

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2024.240 vom 23. Juni 2025

Ne Jurisprudence Adm, 2025-06-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2024.240

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2024.240 du 23 juin 2025

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2024.240 del 23 giugno 2025

Regeste

Les modifications apportées au projet lors de l'■instruction complémentaire (abaissement de 15 cm de la hauteur du bâtiment d'■habitation collective et réduction de la largeur des fenêtres de ses façades Est et ouest ; réduction de la surface au sol du projet) peuvent être appréhendées par une procédure d'■ajustement, sans nouvelle enquête publique. Le niveau du terrain naturel a été relevé par un ingénieur géomètre et les gabarits ont été indiqués sur les plans. Ceux-ci démontrent que le gabarit nord du bâtiment d'■habitation collective est respecté, que ce gabarit soit attaché à un alignement opposé ou à la limite de propriété. Ils démontrent aussi que les gabarits des deux bâtiments prévus ne se croisent pas. Le dernier niveau du bâtiment d'■habitation collective doit être qualifié d'■attique et ne compte pas pour le calcul de la hauteur moyenne à la corniche. Le niveau du terrain naturel aux 4 angles du bâtiment a été relevé par un ingénieur géomètre et la hauteur maximale de 13 mètres à la corniche fixée par le règlement d'■aménagement communal est respectée. Le trafic journalier moyen (TJM) des places de parc prévues dans le parking et à l'■extérieur pour les visiteurs a été correctement évalué par une étude de bruit. Il en va de même de la charge de trafic dans le secteur concerné par le projet, avant et après la réalisation de ce dernier. Les valeurs de planification fixées par l'■ordonnance sur la protection contre le bruit sont respectées, selon une étude de bruit validée par le service de l'■énergie et de l'■environnement.

Volltext

A.

A.a.Les articles No [a] et [b] du cadastre de A. sont classés en zone d'■habitation, secteur d'■ordre non contigu 1.2 selon le plan d'■aménagement communal sanctionné par le Conseil d'■État le 13 juin 2001. Le 24 décembre 2010, l'■hoirie Z., alors propriétaire de ces biens-fonds (ci-après : l'■ancienne propriétaire), a déposé une demande de sanction définitive visant à démolir l'habitation et l'annexe érigées sur ces terrains pour y construire au nord un immeuble d'habitation collective de 23 appartements, au sud un immeuble de 4 habitations groupées et entre ces deux bâtiments un garage de 25 places en sous-sol (...). La mise à l'enquête publique de ce projet a eu lieu du 13 janvier au 13 février 2012, avec une prolongation au 20 février 2012. Elle a suscité plusieurs oppositions, notamment de la part de l'hoirie X., (ci-après les opposants, respectivement les recourants).

A.b.Le Conseil communal de A. a levé l'■opposition et accordé le permis de construire, par décisions du 29 juin 2016. Le recours interjeté par les opposants contre la décision levant leur opposition a été partiellement admis par le Conseil d'■État le 13 juin 2018. Les décisions communales ont été annulées et la cause a été renvoyée au Conseil communal pour complément d'■instruction et nouvelles décisions. Le Conseil d'■État a jugé irrecevables les griefs des recourants relatifs à des arbres touchés par le projet, qui

n'avaient pas été invoqués dans l'opposition. Il a en outre retenu que dans le cadre d'un contrôle préjudiciel aux effets limités à la procédure en cours, la partie ouest du plan d'alignement communal [...], sanctionné le 8 mars 1968, entre la limite Est de l'article [b] et la rue B., ne répondait plus à un intérêt public et n'avait pas à être prise en compte. Il a dès lors constaté que le gabarit Nord de l'habitation collective devait être attaché à la limite de propriété et non à l'alignement opposé défini par le plan d'alignement précité et que les plans du projet ne permettaient de vérifier ni le respect de ce gabarit, ni l'absence de croisement entre les gabarits des deux immeubles prévus. S'agissant de l'accès aux nouveaux immeubles, il a considéré que le prolongement de la rue C. à réaliser dans la partie Est du plan d'alignement [...] constituerait un accès sûr et apte à recueillir le trafic à destination de ces constructions, et que la condition émise dans les décisions communales, suspendant les effets de l'autorisation de construire jusqu'à l'issue des procédures permettant de garantir que la route serait construite, n'était pas critiquable. Il a toutefois relevé que le trafic lié à la future route, au parking couvert et aux places de stationnement extérieures n'avait pas été suffisamment évalué au regard des exigences de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), du 15 décembre 1986 et qu'un complément d'instruction était nécessaire sur ce point. En ce qui concerne la hauteur du bâtiment d'habitation collective, il a mentionné que le niveau supérieur de cet immeuble était vraisemblablement un attique à ne pas compter pour le calcul de la hauteur à la corniche. Il a précisé qu'indépendamment de cela, le niveau du terrain naturel n'était pas indiqué de manière fiable sur les plans et devait être établi au moyen d'un relevé réalisé par un ingénieur-géomètre agréé, pour que la hauteur et les dimensions du projet puissent être correctement calculées. Il a enfin estimé qu'au vu de l'examen détaillé effectué par le Conseil communal, les habitations litigieuses, de style contemporain, pouvaient être admises dans le site considéré.

B.

B.a.La Y. SA (ci-après : le maître d'ouvrage ou le tiