrage, respectivement le tiers intéressé) a déposé une demande de sanction préalable pour construire deux immeubles d'habitation en propriété par étages (PPE), de 22 appartements au total, sur les articles [a] et [b] du cadastre de Valangin. Cette demande était accompagnée d'une étude de circulation établie en décembre 2018 par le bureau d'ingénieurs B. (ci-après : étude de circulation). Les biens-fonds précités sont classés en zone d'habitation à forte densité (ZHHD) selon le plan d'aménagement de la localité de Valangin, sanctionné par le Conseil d'État le 14 août 1996, à l'exception de secteurs en nature de forêt affectés à la zone agricole.

A.b.

La mise à l'enquête publique de ce projet a eu lieu du 25 janvier au 25 février 2019. Elle a suscité plusieurs oppositions, notamment de la part de X1, X2 et X3 et X4 (ci-après : les opposants, respectivement les recourants). Ceux-ci ont en particulier allégué que le dossier de permis de construire était incomplet et ne permettait pas de se rendre compte des impacts du projet ; que les bâtiments projetés ne s'intégraient pas dans leur environnement, en raison de leur toiture à un pan, assimilable à un toit plat et végétalisée au lieu d'être recouverte de tuiles, et de leurs façades qui semblaient devoir être recouvertes de bois ; que les voies d'accès aux immeubles projetés, étroites, dépourvues de trottoir et finissant en impasse, étaient insuffisantes pour accueillir la circulation induite par 22 nouveaux appartements ; que la circulation liée au chantier perturberait le trafic dans le village, présenterait des risques d'accident, provoquerait des nuisances pour les habitants et endommagerait le réseau routier local ; que l'un des bâtiments serait implanté à une distance trop proche de la rivière voisine [] ; que le projet impliquait la suppression de végétation constituant de la forêt sans compensation adéquate et que les volumes autorisés en ZHHD étaient dépassés.

X3 et X4 ont en outre avancé que les boisements présents et le bord de la rivière étaient riches en biodiversité, que des azurés et des lézards verts y avaient été observés et que la qualité de biotope de ce secteur devait être examinée au préalable ; que deux places de parc étaient prévues "sur la zone de protection de la forêt répertoriée" et que comme les bâtiments projetés utiliseraient toute la surface constructible disponible, il ne serait pas possible de les doter ultérieurement d'une isolation extérieure.

A.c.

Le maître d'ouvrage a pris position sur chacune de ces oppositions par courriers du 18 juin 2019.

B.

B.a.

Le 11 mars 2020, le service de l'aménagement du territoire (SCAT) a transmis au Conseil communal un préavis de synthèse positif sur le projet, à la condition que les remarques formulées par les différents services de l'État consultés soient respectées. Les décisions spéciales suivantes étaient jointes à ce préavis : une décision du Département du développement territorial et de l'environnement (ci-après : DDTE) du 2 mars 2020

accordant une dérogation à la distance des constructions par rapport à l'axe de la route pour les places de stationnement prévues à l'Est de l'article [b] (ci-après : décision DDTE route), une décision dudit département du 11 mars 2020 autorisant la suppression de 492 m² de bosquet pour permettre la réalisation du projet, moyennant diverses mesures de compensation, soit la replantation de 222 m² supprimés temporairement et la création d'un cordon boisé le long de [la rivière] pour remplacer 270 m² de bosquet supprimés définitivement (ci-après : décision DDTE bosquets) et une décision du même département du 11 mars 2020 accordant une dérogation à la limite des constructions de 30 mètres par rapport à la forêt pour implanter les immeubles projetés (ci-après : décision DDTE forêts).

B.b.

Le Conseil communal a levé les oppositions par décisions du 12 juin 2020. Il a retenu que le dossier de demande de sanction préalable, complété en cours de procédure, était désormais conforme aux exigences en la matière, que les plans de construction d'abris de protection civile pouvaient être présentés avec la demande de sanction définitive, que le service compétent en la matière avait préavisé favorablement le projet et que le type de chauffage des bâtiments pouvait également être présenté dans le dossier énergétique à déposer avec la demande de sanction définitive. En ce qui concerne l'aspect des bâtiments, il a considéré qu'ils ne seraient pas pourvus de toits plats, interdits par le règlement d'aménagement de la localité de Valangin (RA), puisqu'ils présentaient une pente de 4.5%, qu'aucune base légale n'interdisait les toitures à un pan sur le territoire communal et que le caractère innovateur du projet, même s'il rompait d'une certaine manière avec l'environnement voisin, pouvait être admis dans la zone d'habitation à forte densité, qui n'est pas un site historique protégé et ne présente pas de qualités esthétiques remarquables. Se référant à l'étude de circulation, validée dans le préavis du service des ponts et chaussée (SPCH), il a relevé que la création d'une place d'évitement à la hauteur de la parcelle No [c] (en aval de la chaussée) et de l'article [d] (en amont de la chaussée) faciliterait le croisement des véhicules et permettrait d'absorber le trafic supplémentaire lié au projet, sans péjorer le fonctionnement du réseau routier environnant. Il a par contre annoncé qu'une étude de circulation complémentaire s'imposait pour examiner la question du trafic et de la sécurité des usagers durant la phase de chantier, de sorte que la sanction préalable serait accordée à la condition qu'une telle étude soit mise en œuvre avant le début des travaux. Il a rappelé que dans son préavis, le secteur lacs et cours d'eau du SPCH (SPCH SLCE) avait signalé que les parcelles à construire pourraient être touchées par une inondation en cas de crue de [la rivière] mais que vu les faibles quantités d'eau attendues, des mesures mobiles telles que la pose de sacs de sable ou l'aménagement du terrain pour favoriser l'écoulement des eaux en direction du ruisseau, pouvaient être mises en place sans qu'il soit nécessaire de les faire figurer sur les plans du projet. Sur cette base, le Conseil communal a rejeté les arguments des opposants s'en prenant à la distance du projet par rapport au cours d'eau. Il en a fait de même pour les griefs relatifs aux effets du projet sur la forêt et la végétation existantes, en citant les décisions DDTE forêt et DDTE bosquets, déjà entrées en force selon lui. Il a estimé qu'au vu de ces décisions, il n'avait pas à revenir sur ces griefs, d'autant plus que les mesures de compensation citées dans la décision DDTE bosquets avaient été jugées convaincantes et suffisantes par le service de la faune, des forêts et de la nature (SFFN). Il a enfin observé que les opposants contestaient le volume des constructions projetées sans articuler de chiffres, que le taux d'occupation

du sol et la densité annoncées (24.2% et 1,7 m³/m²) avaient été soumises aux services de l'État, que les bâtiments étaient implantés sur deux biens-fonds avec l'accord de leurs propriétaires et que les oppositions devaient également être rejetées sur ce point.

C.

Les recourants ont recouru contre ces décisions auprès du Conseil d'État le 13 août 2020. Ils exposent que seul un opposant a reçu les décisions DDTE ■ bosquets et DDTE ■ forêt avec la décision du Conseil communal levant son opposition et que les autres opposants n'en ont eu connaissance qu'après avoir reçu cette décision, lorsqu'ils ont consulté le dossier auprès de la commune. Ils ajoutent que la décision DDTE ■ route n'a été notifiée à aucun d'entre eux et qu'ils en ont pris connaissance en consultant le dossier auprès de la commune. Ils allèguent que cette situation viole le principe de la coordination consacré par l'article 25a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, qui exige notamment une notification commune ou simultanée des décisions relatives à un projet de construction. Plus précisément, ils estiment que le Conseil communal ne peut pas partir du principe que les décisions du DDTE sont entrées en force avant les décisions levant les oppositions, puisqu'elles ne leur ont pas été notifiées (ou, pour un opposant, n'ont été notifiées qu'avec la décision de levée d'opposition) et que rien n'indique que la sanction préalable a été délivrée. En tous les cas, ils s'étonnent que la liste de distribution qui figure sur les décisions spéciales ne mentionne pas les opposants, ou seulement certains d'entre eux. Cette absence de notification constitue à leurs yeux une violation de leur droit d'être entendu, qui les a privés de manière illégale et inadmissible d'une protection juridique. Ils relèvent enfin que selon la jurisprudence, la notification d'une levée d'opposition sans permis de construire (ou sanction préalable) viole les principes de coordination matérielle et formelle et que pour cette seule raison déjà, les décisions levant les oppositions devraient être annulées.

Les recourants se prévalent ensuite d'une violation des dispositions sur la mise à l'enquête publique. Ils soulignent que l'avis d'enquête du projet comportait uniquement la mention "abattage d'arbres" alors que le projet a également donné lieu à des dérogations à la distance des constructions par rapport à la forêt et par rapport à l'axe de la route. Selon eux, cette publication incomplète a donné une image injustement favorable du projet et pu dissuader d'autres intéressés, notamment des associations de protection de la nature et du paysage, de former opposition. Par conséquent, les décisions communales devraient être annulées et une nouvelle mise à l'enquête publique complète devrait intervenir.

Les recourants avancent par ailleurs que le règlement d'aménagement local contient une clause générale d'esthétique positive, qui exige qu'un soin particulier soit porté aux toitures, lesquelles influencent de manière déterminante la silhouette d'un village. Ils observent que les dispositions du règlement de construction de la localité de Valangin (RC) sur la forme des toitures et l'aspect des tuiles contiennent des exigences précises et ne laissent aucune marge de manœuvre au Conseil communal. Ils signalent que les parcelles destinées au projet font partie d'un secteur particulier dont le patrimoine est protégé, qu'elles jouxtent la zone d'ancienne localité (ZAL) attestant la valeur architecturale des bâtiments qui la composent, que les bâtiments proches ont une note élevée au recensement architectural du canton de Neuchâtel (RACN) et que le village de Valangin figure à l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale (ISOS), en particulier en raison des caractéristiques de son bourg et de son château médiévaux. Ils soulignent que les parcelles destinées au projet litigieux se trouvent entre deux secteurs pour lesquels l'ISOS

énonce des objectifs de sauvegarde élevés et correspondent de plus à une bande de terrain qui ne devrait pas être construite selon cet inventaire, afin de séparer la partie historique du village du quartier résidentiel datant du 20^{ème} siècle. Un soin particulier devrait donc à tout le moins être apporté à l'aspect extérieur des constructions projetées. Ce ne serait pas le cas avec le projet litigieux, dont le volume, la forme et l'architecture contemporaine seraient en inadéquation totale avec les constructions avoisinantes, particulièrement celles de la ZAL. Il en irait de même des façades des deux bâtiments, revêtues de bois et pourvues d'imposants balcons et de larges baies vitrées. Ils maintiennent que la toiture de ces immeubles doit être qualifiée de plate au vu de la pratique du SCAT, puisque son inclinaison est inférieure à 6 degrés, et qu'en admettant une pente aussi faible que celle projetée, le Conseil communal élude de façon artificielle l'article 12.07 RA qui interdit les toits plats en ZHHD, hormis pour les maisons-terrasses. En tous les cas, de telles toitures seraient en rupture avec le bâti existant, puisque tous les immeubles actuellement visibles depuis le château comportent une toiture à deux ou quatre pans, de pente moyenne à forte et recouverte de tuiles présentant un aspect homogène. L'atteinte portée à l'aspect esthétique du village serait d'autant plus importante que les immeubles seraient visibles depuis de nombreux endroits, notamment depuis le château. Les recourants reprochent ainsi au Conseil communal de ne pas avoir pesé correctement les intérêts en présence et d'avoir opéré un volte-face, puisqu'il avait rappelé au maître d'ouvrage, par courrier du 20 mai 2019, que les toits doivent comporter deux pans et que les constructions doivent s'harmoniser avec les immeubles voisins. Ils notent enfin que ni le SCAT, ni l'office du patrimoine et de l'archéologie (OPAN) ne se sont prononcés sur l'admissibilité du projet au regard de l'ISOS et du RACN, qui ne pourrait dès lors pas bénéficier d'une sanction préalable.

Compte tenu de la pente importante, du faible gabarit, de l'absence de trottoir et du manque de visibilité qui caractérisent le chemin C. desservant les parcelles à bâtir, les recourants considèrent que les deux places d'évitement préconisées par l'étude de circulation ne sont pas une solution réaliste et que l'aménagement de trottoirs et l'élargissement de cette route auraient dû être étudiés.

Ils allèguent aussi que suite à la révision de la LAT entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014 et à la révision du plan directeur cantonal, il est apparu que la zone à bâtir de Valangin était surdimensionnée à raison de 0,5 hectare et devait être réduite à concurrence de cette surface, qui correspond approximativement à celle des articles [a] et [b]. Or ces parcelles, peu propices à la construction pour des raisons de protection du paysage, de pente et de risques de glissements de terrain et d'inondations, seraient de sérieuses candidates au déclassement hors de la zone à bâtir. Ils contestent donc à titre préjudiciel la planification existante, entrée en vigueur il y a plus de 24 ans, laquelle devrait être réexaminée par la commune dans le cadre d'une révision générale du plan d'aménagement local. Ils sont d'avis que dans l'intervalle, aucune construction ne devrait intervenir sur les parcelles concernées et que le projet litigieux ne peut donc pas bénéficier d'une sanction.

Les recourants soutiennent par ailleurs que le boisement présent sur l'article [a] présente toutes les caractéristiques d'une forêt, de sorte que l'intervention sur cette végétation autorisée par le département représente un défrichement au sens de la loi fédérale sur les forêts et non la simple suppression d'un bosquet. Partant, la décision du Conseil communal levant l'opposition et la décision DDTE ■ bosquets seraient contraires au droit. Il en irait de même de la décision DDTE ■ forêt, qui octroierait une dérogation à la distance à la forêt

à partir d'une aire forestière inférieure à ce qu'elle est réellement.

Les recourants allèguent ensuite que les plans déposés à l'appui du projet mentionnent une limite des constructions par rapport au cours d'eau de 2,5 mètres, alors que cette distance devrait être selon le droit fédéral de 8 mètres, auxquels s'ajouterait la largeur du fond du lit du cours d'eau existant. Il en résulterait que la quasi-totalité des constructions projetées se trouverait à l'intérieur de l'espace réservé aux eaux, ainsi que dans un secteur comprenant des risques d'inondation. Cette situation constituerait une dérogation, sur laquelle aucune autorité ne s'est prononcée. Quoiqu'il en soit, aucune dérogation ne pourrait être accordée, car d'importants intérêts publics (ISOS, protection de l'aire forestière, réduction de la zone à bâtir) s'opposeraient à l'intérêt économique du maître d'ouvrage.

Selon les recourants, le projet touche des tâches de la Confédération, puisqu'il se situe dans l'espace réservé aux eaux, nécessite une autorisation de défrichement et que le dimensionnement de la zone à bâtir est mis en cause à titre préjudiciel. Par conséquent, comme le projet contredit les objectifs de l'inventaire ISOS, une expertise de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) aurait été nécessaire en vertu de l'article 7, alinéa 2 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), du 1er juillet 1966. En outre, les calculs du taux d'occupation du sol et de la densité devraient être corrigés puisqu'une surface importante de l'article [a], en nature de forêt, ne fait pas partie de la surface constructible. Il en découlerait un clair dépassement de ces critères d'utilisation du sol. Le dossier mis à l'enquête publique serait enfin inabouti et incomplet, puisque plusieurs plans nécessaires à sa compréhension manqueraient, à savoir un plan de situation établi par un géomètre breveté, des plans en coupe des façades Est et ouest et des infrastructures prévues sur la toiture, un aperçu global du projet avec murs et terrasses, un plan d'aménagement du bord de la rivière, un plan d'implantation des abris de protection civile avec un aperçu de l'excavation nécessaire, un concept d'élimination des eaux usées y compris durant l'excavation et un plan d'implantation des locaux destinés au stockage de combustibles.

X3 et X4 reprochent de plus au Conseil communal de ne pas s'être prononcé sur leurs arguments relatifs à la biodiversité des parcelles à bâtir, à l'emplacement de deux places de parc par rapport à la forêt et à l'isolation extérieure des bâtiments. La décision levant leur opposition souffrirait donc d'un défaut de motivation.

Les recourants concluent à l'admission des recours, à l'annulation des décisions levant leurs oppositions, des décisions du DDTE et de la sanction préalable si elle a été délivrée, ainsi qu'à l'admission de leurs oppositions et au rejet de la demande de sanction préalable. A l'appui de leurs conclusions, ils requièrent notamment une vision locale pour constater l'ampleur des peuplements situés sur l'article [a] et une expertise sur leur nature forestière, ainsi que l'interpellation de la CFNP au sujet du projet litigieux.

D.

Par courrier du 20 août 2020, les recourants ont transmis au service juridique, chargé de l'instruction du recours (ci-après : service juridique), des échanges de leur part avec la commune, dont il ressort que la décision de sanction préalable n'avait pas été notifiée mais allait être communiquée aux recourants par le Conseil communal. Les recourants ont fait savoir au Conseil communal qu'en raison de l'effet dévolutif de leurs recours, cette autorité ne pouvait rendre aucune nouvelle décision (dossier de la cause, pièce No 10).

E.

E.a.

Le Conseil communal a formulé des observations sur le recours le 23 septembre 2020, en concluant à son rejet, sous suite de frais. Il fait notamment valoir que la décision DDTE ■ route n■avait pas à être notifiée aux recourants, qui n■avaient émis aucun grief en lien avec la distance des constructions par rapport à la route ; qu■il était parti du principe que les décisions DDTE ■ bosquets et DDTE ■ forêts avaient été notifiées aux recourants, que ceux-ci en ont de toute manière eu connaissance avant le dépôt de leur recours et que compte tenu du pouvoir d■appréciation du Conseil d■État, une éventuelle violation du principe de la coordination et du droit d■être entendu est ainsi réparée ; que les parcelles à bâtir se trouvent dans un secteur densément bâti, déjà équipé et qui n■est donc nullement voué à un déclassement hors de la zone à bâtir ; que la partie boisée de l■article [a] ne saurait être assimilée à une forêt, qu■elle fait donc partie de la surface constructible, de sorte que le degré d■utilisation du sol est largement respecté, et que l■abattage partiel d■un bosquet est nécessaire et conforme au développement de la zone d■habitation à forte densité ; que l■avis de la CFNP n■a pas à être requis ; que les éléments cités par les recourants pour affirmer que le dossier est incomplet n■ont pas à être produits au stade d■une demande de sanction préalable et que les griefs prétendument non traités de X3 et X4 l■ont été dans les décisions DDTE ■ bosquets et DDTE forêts, ainsi que dans la décision communale.

Les autres arguments du Conseil communal, qui reprennent largement le contenu des décisions attaquées, seront évoqués en tant que besoin dans les considérants en droit.

E.b.

Le maître d■ouvrage a également conclu au rejet du recours, par mémoire du 25 septembre 2020, en laissant au Conseil communal le soin de se prononcer sur les arguments des recourants, avant tout formels selon lui.

E.c.

Le 29 septembre 2020, le DDTE a conclu au rejet des recours dans la mesure de leur recevabilité et sous suite de frais, en se référant à ses décisions en matière de bosquets et de forêts.

F.

F.a.

Les recourants se sont déterminés sur les observations du Conseil communal, par mémoire du 3 décembre 2020. S■agissant de la décision DDTE ■ route, ils soulignent que X3 et X4 avaient contesté dans leur opposition l■emplacement des places de parc concernées, que les griefs d■une opposition peuvent quoi qu■il en soit être complétés en cours de procédure et que dès lors la décision précitée aurait dû leur être notifiée car elle faisait partie de l■objet de la contestation. Ils maintiennent que les décisions DDTE ■ bosquets et forêts ne leur ont pas été notifiées et considèrent que ces divers vices formels ne sauraient être réparés, car le pouvoir d■appréciation du Conseil d■État n■est pas aussi étendu que celui des autorités inférieures. En ce qui concerne l■intégration des bâtiments litigieux dans le site environnant, ils rappellent que la commission communale d■urbanisme et le Conseil communal ont dans un premier temps émis des réserves et même demandé une refonte

totale du projet. Ils signalent que la commission d'urbanisme aurait également constaté des faiblesses dans l'étude de circulation. Ils ajoutent qu'en vertu de la loi fédérale sur les forêts (LFo), du 4 octobre 1991, les limites de forêts doivent être réexaminées lorsque les plans d'affectation sont révisés et que les conditions effectives se sont sensiblement modifiées, ce qui serait le cas ici, vu l'ancienneté du plan d'aménagement communal et des limites de forêt qu'il indique et vu le surdimensionnement de la zone à bâtir. En l'absence d'un tel réexamen, les décisions DDTE sur bosquets et forêts et les décisions levant les oppositions seraient contraires au droit fédéral. Ils reprochent au Conseil communal de rejeter leurs griefs relatifs à l'espace réservé aux eaux en se basant uniquement sur l'avis du SPCH et SLCE sur les dangers naturels et sans traiter de la détermination dudit espace.

Leurs autres développements seront évoqués dans les considérants en droit en tant que besoin.

F.b.

Par courriers respectifs des 15 et 29 décembre 2020, le DDTE et le Conseil communal ont annoncé qu'ils n'avaient pas d'observations complémentaires à formuler. Le Conseil communal a par ailleurs produit une décision du 7 décembre 2020, par laquelle il accorde au tiers intéressé une sanction préalable pour le projet litigieux. La liste de distribution de cette décision indique qu'elle a été notifiée aux recourants, avec le préavis de synthèse du SCAT du 11 mars 2020. Ces documents ont été transmis aux parties à la procédure, pour information.

F.c.

Les recourants ont sollicité et obtenu un délai au 29 janvier 2021 pour s'exprimer à nouveau et les autres parties en ont été informées. Par pli du 19 janvier 2021, le maître d'ouvrage a fait valoir que si les décisions du DDTE n'avaient été notifiées aux recourants qu'après la levée des oppositions, ceux-ci avaient eu la possibilité de contester ces décisions devant le Conseil d'État, qui possédait le même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure. Une éventuelle violation du droit d'être entendu des recourants est donc réparée selon lui.

G.

G.a.

Par mémoires séparés mais identiques du 22 janvier 2021, les recourants ont recouru auprès de l'autorité de céans contre la décision du Conseil communal du 7 décembre 2020 octroyant la sanction préalable au maître d'ouvrage. Ils invoquent une violation du principe de coordination, dans la mesure où la notification de la sanction près de 6 mois après celle des décisions levant leurs oppositions comporte un risque de décisions contradictoires au cas où leurs recours contre la levée des oppositions seraient admis et les contraint à déposer un deuxième recours. Ils estiment que cette situation, contraire à la jurisprudence du Tribunal fédéral, entraîne une privation inadmissible de la protection juridique dont ils doivent bénéficier. Ils remarquent que selon le Tribunal fédéral, l'autorité doit indiquer les raisons qui l'empêchent de notifier les décisions de manière commune et simultanée et que de tels motifs ne sont pas décelables en l'occurrence.

Ils avancent encore que la démarche du Conseil communal contrevient au principe de l'effet dévolutif du recours, qui a pour effet de dessaisir l'autorité inférieure de l'affaire

et de transmettre le pouvoir décisionnel à l'autorité de recours. Ils précisent que le cas présent doit être distingué de celui où des décisions spéciales sont soumises aux parties pour exercice du droit d'être entendu sans leur être formellement notifiées et sans que le Conseil communal se soit encore prononcé sur les oppositions et la demande de sanction, qui a conduit le Tribunal cantonal à retenir que cette autorité n'était pas dessaisie de la procédure et pouvait statuer sur les oppositions et le permis de construire. Ils relèvent enfin que l'effet dévolutif est restreint lorsque l'autorité de recours ne peut pas procéder à un contrôle complet des faits ou de l'opportunité et que vu le pouvoir d'examen libre et complet du Conseil d'État en matière d'aménagement du territoire et de construction, l'effet dévolutif ne peut a fortiori être restreint en l'espèce.

Les recourants se réfèrent en outre aux motifs de fond invoqués dans leurs premiers recours, qui imposeraient de rejeter également la demande de sanction préalable. S'agissant plus spécifiquement des places d'évitement exigées le long du chemin C., ils allèguent que leur création implique l'adoption d'un plan d'alignement selon le préavis du SPCH sur le projet litigieux et que comme un tel plan fait défaut, l'octroi de la sanction préalable est prématurée car le projet litigieux ne bénéficie pas d'un accès suffisant.

Ils concluent à l'annulation de la décision de sanction préalable du 7 décembre 2020 et subsidiairement à son rejet, sous suite de frais et dépens.

G.b.

Les recourants se sont encore déterminés dans le cadre de leurs premiers recours, par pli du 4 février 2021, en reprochant au Conseil communal d'avoir pris l'initiative de notifier la sanction préalable en violation des principes de la coordination et de l'effet dévolutif du recours.

G.c.

Le 9 février 2021, le service juridique a transmis les recours contre la sanction préalable aux parties à la procédure, en annonçant qu'ils seraient joints et traités avec les premiers recours. Le 16 février 2021, le DDTE a conclu au rejet des recours contre la sanction préalable dans la mesure de leur recevabilité, sans formuler d'observations.

Dans une correspondance du 26 février 2021, les recourants se sont opposés à la jonction des premiers et deuxièmes recours en déclarant que la commune devait assumer ses choix procéduraux et que si la jonction avait lieu malgré tout, il devrait être tenu compte des démarches procédurales erronées de la commune pour la fixation des dépens.

Le 12 mars 2021, le maître d'ouvrage a pris acte de la jonction des premiers et deuxièmes recours, en soulignant que cette mesure s'imposait puisque ces recours concernent le même projet de construction et contiennent une argumentation largement identique, autant sur les questions de procédure que sur les questions de fond. Il estime que la notification de la décision de sanction préalable permet précisément de respecter le principe de coordination et d'éviter des décisions contradictoires et que les motifs fondamentalement semblables des premiers et deuxièmes recours démontrent que le droit d'être entendu des recourants a pu être valablement exercé. Il conclut au rejet des recours, sous suite de frais et dépens.

Par pli du 19 mars 2021, le Conseil communal (désormais celui de Neuchâtel suite à la fusion des communes de Corcelles-Cormondrèche, Neuchâtel, Peseux et Valangin) a conclu au rejet des différents recours, sous suite de frais. Tout en admettant que la notification en

deux étapes des décisions sur opposition et de la sanction préalable constitue une irrégularité, il soutient qu'elle ne doit pas conduire à l'annulation de la décision de sanction préalable. En effet, les recourants ont pu exercer leur droit d'être entendu et les décisions précitées ne contiennent pas de contradiction. De plus, l'effet dévolutif du premier recours n'excluait pas la compétence du Conseil communal de rendre une deuxième décision dans la même affaire. Enfin, une sanction préalable peut être assortie de conditions, de sorte que la sanction préalable n'est selon le Conseil communal pas prématurée s'agissant de la création de places d'évitement le long du chemin C..

Considérant en droit :

1. Jonction des causes

1.1.

Selon la jurisprudence, l'autorité saisie d'un ou plusieurs recours peut, en tout temps, joindre ou disjoindre des causes dans un but d'économie de procédure. La jonction peut intervenir à condition que l'état de fait soit similaire et que les mêmes questions de droit fédéral et cantonal se posent (RJN 2016, p. 606 consid. 4 ; arrêt du Tribunal cantonal du 15 février 2019 CDP.2018.56, consid. 6).

1.2.

Les recours contre les décisions de levée d'opposition du 12 juin 2020 concernent le même projet de construction et contiennent les mêmes arguments, à l'exception d'un défaut de motivation invoqué dans l'un des recours seulement. Les recours contre la décision du 7 décembre 2020 attaquent toujours le même projet et contiennent des griefs identiques. Les deuxièmes recours reprennent et complètent les arguments procéduraux et l'un des arguments de fond (accès insuffisant) invoqués dans les premiers recours. Ils s'en prennent à l'octroi de la sanction préalable, soit à l'une des décisions nécessaires à l'implantation du projet litigieux, à coordonner avec les décisions qui font l'objet des premiers recours (art. 25a LAT ; Marti, in Commentaire pratique LAT : Autorisation de construire, protection juridique et procédure, Genève ■ Zurich ■ Bâle 2020, N. 21 ad art. 25a). Par conséquent, la jonction de l'ensemble des recours précités s'impose, par économie de procédure.

2. Recevabilité

Les recours ont été interjetés dans les formes et délai légaux, par les propriétaires de parcelles voisines de l'article [a]. Ils sont donc recevables (art. 32, litt. a de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979).

3. Dossier de plans

3.1.

La procédure de sanction préalable permet de liquider définitivement les questions de volumétrie, d'implantation, d'affectation et d'accès, d'une part, les décisions spéciales pouvant être rendues à ce stade, d'autre part (art. 38 du règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr.), du 16 octobre 1996). Pour tout projet important, présentant des problèmes particuliers ou nécessitant une ou plusieurs décisions spéciales, l'autorité communale peut ordonner le dépôt d'une demande de sanction préalable avant la demande de sanction définitive (art. 39 RELConstr.).

La demande de sanction préalable doit être accompagnée d'un plan de situation établi par un ingénieur géomètre inscrit au registre des géomètres, d'un extrait du registre foncier et des plans du projet (art. 42, al. 3 RELConstr.). A la demande de sanction préalable sont joints les plans du projet et les plans de coupe à l'échelle 1:200 en principe, comportant une étude de volume, avec indication du nombre et des niveaux d'étages ainsi que de leur affectation, des gabarits et de leurs attaches, des façades des bâtiments voisins et du profil du terrain naturel et aménagé jusqu'aux limites cadastrales; la position des coupes sera indiquée sur le plan de situation et sur le plan du rez-de-chaussée (art. 43a RELConstr., dans sa version encore en vigueur selon les dispositions transitoires à la modification dudit règlement du 14 décembre 2016).

3.2.

Contrairement à ce qu'affirment les recourants, un plan de situation établi par un ingénieur géomètre a été déposé dans le présent dossier. Ce dernier comprend de plus une étude de volume avec deux coupes et l'implantation des bâtiments A et B (plan No 10 du 19 décembre 2018), ainsi que des plans des différents niveaux et un plan des aménagements extérieurs du 10 février 2010. Ces documents illustrent le mur supportant des places de parc qui doit être construit entre les deux bâtiments. Le plan No 3 des 15 et 22 février 2019 mentionne un abri PC et des locaux techniques (dans lesquels on peut s'attendre à ce que les combustibles nécessaires au fonctionnement des bâtiments soient entreposés), dans le corps des bâtiments. Le plan des aménagements extérieurs (sur lequel il sera revenu plus loin) illustre les éléments du projet situés à proximité du cours d'eau. Le dossier comprend également un plan des canalisations qui fait office de concept d'évacuation des eaux usées et des eaux claires (plan No 11 du 13 février 2019). Aucun plan ne prévoit des infrastructures en toiture qui seraient susceptibles d'influencer la hauteur des bâtiments. Ces documents permettent la compréhension du projet au stade d'une sanction préalable et correspondent aux exigences du RELConstr. pour une telle procédure, dans laquelle n'a pas à figurer chaque détail d'exécution. Les arguments des recourants, qui n'expliquent pas en quoi les plans qu'ils estiment manquants pourraient les toucher, doivent ainsi être rejetés.

4.Principe de coordination

4.1.

L'article 25a LAT énonce des principes en matière de coordination lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités. Une autorité chargée de la coordination doit en particulier veiller à ce que toutes les pièces du dossier de demande d'autorisation soient mises simultanément à l'enquête publique (al. 2, litt. b), respectivement, à ce qu'il y ait une concordance matérielle des décisions ainsi que, en règle générale, une notification commune ou simultanée et recueillir les avis circonstanciés relatifs au projet auprès de toutes les autorités concernées par la procédure (al. 2, litt. c et d); les décisions ne doivent pas être contradictoires (al. 3). Ces principes doivent tout particulièrement être mis en œuvre au stade de l'autorisation de construire (Marti, op. cit., N. 27 ad art. 25a).

La coordination vise à garantir le droit à des décisions exemptes de contradictions. On entend par contradictions des incompatibilités logiques des différentes décisions, en elles-mêmes et surtout entre elles : il faut des réponses identiques aux mêmes questions se posant pour chaque décision. S'agissant plus spécifiquement de l'exigence de la

notification commune ou simultanée des décisions, elle vise à permettre aux intéressés de disposer d'une image synthétique de l'état de la procédure, soit à garantir leur droit d'être entendu et la transparence de la procédure. En d'autres termes, le but est de permettre, notamment, aux opposants d'avoir une connaissance exacte de la teneur de l'autorisation de construire délivrée, afin de pouvoir se déterminer en connaissance de cause sur la question de savoir s'ils entendent recourir (RJN 2020 p. 636, consid. 2b/bb).

En principe, la tâche de coordination incombe au SCAT (art. 2 et 65, al.1 RELConstr.) et la procédure est régie par les articles 65 à 70 RELConstr., étant précisé que les dérogations sont des décisions spéciales. Sur ce dernier point, l'article 66 RELConstr. exige que toute demande de décision spéciale fasse l'objet d'une requête motivée, jointe à la demande de sanction préalable, définitive ou de minime importance (procédure simplifiée) par l'intermédiaire du système automatisé de traitement des autorisations de construire (SATAC) (al. 1). L'autorité compétente se prononce sur les oppositions à la décision spéciale sollicitée dans ladite décision (art. 67 RELConstr.). Quant au SCAT, il est en particulier chargé de contrôler que les décisions ne contiennent aucune contradiction (art. 69, litt. e RELConstr.), ainsi que de procéder à l'envoi simultané des décisions spéciales et de son préavis de synthèse à la commune pour qu'elle les notifie avec sa décision sur la demande de sanction préalable ou de permis de construire et les oppositions (art. 69, litt. f RELConstr.). Ceci étant, même dans ces cas, le Conseil communal demeure l'autorité qui a la compétence de délivrer le permis de construire. Dans les 5 jours ouvrables dès réception des décisions spéciales et du préavis de synthèse des services de l'État, dans les cas simples, et de 10 jours ouvrables dans les autres cas, sauf justification particulière ou tentative de conciliation des parties, il se prononce sur les oppositions qui relèvent de sa compétence et statue sur la demande de sanction préalable ou de permis de construire, en tenant compte du préavis des services de l'État et des décisions spéciales (art. 70 RELConstr.).

4.2.

Conformément à ces dispositions, le SCAT a adressé à la commune son préavis de synthèse du 11 mars 2020, avec les trois décisions spéciales du DDTE, pour notification par le Conseil communal avec sa décision sur la sanction préalable et les oppositions. En d'autres termes et au vu des dispositions précitées, le SCAT n'a pas notifié les décisions spéciales au maître d'ouvrage et aux opposants. Il appartenait au Conseil communal de le faire dans les délais prévus par le RELConstr., en même temps que sa décision sur les oppositions et sur la sanction préalable. C'est donc à tort que le Conseil communal a mentionné dans les décisions levant les oppositions que les décisions spéciales étaient entrées en force. C'est également à tort qu'il est parti du principe que X4 avait déjà reçu les décisions DDTE ■ bosquets et DDTE ■ forêts, qui mentionnaient son nom parmi les destinataires uniquement pour orienter la commune lorsqu'elle procéderait à la notification (cf. décision levant l'opposition de X4, ch. 9.2 et 9.3) et qu'il en fait de même s'agissant de la décision DDTE ■ bosquets pour X1, qui était cité dans la liste de distribution (cf. décision levant l'opposition de X1, ch. 11). Seuls X3 et X4 ont reçu de la commune les décisions DDTE ■ bosquets et DDTE ■ forêts avec la décision levant leur opposition, parce que leur nom n'était pas cité dans la liste de distribution (cf. ladite décision, ch. 7.1 et 7.3).

Quant à la décision DDTE ■ route, il ressort des observations du Conseil communal sur le recours (ch. 1, p. 3) qu'il ne l'a notifiée à aucun des opposants, qui ne figuraient pas dans la liste de distribution. Il est à noter que X3 et X4 et X1 avaient contesté l'emplacement de 2 places de parc, pour des raisons de distance par rapport à la forêt. Or, il ressort du plan de

situation du projet (dossier communal, pièce No 35) que les places situées dans la distance des constructions par rapport à la forêt se trouvent à l'ouest sur l'article [a], à l'opposé de celles projetées à proximité du chemin C., sur l'article [b]. Dès lors, dans la mesure où aucun opposant n'a contesté la distance des places de parc par rapport à l'axe de la route, on peut se demander si la décision DDTE - route devait obligatoirement leur être notifiée. Cette question peut demeurer ouverte car l'exigence de notification commune ou simultanée de l'article 25, alinéa 2, lettre d LAT n'a de toute manière pas été respectée à l'égard des opposants pour les autres décisions spéciales.

En outre, il y a tout lieu de penser que lors de la levée des oppositions, la commune n'a pas notifié non plus les décisions spéciales au maître d'ouvrage et aux services concernés de l'État indiqués dans la liste de distribution de ces décisions, puisqu'elle partait du principe que le SCAT, ou le DDTE, s'en était chargé (cf. courrier du 8 avril 2020 de l'avocat-conseil de la commune, pièce No 27 du dossier communal). Le principe de coordination a donc vraisemblablement été transgressé aussi à l'égard du maître d'ouvrage.

Le Conseil communal a cherché à réparer ces diverses lacunes dans le cadre de la décision accordant la sanction préalable, notifiée tant au maître d'ouvrage qu'aux opposants. Or, cette décision spécifie que le préavis de synthèse du SCAT est annexé, mais ne fait aucune allusion aux décisions spéciales. Ces dernières n'ont donc, une nouvelle fois, pas été notifiées. Par ailleurs, le fait que la sanction préalable soit prononcée le 7 décembre 2020 seulement, soit près de 6 mois après la levée des oppositions, contrevient aussi à l'obligation de notification commune ou simultanée, comme le reconnaît le Conseil communal dans ses dernières observations.

4.3.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la loi ne tend pas à une coordination maximale, mais doit assurer une coordination suffisante, ce que précisent les textes allemand et italien de l'article 25a, alinéa 1 LAT. Le contenu ou l'ampleur d'une coordination "suffisante" ressort des principes généraux (notamment de la nécessité d'effectuer une pesée globale des intérêts, dans la mesure où elle est exigée dans le droit de la construction et de l'aménagement) ou de prescriptions spéciales. Ainsi, il a été admis qu'à titre exceptionnel, les autorités peuvent statuer successivement et non simultanément lorsque la coordination matérielle est garantie dans une mesure suffisante, en particulier lorsqu'il n'existe aucun risque de décisions contradictoires (ATF du 7 avril 2020 1C_242/2019, consid. 2.1 et les références citées ; ATF du 25 mai 2018 1C_617/2017 consid. 2.2). Par ailleurs, les droits des parties doivent avoir été suffisamment respectés (Marti, op. cit. N. 50 ad art. 25a).

Dans un arrêt du 12 janvier 2015 1C_445/2014, le Tribunal fédéral a jugé que les dispositions du droit vaudois sur la procédure de permis de construire imposaient une communication simultanée de la levée de l'opposition et du permis de construire. Il a considéré que ces dispositions avaient été adoptées pour garantir le droit d'être entendu des parties et la transparence de la procédure. Selon le Tribunal fédéral, le but de cette règle réside d'une part dans le fait que les opposants doivent connaître exactement la teneur de l'autorisation de construire qui a été délivrée, afin de pouvoir se déterminer en connaissance de cause sur la question de savoir s'ils entendent recourir contre la décision municipale. D'autre part, le principe de l'égalité des parties implique nécessairement que chacune d'elles ait connaissance des mêmes éléments que ceux qui ont été communiqués à l'autre. Le

Tribunal fédéral a encore souligné qu'une notification séparée génère une insécurité juridique, tout particulièrement dans l'hypothèse où le plan d'affectation se modifie entre la décision de levée d'opposition et celle d'octroi du permis. Il a néanmoins admis une notification différée dans les circonstances suivantes : la décision levant l'opposition précisait que le permis de construire allait être délivré et répondait de manière motivée à l'ensemble des griefs formulés dans l'opposition, en indiquant les voies et délai de recours ; le dossier d'enquête, à disposition de l'opposante, comprenait la synthèse du service cantonal compétent, laquelle reproduisait l'ensemble des préavis et décisions des services de l'État concernés et l'opposante bénéficiait ainsi de l'ensemble des éléments nécessaires pour faire valoir ses droits en toute connaissance de cause devant l'autorité de recours, ce qu'elle n'avait pas manqué de faire; le permis de construire avait été formellement notifié en cours d'instance cantonale et l'opposante avait pu se déterminer sur ce document ; le projet finalement autorisé était identique à celui initialement mis à l'enquête, sous réserve du déplacement d'une fontaine non contesté par l'opposante, ce qui excluait un risque de décisions contradictoires ; le permis de construire était assorti de l'ensemble des décisions cantonales nécessaires ; l'affectation de la zone n'avait pas été modifiée entre les deux décisions (ATF du 5 octobre 2017 1C_65/2017, consid. 5).

4.4.

En l'occurrence, les décisions levant les oppositions répondent de manière motivée à tous les griefs soulevés, y compris à ceux des époux X3 et X4. En effet, la décision traitant de leur opposition se réfère au préavis du SFFN, qui juge la disparation d'un talus peu problématique du point de vue de la protection de la faune (cf. ladite décision, ch. 7.5). En ce qui concerne la distance de certaines places de parc par rapport à la forêt, elle se réfère à la décision DDTE ■ forêt, qui a été notifiée simultanément aux prénommés (ch. 7.1). Quant à l'isolation extérieure des bâtiments litigieux, le Conseil communal a renvoyé au préavis du service de l'énergie et de l'environnement (SENE), selon lequel la production d'un dossier énergétique n'est pas requise au stade de la sanction préalable. Le grief de défaut de motivation invoqué par X3 et X4 doit ainsi être écarté.

Les décisions spéciales non notifiées sont citées dans chacune des décisions attaquées. Les recourants ont pu en prendre connaissance, avec le préavis de synthèse du SCAT, dans le dossier communal mis à leur disposition et disposaient ainsi des éléments nécessaires pour défendre leurs droits, ce qu'ils ont fait auprès de l'autorité de céans.

La sanction préalable a été notifiée à toutes les parties durant la procédure de recours et les recourants ont pu se prononcer, dans le cadre de leurs recours contre cette décision et de déterminations liées à leurs premiers recours. Selon l'article 39, alinéa 1 LPJA, le dépôt du recours contre les décisions de levée d'opposition et les décisions spéciales a eu pour effet de transmettre l'affaire à l'autorité de recours (principe de l'effet dévolutif). L'autorité de céans a ainsi acquis la maîtrise de l'objet de la contestation et, à partir du dépôt de leurs observations, les autorités inférieures ne pouvaient sauf exception plus revoir ou réexaminer leurs décisions (Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995, p. 166 ; Bovay, Procédure administrative, Berne 2015, p. 572/573). Or, la sanction préalable notifiée après coup par le Conseil communal ne constitue pas un réexamen des décisions précédentes, mais un complément allant dans le même sens. On ne saurait dès lors retenir que l'effet dévolutif des premiers recours retirait au Conseil communal la compétence d'octroyer la sanction préalable, qui constitue l'une des décisions nécessaires au projet (RJN 2020, p. 636, consid. 2b/cc).

Par ailleurs, le plan d'aménagement local n'a pas été modifié entre les décisions spéciales et la sanction préalable.

Quant à savoir si le dossier finalement autorisé est identique à celui mis à l'enquête publique, le Conseil communal relève que la demande de sanction préalable a été complétée après son dépôt, mais avant la mise à l'enquête publique, intervenue du 25 janvier au 25 février 2019 (décision levant l'opposition des époux X3 et X4, ch. 5.3). Or, la version papier des plans des niveaux des bâtiments approuvés fait état de modifications intervenues pendant la mise à l'enquête publique ou ultérieurement (création / suppression d'un talus en bord de ruisseau les 15 février 2019 et 3 mars 2020, mention d'un abri de protection civile le 22 février 2019, mention d'une limite de zone inondable le 15 février 2019 et de l'altitude du terrain naturel le 12 mars 2019). Il n'en reste pas moins que le plan No 10, sur lequel figurent certaines façades des bâtiments et les calculs du degré d'utilisation du sol, date du 19 décembre 2018 et qu'il est resté inchangé, ce qui démontre que l'implantation et le volume des bâtiments sanctionnés sont restés les mêmes. Par ailleurs, le préavis de synthèse du SCAT, du 11 mars 2020, est postérieur aux modifications précitées. Les recourants ont pu prendre connaissance de ce préavis et des précisions apportées aux plans papier en consultant le dossier communal.

Toutefois, depuis le 1er décembre 2015, les demandes de sanction préalable sur le territoire de Valangin doivent être saisies par la voie du système automatisé de traitement des autorisations de construire (SATAC) (art. 33b de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, art. 42 RELConstr. et dispositions transitoires à la modification du 18 novembre 2015 dudit règlement). Dans le cas présent, il ressort du dossier déposé par le DDTE que le plan des aménagements extérieurs approuvé par le SCAT a été modifié le 10 février 2020 par la suppression d'un talus de protection et la modification d'une place de jeux, ce que confirme le préavis du SPCH-SLCE (préavis de synthèse du SCAT, p. 8). Rien n'indique que les recourants ont pu prendre connaissance de ces modifications, qui présentent un lien avec leurs arguments relatifs à la distance des constructions par rapport au cours d'eau. Il s'agit là d'une première raison d'admettre que les défauts de coordination susmentionnés n'ont pas été réparés.

Il reste encore à savoir si la sanction préalable était assortie de l'ensemble des décisions cantonales nécessaires.

5. Autorisations relatives aux boisements et contrôle incident du plan d'affectation local

5.1.

L'article 10, alinéa 2 de la loi fédérale sur les forêts (LFo), du 4 octobre 1991, prévoit que lors de l'édiction ou de la révision des plans d'affectation au sens de la LAT, une constatation de la nature forestière doit être ordonnée là où les zones à bâtir confinent ou confineront à la forêt. Selon l'article 13, alinéa 1 LFo, dans sa version du 4 octobre 1991, les limites de forêt devaient être fixées dans ces secteurs sur la base de constatations de la nature forestière ayant force de chose jugée. En édictant ces dispositions, le législateur a voulu régler une fois pour toutes la situation délicate où la forêt pousse dans ou à proximité d'une zone à bâtir légalement délimitée (RJN 1996 p. 250). En effet, les nouveaux peuplements à l'extérieur de ces limites ne sont pas considérés comme forêt (art. 13, al. 2 LFo). La constatation de la nature forestière intervient après la mise à l'enquête publique d'un plan indiquant la situation et les dimensions de la forêt, ainsi que la situation des immeubles touchés (art. 6, al. 3 de la loi cantonale sur les forêts (LCFo), du 6 février 1996.

Le DDTE statue sur les oppositions éventuelles puis adopte le plan lorsque les oppositions sont entrées en force (art. 31ss du règlement d'exécution de la LCFo (RELCFo), du 27 novembre 1996).

5.2.

Les décisions du DDTE rappellent que la forêt située sur l'article [a] a été délimitée par un plan adopté le 19 juin 1995, après une mise à l'enquête publique intervenue du 21 octobre au 9 novembre 1994. Le plan d'aménagement local, sanctionné le 14 août 1996, a été établi sur la base de cette délimitation : il mentionne la lisière forestière issue du plan de délimitation et fixe de manière obligatoire une distance des constructions de 10 mètres par rapport à cette lisière. Il ressort du Système d'Information du Territoire Neuchâtelois (SITN), consultable sur le site web officiel de l'État, qu'un boisement qualifié de "cordon boisé" existe sur les articles [a] et [b] au-delà de la lisière forestière ainsi délimitée. En vertu de l'article 13, alinéa 2 LFo, ce massif n'est pas considéré comme forêt et la suppression de végétation n'y est donc pas soumise à autorisation de défrichage au sens de l'article 5 LFo. L'appellation "défrichage", qui serait mentionnée dans le dossier de permis de construire selon les recourants, n'est donc pas déterminante.

5.3.

La délimitation de la forêt lie les autorités de planification ultérieurement, sous réserve de l'hypothèse prévue à l'article 13, alinéa 3 LFo (ATF 1A.225/2005, consid. 4). En vertu de cette disposition, les limites de forêts peuvent être réexaminées dans le cadre d'une procédure en constatation de la nature forestière conformément à l'article 10 LFo lorsque les plans d'affectation sont révisés et que les conditions effectives se sont sensiblement modifiées. A cet égard, le Tribunal fédéral a retenu qu'il était possible de se référer à la doctrine et à la jurisprudence relatives à l'article 21, alinéa 2 LAT (ATF 1C_645/2018, consid. 3 ■ RDAF 2021 I p. 139). Cet article prévoit que les plans d'affectation font l'objet des adaptations nécessaires lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées. Son application implique une démarche en deux étapes : la première déterminera si les circonstances se sont sensiblement modifiées au point de justifier un réexamen du plan; si le besoin s'en fait alors réellement sentir, le plan sera adapté, dans une deuxième étape. Le contrôle préjudiciel d'un plan d'affectation à l'occasion d'un recours contre un acte qui l'applique est en principe exclu. Toutefois, la jurisprudence admet ce contrôle lorsque les conditions d'un réexamen du plan d'affectation sont réunies au sens de l'article 21, alinéa 2 LAT (ATF 144 II 41, consid. 5.1 p. 45 ; ATF 120 Ia 227, consid. 2c p. 232).

Au vu de ces principes, il y a lieu d'admettre que les arguments des recourants relatifs à l'examen préjudiciel du plan d'aménagement communal, en lien avec une éventuelle autorisation de défrichage, n'excèdent pas l'objet de la contestation (arrêt du Tribunal cantonal du 26 mai 2021 CDP.2020.405, consid. 5a).

5.4.

Il ressort de la fiche U_11 du plan directeur cantonal "Poursuivre une politique d'urbanisation durable" qu'au regard des objectifs du canton en nombre d'habitants et d'emplois à l'horizon 2030, les surfaces dévolues aux zones d'habitation et aux zones mixtes doivent être réduites de 17 hectares dans la région du Val-de-Ruz. Les besoins en zones à bâtir et le territoire d'urbanisation à l'horizon 2030-2040 pour ces zones sont

définis à travers les plans directeurs régionaux (PDR), et localisés commune par commune, sur la base d'un projet de territoire. Comme le relèvent les recourants, l'arrêté du Conseil d'État du 2 mai 2018 approuvant le plan directeur régional de la région Val-de-Ruz, qui comprend le territoire de Valangin, répartit les réductions de zone à bâtir à opérer d'ici 2030 à raison de 0,5 hectare sur le territoire de cette localité (art. 3). Si cette planification directrice peut justifier un réexamen des affectations du sol sur le territoire de Valangin, elle ne signifie pas que cette réduction doit précisément intervenir sur les articles [a] et [b] sous prétexte que leur surface se rapproche de celle de la réduction prévue par le PDR. L'arrêté du Conseil d'État du 2 mai 2018 précise d'ailleurs aussi que dans les villages pittoresques, dont celui de Valangin, les limites de la zone à bâtir actuelle seront maintenues, sauf si la desserte en transports publics est insuffisante (art. 2). De plus, la réduction des zones à bâtir surdimensionnées ne saurait constituer le seul critère pertinent pour déterminer la nécessité d'entrer en matière sur une demande de révision ■ respectivement de contrôle préjudiciel ■, d'un plan d'affectation, dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire. Pour que l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LAT du 15 juin 2012 sur la zone à bâtir constitue une modification des circonstances qui, sur le plan législatif, puisse être qualifiée, au stade de la première étape, de sensible au sens de l'article 2, alinéa 2 LAT, il faut que s'y ajoutent d'autres circonstances. Parmi celles-ci se trouvent notamment la localisation de la parcelle par rapport à la zone à bâtir existante, son niveau d'équipement, la date d'entrée en vigueur du plan d'affectation et la mesure dans laquelle celui-ci a été concrétisé. Savoir ensuite si une adaptation du plan s'avère nécessaire relève d'une pesée complète des intérêts qui s'opère dans le cadre de la deuxième étape (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.2 ; ATF du 8 juin 2021 1C_143/2020, consid. 5.1).

Les articles [a] et [b] sont colloqués en zone d'habitation à forte densité et situés à proximité du centre du village, qui est desservi par des bus en direction de Neuchâtel et du Val-de-Ruz. Ils se situent entre une série de parcelles bâties en zone d'ancienne localité sises le long de la route qui relie le village à la route cantonale H20, et d'autres biens-fonds construits en zone d'habitation à forte densité, desservis par le chemin C.. Cette configuration démontre que l'affectation définie par le plan d'aménagement de 1996 est en partie déjà concrétisée et que les articles [a] et [b] appartiennent, a priori, au noyau construit et à densifier de la localité. Les parcelles précitées sont situées dans une zone de danger moyen de glissements de terrain et d'inondation mais sont jugées constructibles par le géologue cantonal et le SPCH-SLCE dans leurs préavis respectifs, moyennant diverses mesures (notamment surveillance du site pendant et après le chantier, établissement d'un concept de mesures pour la stabilisation des terrains et la gestion des eaux, suivi des travaux par un spécialiste en géologie/géotechnique, mesures telles que l'installation de sacs de sables ou aménagements de terrain adéquats pour prévenir les dangers liés à une crue de [la rivière]). Selon le préavis du SENE, la gestion des eaux usées et la capacité des équipements y relatifs n'est pas clairement établie mais ces questions peuvent être résolues au stade de la sanction définitive. En ce qui concerne l'accès au secteur, le SPCH a préavisé positivement le projet sur la base de l'étude de circulation établie par un bureau spécialisé, pour autant que deux élargissements ponctuels du chemin C. soient réalisés pour la fin des travaux de construction des bâtiments litigieux (préavis de synthèse du SCAT, p. 8). Il est donc possible d'assurer un équipement suffisant des parcelles destinées au projet (voir également infra considérant 7). Enfin, le village de Valangin figurait déjà dans l'annexe 1 de l'ordonnance du 9 septembre 1981 concernant l'inventaire fédéral des sites

construits à protéger en Suisse, soit avant la sanction du plan d'aménagement de Valangin, intervenue le 14 août 1996. Or, le Tribunal fédéral a jugé que la mention d'une parcelle à l'ISOS n'avait pas à donner lieu à un contrôle préjudiciel ou incident d'un plan d'affectation au stade d'un acte d'application tel qu'une procédure de permis de construire ; un tel plan concrétise les objectifs de protection de l'ISOS au niveau communal et doit en principe être contesté au moment de son adoption (ATF 135 II 209, consid. 5.1 p. 219 ; ATF du 6 janvier 2015 1C_130/2014, consid. 3.2, ATF 120 Ia 227, consid. 2b p. 232). En l'occurrence, le plan d'aménagement local tient compte de l'ISOS en définissant une zone de site classé pour le château, une zone d'ancienne localité pour le bourg et la collégiale, une autre zone d'ancienne localité pour les constructions érigées à l'ouest du bourg, une zone périphérique comprenant les faubourgs de Valangin constitués aux 19^{ème} et 20^{ème} siècle et une zone de protection de la zone d'ancienne localité, qui couvre les jardins bordant les anciens murs du bourg médiéval (art. 12.02 à 12.05 RA).

5.5.

Au vu de l'ensemble de ces circonstances, un contrôle préjudiciel du plan d'aménagement reviendrait à interférer dans le processus de planification locale, pour lequel les autorités communales bénéficient d'un large pouvoir d'appréciation (ATF du 17 avril 2018 1C_244/2017, consid. 3.2.3). Il en découle que la délimitation des forêts de 1995 reste déterminante et que le DDTE s'est à juste titre prononcé sur une intervention dans un bosquet, et non sur un défrichement au sens de l'article 5 LFo. Il n'y a ainsi pas lieu de procéder à la vision locale et à l'expertise requises par les recourants (art. 14 LPJA).

N'étant pas considéré comme forêt, le bosquet concerné fait partie de la surface constructible à prendre en considération pour calculer le taux d'occupation du sol et la densité du projet (art. 13 à 15 du règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (RELCAT), du 16 octobre 1996, dans leur version encore en vigueur selon les dispositions transitoires de la modification du 14 décembre 2016 dudit règlement).

En résumé, les arguments des recourants relatifs au contrôle préjudiciel du plan d'aménagement local, à l'existence d'un défrichement et au respect du taux d'occupation du sol et de la densité se révèlent mal fondés.

6. Espace réservé aux eaux

6.1.

En vertu de l'article 36a de la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux), du 24 janvier 1991, les cantons déterminent, après consultation des milieux concernés, l'espace nécessaire aux eaux superficielles (espace réservé aux eaux ou EES) pour garantir leurs fonctions naturelles, la protection contre les crues et leur utilisation (al. 1). Les cantons doivent veiller à ce que les plans directeurs et les plans d'affectation prennent en compte l'espace réservé aux eaux et à ce que celui-ci soit aménagé et exploité de manière extensive (al. 3). Il incombe d'une part aux cantons de fixer l'espace réservé aux eaux, par des valeurs juridiquement contraignantes, au terme d'une procédure formelle, et de veiller à ce que l'exploitation et l'aménagement de l'espace délimité soient extensifs, en particulier par le biais des outils de planification territoriale. Le Conseil fédéral a adopté, par voie d'ordonnance, les modalités de la fixation de l'espace réservé aux eaux (art. 41a et 41b de l'ordonnance fédérale sur la protection des eaux (OEaux), du 28 octobre 1998), et le cadre

du caractère extensif de son exploitation et de son aménagement (art. 41c et 41cbis OEaux). Ce dernier affecte et modifie le régime de construction dans l'espace réservé aux eaux en cela qu'en principe, aucune nouvelle construction ou installation ne doit y être réalisée, indépendamment de l'affectation territoriale préexistante. Le droit fédéral prévoit toutefois un régime dérogatoire, avec la possibilité d'y ériger de nouvelles installations dans certaines circonstances (Largey, Le régime légal des constructions dans l'espace réservé aux eaux, in RVJ 2016 p. 374).

Ainsi, ne peuvent être construites dans l'espace réservé aux eaux que les installations dont l'implantation est imposée par leur destination et qui servent des intérêts publics, tels que les chemins pour piétons et de randonnée pédestre, les centrales en rivières et les ponts. Si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose, les autorités peuvent en outre autoriser, notamment, les installations conformes à l'affectation de la zone dans les zones densément bâties et les installations conformes à l'affectation de la zone en dehors des zones densément bâties sur des parcelles isolées non construites situées entre plusieurs parcelles construites (art. 41c, al. 1, litt. a et a bis).

6.2.

Dans notre canton, le DDTE est chargé de déterminer l'espace réservé aux eaux dans les planifications directrices et les communes d'inscrire cet espace dans les plans d'aménagement locaux (fiche S_36 du plan directeur cantonal "Réserver l'espace nécessaire aux eaux et revitaliser les cours d'eau et étendues d'eau", art. 129 de la loi sur la protection et la gestion des eaux (LPGE), du 2 octobre 2012). Selon les informations du Système d'Information du Territoire Neuchâtelois (SITN), consultables sur le site web officiel du canton, le plan directeur sectoriel de l'espace réservé aux eaux a été adopté par le Conseil d'État le 2 décembre 2019 et lie les autorités cantonales et communales (art. 13, al. 2, litt. a de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991). Il constitue une première étape dans la mise en œuvre de l'espace réservé aux eaux dans le canton et il a pour objectif de faciliter la transcription de cet espace dans les plans communaux d'affectation des zones, qui ont un effet obligatoire pour les particuliers (art. 21, al. 1 LAT). Il définit un EES pour [la rivière concernée par la présente cause], qui touche l'article [a] (site web officiel du SCAT, rubrique "plans directeurs sectoriels") mais n'est pas encore transcrit dans le plan d'aménagement de la localité de Valangin et n'est donc pas obligatoire pour les particuliers (propriétaires, exploitants, etc.).

Aussi longtemps que les cantons n'ont pas déterminé l'espace réservé aux eaux, les prescriptions régissant les installations citées à l'article 41c, alinéa 1 OEaux s'appliquent le long des eaux à une bande de chaque côté large de 8 mètres + la largeur du fond du lit existant concernant les cours d'eau dont le fond du lit mesure jusqu'à 12 mètres de large (dispositions transitoires à la modification de l'OEaux du 4 mai 2011 relative à l'EES, al. 2, litt. a). C'est à cette largeur qu'il faut se référer en l'occurrence, puisque l'EES n'est pas encore déterminé de manière juridiquement contraignante (art. 129, al. 2 LPGE, ATF 1C_505/2011, consid. 3.2 RDAF 2013 I 483ss).

6.3.

En l'espèce, les décisions levant les oppositions se réfèrent aux dangers d'inondation qui existent dans le secteur, mais ne traitent pas de l'espace réservé aux eaux au sens des dispositions précitées, qui revêt également d'autres fonctions. Il en va de même du préavis de synthèse du SCAT. Or, le plan de situation du projet mentionne sur l'article [a] une

distance des constructions par rapport au cours d'eau inférieure à 8 mètres (mais non de 2.50 mètres comme allégué par les recourants), donc inférieure à la largeur fixée par les dispositions transitoires de l'OEaux. La distance indiquée se calque vraisemblablement sur l'EES déterminé dans le plan directeur sectoriel, alors qu'elle n'est pas encore reportée dans le plan d'aménagement communal. Il est donc très probable que des éléments du projet, en particulier ceux du bâtiment A proche du cours d'eau (cheminement piéton autour du bâtiment, place de jeux et balcons apparaissant sur le plan des aménagements extérieurs) ne respectent pas la distance au cours d'eau fixée par les dispositions transitoires de l'OEaux et constituent une dérogation, sur laquelle le DDTE aurait dû se prononcer (art. 129, al. 1, litt. b LPGE).

Les décisions attaquées ne contenant aucune motivation à ce sujet, on ne saurait retenir que la sanction préalable est assortie de toutes les autorisations spéciales nécessaires et que tous les intérêts en jeu ont été pris en considération. Il en découle que la coordination n'a pas été suffisante et que le recours s'avère bien-fondé sur ce point.

Les diverses décisions attaquées n'ayant pas été rendues de manière suffisamment coordonnée, elles doivent être annulées et la cause renvoyée aux autorités inférieures. Il appartiendra au DDTE d'examiner si une dérogation à l'EES est nécessaire et, le cas échéant, de se prononcer sur ses conditions d'octroi, en assurant une coordination formelle et matérielle avec les autres décisions nécessaires.

Il est relevé que l'octroi d'une dérogation au sens de l'article 41c OEaux représente une tâche fédérale au sens de l'article 2 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), du 1er juillet 1966, de sorte que ISOS, qui répertorie le village de Valangin en tant que petite ville / bourg (annexe 1 de l'ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS), du 13 novembre 2019), est directement applicable dans la pesée des intérêts à effectuer lors de l'examen de cette dérogation (ATF 1C_217/2018, consid. 4). Par conséquent, en cas de dérogation, il conviendra notamment de déterminer si une atteinte sensible ou grave est à craindre au regard des objectifs de protection fixés par l'ISOS. Dans l'affirmative, la dérogation devra être justifiée par un intérêt équivalent ou supérieur, d'importance nationale également (pesée d'intérêts qualifiée au sens de l'article 6, alinéa 2 LPN). Dans la négative, il suffira de procéder à une pesée des intérêts ordinaire (cf. Tschannen in Commentaire pratique LAT : Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, Genève ■ Zurich ■ Bâle 2019, N. 37 ad art. 3 ; Guide Espace Suisse, Protection des sites construits et densification, La pesée des intérêts dans les communes disposant d'un site construit d'importance nationale ISOS), Berne 2018, p. 14/15). Il appartiendra à l'office du patrimoine et de l'archéologie, section conservation du patrimoine (OPAN-CP), de déterminer si une expertise de la CFNP est ou non nécessaire (art. 7, al. 1 LPN). En effet, cet office est l'organe cantonal compétent en la matière (art. 6 du règlement d'application de la loi sur la sauvegarde du patrimoine culturel (RLSPC), du 25 janvier 2021), mais ne s'est pas prononcé sur le projet selon le préavis de synthèse du SCAT.

6. Toiture ■ clause d'esthétique - ISOS

6.1.

Selon l'article 10.01.7 du règlement d'aménagement communal, les toits plats sont interdits dans la zone d'habitation à forte densité, sauf pour les maisons-terrasse. Selon la jurisprudence, les toits plats sont ceux qui ne présentent ni pan, ni pente, ou dont la "pente"

est de 0% (RJN 2017, p. 565, consid. 2c et 2c bb p. 567/568). L'article 44 RELCAT, dans sa version encore en vigueur selon les dispositions transitoires à la modification du 14 décembre 2016 dudit règlement, définit les maisons en terrasses comme des habitations superposées mais décalées les unes par rapport aux autres selon un angle parallèle (ou proche) de celui de la pente du terrain naturel, ce décalage permettant de doter chaque niveau d'une terrasse ouverte aménagée sur la dalle qui couvre le niveau immédiatement inférieur.

Il n'est pas contesté que les bâtiments litigieux ne correspondent pas à la définition des maisons en terrasse et ne peuvent donc pas être pourvus d'une toiture plate. Il ressort des plans qu'ils seront surmontés d'une toiture à un pan présentant une pente de 4,5%. Ainsi une pente, bien que faible, existe et apparaît visuellement sur les plans. Il n'existe aucune raison de s'écarter de la définition jurisprudentielle ci-dessus, qui correspond à la définition courante du mot "pente", de sorte que le projet ne déroge pas au règlement d'aménagement local.

6.2.

Selon l'article 25, alinéas 1 et 2 du règlement de construction de la localité de Valangin (RC), du 28 février 1975, la forme des toitures doit être harmonisée à celle des constructions voisines, tout particulièrement en cas de "vues plongeantes". Pour les bâtiments neufs ou recouverts à neuf, on utilisera des tuiles bruniées ou de l'ardoise éternit ou un produit similaire, dans le ton des constructions voisines (art. 26 RC).

De manière générale, le Conseil communal peut s'opposer à une construction qui peut nuire à l'harmonie d'un quartier, d'une rue ou d'un site ou qui, par son caractère déplacé, fantaisiste ou faussement décoratif, est de nature à porter atteinte à l'aspect historique, esthétique ou pittoresque d'un quartier ou d'un site (art. 19 RC). Selon la clause d'esthétique générale contenue à l'article 7 LConstr., les constructions et installations doivent répondre aux exigences d'une architecture de qualité, tant intérieure qu'extérieure. Elles doivent tenir compte de leur environnement naturel ou bâti, notamment par rapport aux caractéristiques historiques, artistiques ou culturelles de la localité, du quartier ou de la rue.

En outre, il a déjà été relevé que Valangin figure à l'inventaire ISOS en tant que petite ville / bourg. Selon la fiche descriptive ISOS relative à ce site de novembre 2007 (p. 6 à 8), consultable sur le géoportail de la Confédération, les éléments marquants sont en particulier le château situé sur un éperon rocheux et la bourgade d'origine médiévale construite en amont. Toujours selon cette fiche, le secteur voué au projet litigieux est touché par deux périmètres environnants (PE), définis comme des "aires limitées dans leur extension, en général en rapport étroit avec les constructions à protéger" par les explications relatives à l'ISOS de l'office fédéral de la culture, édition 2021. Il s'agit du périmètre environnant II (PE II), décrit comme un "quartier résidentiel à l'intersection des vallons du Seyon et de la Sorge, en partie caché par un cordon boisé, maisons familiales et immeubles locatifs, 2ème moitié 20ème siècle - début 21ème siècle". Un objectif de sauvegarde "b" est indiqué pour ce périmètre, qui est donc une partie sensible pour l'image du site selon les explications relatives à l'ISOS. Il s'agit ensuite du périmètre environnant I (PE I), composé d'une "poche verte axée principalement sur la Sorge" selon la fiche précitée. Pour ce périmètre, un objectif de sauvegarde "a" est mentionné dans la fiche d'inventaire. Cela signifie que cette partie de site est "indispensable pour le site construit" et qu'elle est "libre

de constructions" ou que "ses constructions participent à l'état d'origine de l'environnement" (explications relatives à l'ISOS, p. 6). La fiche d'inventaire contient de plus la recommandation suivante (p. 12) : "une bande de terrain non-construite doit impérativement être maintenue entre les composantes historiques et le quartier résidentiel du 20^{ème} siècle. La logique du site en dépend dans une large mesure".

6.3.

Le respect de l'esthétique des constructions ressortit en premier lieu à l'autorité communale, qui dispose pour cela d'un large pouvoir d'appréciation auquel l'autorité de recours ne saurait substituer sans autre le sien propre. L'autorité communale doit indiquer les raisons pour lesquelles elle considère qu'une construction ou une installation serait de nature à enlaidir le site en se fondant, dans la mesure du possible, sur des critères objectifs (ATF du 7 décembre 1999 1P.402/1999, consid. 4c; ATF 115 Ia 363 consid. 3b p. 367 ; RJN 2016, p.517, consid. 3c et les références citées). Une clause d'esthétique ne doit pas être appliquée de manière à vider pratiquement de sa substance la réglementation sur les zones en vigueur. Ainsi, lorsqu'un plan de zones prévoit que des constructions d'un certain volume peuvent être édifiées dans tel secteur du territoire, une interdiction de construire fondée sur une clause d'esthétique, en raison du contraste formé par le volume du bâtiment projeté avec les constructions existantes, ne peut se justifier que par un intérêt public prépondérant. Il faut alors que l'utilisation des possibilités de construire réglementaires apparaisse déraisonnable et irrationnelle (ATF 115 Ia 363 cons. 3a, 115 Ia 118 cons. 3d ; arrêt du Tribunal cantonal du 6 juillet 2021 CDP.2020.180, consid. 4b et les références citées).

En tant qu'inventaire au sens de l'article 5 LPN, l'ISOS est assimilé matériellement à une conception et à un plan sectoriel au sens de l'article 13, alinéa 1 LAT. Il doit être pris en considération dans la pesée des intérêts de chaque cas d'espèce, 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. 295). Comme déjà relevé plus haut, l'importance de l'ISOS est accrue en cas d'accomplissement d'une tâche fédérale et il appartient alors à l'OPAN-CP de déterminer si une expertise fédérale est nécessaire.

6.4.

En l'occurrence, le Conseil communal a considéré que les bâtiments litigieux pouvaient prendre place dans le secteur considéré bien que leur aspect rompe d'une certaine manière avec les constructions environnantes, dès lors qu'ils prenaient place dans une zone d'habitation ne présentant pas de qualités esthétiques remarquables et qu'aucune mesure de protection d'un site ou de bâtiments historiques ne s'opposait au projet.

Cette motivation succincte ne se prononce ni sur l'harmonisation de la forme de la toiture des bâtiments litigieux avec celle des constructions voisines au sens de l'article 25 RC, ni sur le revêtement des toitures au sens de l'article 26 RC. S'il n'est pas exclu que le revêtement des toitures soit précisé dans le cadre de la sanction définitive, le Conseil communal aurait dû procéder à une comparaison concrète de la forme de la toiture des bâtiments litigieux avec celle des constructions des alentours. Il aurait également dû comparer les autres caractéristiques du projet connues au stade de la sanction préalable (forme générale, volume) à celles des constructions environnantes. Par ailleurs, c'est à tort qu'il a retenu qu'il n'existait aucune protection particulière dans le secteur, lequel fait

partie de périmètres sensibles cités par l'ISOS. L'OPAN CP, dont le préavis est obligatoire même dans les procédures simplifiées de permis de construire pour les projets situés dans les périmètres ou les ensembles figurant à l'ISOS (art. 4g, litt. d RELConstr.), aurait dû évaluer le projet en tenant compte des objectifs de protection de la fiche d'inventaire cités plus haut et de l'aspect global du village. Il aurait également dû déterminer si une expertise de la CFNP était ou non nécessaire.

Il apparaît ainsi que les autorités inférieures n'ont pas procédé à une pesée complète des intérêts en cause et que les griefs des recourants relatifs à l'intégration du projet doivent être admis.

7. Accès

7.1.

En vertu de l'article 22, alinéa 2, lettre b LAT, une autorisation de construire n'est délivrée que si le terrain est équipé, ce qui implique notamment que celui-ci soit desservi par une voie d'accès suffisante (art. 19, al. 1 LAT et 109 LCAT). Selon la jurisprudence, 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 usagers des automobilistes et des autres usagers, en particulier des 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. Une voie d'accès est en outre adaptée à l'utilisation prévue lorsqu'elle peut accueillir tout le trafic de la zone qu'elle dessert. 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 incommodes dans le voisinage (RJN 2018, p. 712, consid. 4c et les références citées).

7.2.

En l'occurrence, le maître d'ouvrage a mandaté un bureau d'ingénieurs pour effectuer une étude de circulation. Celle-ci établit la génération de trafic actuelle (environ 100 véhicules par jour) et future (environ 120 véhicules supplémentaires par jour) sur le chemin C., constate que cette artère est apte à absorber un futur trafic d'une trentaine de véhicules à l'heure de pointe et que la charge en véhicules sur les routes de desserte du secteur (pas plus de [a] véhicules par jour) restera limitée. Elle juge que des aménagements pour piétons tels qu'un trottoir ou une bande piétonne ne sont pas nécessaires, puisque la vitesse est limitée à 30 km/h sur le chemin C. et que les charges de trafic y resteront inférieures à 500 véhicules par jour avec le projet. Elle identifie par contre des difficultés de croisement des véhicules dans la partie sud dudit chemin, en forte pente (17%), d'une largeur de 3,50 à 4 mètres et bordée de murs. Elle recommande dès lors de procéder à deux élargissements ponctuels de la chaussée pour assurer les croisements et ne pas péjorer le fonctionnement du réseau routier environnant.

Il n'y a pas de règles sur la valeur probatoire des divers moyens : l'autorité les apprécie librement, pour être convaincue de la réalité des faits, cela même s'il s'agit d'expertises techniques. La pratique selon laquelle le juge ne peut s'écarter des conclusions d'un expert que pour des raisons impérieuses ne vaut que pour les expertises judiciaires ; une expertise

privée a par conséquent une valeur moindre. Toutefois, compte tenu du principe de la libre appréciation des preuves, une expertise privée, menée par un expert ayant les compétences professionnelles adéquates, peut avoir la même valeur probante si elle apparaît complète et fiable (Bovay, Procédure administrative, Berne 2015, p. 240/241). Quant à l'avis du SPCH, il est considéré comme celui d'un expert dont le rôle consiste à mettre ses connaissances spéciales au service de l'autorité de décision, qui ne saurait donc s'en écarter sans motif (RJN 1991 p. 144, consid. 3a p. 146).

L'étude de circulation a été établie par un bureau d'ingénieurs spécialisé dans les études de trafic et la mobilité et jugée conforme aux règles de l'art par le SPCH, qui a préavisé favorablement le projet moyennant les mesures préconisées par les experts. L'appréciation de ce service vaut avis d'expert et il convient de retenir que le projet bénéficiera d'un accès suffisant moyennant les mesures préconisées par l'étude de circulation, les recourants se bornant à dire que celles-ci ne sont "pas réalistes". A toutes fins utiles, il convient de préciser que l'accès aux bâtiments litigieux a été à juste titre évalué indépendamment de celui aux articles voisins [], également classés en ZHFD et non bâtis. En effet, ces parcelles font partie d'un périmètre soumis à plan de quartier, de sorte que leur accès doit être prévu dans le cadre de cette planification de détail, vraisemblablement depuis la route D.

Enfin, le SENE a relevé dans son préavis que l'augmentation de trafic attendue, de 120 véhicules par jour, n'entraînerait pas un dépassement des valeurs limites d'immission en matière de bruit sur les routes existantes (art. 9, litt. a de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), du 15 décembre 1986) (préavis de synthèse du SCAT, p. 5).

7.3.

Les accès doivent être garantis 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. 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. Les autorités communales et cantonales disposent en ce domaine d'un important pouvoir d'appréciation, que le Tribunal fédéral doit respecter (arrêt du Tribunal cantonal du 9 juillet 2015 CDP.2015.65, consid. 3b/aa et les références citées).

Les plans d'alignement structurent l'environnement urbanisé et réservent l'espace nécessaire à la construction des voies de communication publiques telles que routes, voies ferrées, voies cyclables, chemins pour piétons, places publiques (art. 71, al. 1 LCAT). Ils sont nécessaires pour la construction d'une nouvelle voie de communication, ainsi que pour l'agrandissement et le déplacement d'une voie existante, au-delà des alignements (art. 72, al. 1 LCAT).

Il ressort du SITN que le chemin C. appartient au domaine public communal mais ne fait pas l'objet d'un plan d'alignement. Selon le préavis du SPCH, qui se réfère à un courriel du SCAT à la commune (préavis de synthèse, p. 8), l'établissement d'un plan d'alignement est nécessaire pour que les places d'évitement puissent être réalisées. A supposer qu'un tel plan s'impose même s'il ne s'agit pas d'agrandir la chaussée actuelle au-delà d'alignements existants, cette étape n'a pas à être accomplie pour que la sanction préalable puisse être délivrée, contrairement à ce qu'allèguent les recourants. Si le permis de construire peut être accordé, son entrée en force devra être conditionnée à celle de l'autorisation de réaliser les places d'évitement, qu'un plan d'alignement doive ou

non être établi.

Quant aux conditions de trafic durant le chantier, la sanction préalable exige qu'une étude de circulation complémentaire soit présentée au Conseil communal avant le début des travaux. Cette condition devra être reprise lors de la procédure de sanction définitive. Afin de clarifier la situation, la sanction préalable devrait préciser que cette étude sera remise au Conseil communal avec la demande de sanction définitive, de manière à ce que les tiers intéressés soient dûment renseignés et que les autorités statuent en connaissance de cause sur la cette demande. La décision de sanction préalable doit donc être annulée également de ce point de vue.

8.Considérations finales

8.1.

Au vu de ce qui précède, les recours doivent être admis. Les décisions attaquées doivent être annulées et la cause doit être renvoyée aux autorités inférieures, pour complément d'instruction et nouvelles décisions au sens des considérants, le cas échéant après une nouvelle mise à l'enquête publique mentionnant toutes les décisions spéciales nécessaires et portant sur la version finale de tous les plans et documents à sanctionner.

8.2.

Vu le sort de la cause, la moitié des frais de procédure sera mise à la charge du tiers intéressé, qui a conclu au rejet des recours (art. 47, al. 1 LPJA). Quant à l'autre moitié des frais, elle ne sera pas perçue, les autorités cantonales et communales n'en payant pas (art. 47, al. 2 LPJA).

Compte tenu des arguments soulevés par les parties et des multiples recours et observations déposés, les frais de procédure seront fixés à 2'310 francs au total, dont la moitié, soit 1'155 francs, sera mise à la charge du maître d'ouvrage.

L'avance de frais versée par les recourants suite à la décision du 18 août 2020 du service juridique de l'État, chargé de l'instruction des recours, leur sera restituée.

8.3.

Vu l'admission des recours, les recourants, 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 n'avait en principe pas de connaissance préalable du dossier au moment de l'élaboration des premiers recours, puisqu'il ne représentait pas les recourants lors de la procédure d'opposition. Il a adressé à l'autorité de céans plusieurs mémoires au contenu très détaillé, dans un dossier complexifié par une coordination insuffisante. Néanmoins, tous les arguments soulevés n'ont pas été admis. Par ailleurs, le mandataire a pris l'initiative de déposer, en plus des recours contre la sanction préalable, d'autres observations sur le même sujet. Tout bien considéré, l'indemnité de dépens sera fixée à 3'000 francs tout compris. Elle sera mise à la charge du tiers intéressé à raison de 1'500 francs et à la charge du DDTE et du Conseil communal, à raison de 750 francs pour chacun d'eux.

Par ces motifs, le Conseil d'État

décide :

1. Les recours de X1, X2 et X3 et X4 contre les décisions du Département du développement territorial et de l'environnement du 11 mars 2020 et du Conseil communal de Valangin (désormais : Conseil communal de Neuchâtel) des 12 juin et 7 décembre 2020 sont admis.

2. Lesdites décisions sont annulées et la cause est renvoyée aux autorités inférieures pour nouvelle décision au sens des considérants.

3. La moitié des frais de procédure, par 1'155 francs, est mise à la charge de A.

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

5. Une indemnité de dépens de 3'000 francs tout compris est allouée aux recourants, à raison de 1'500 francs à la charge de A., de 750 francs à la charge du Département du développement territorial et de l'environnement et de 750 francs à la charge du Conseil communal.

Neuchâtel, le 15 septembre 2021

Au nom du Conseil d'état :

Le vice-président, La chancelière,

L. Kurth S. Despland

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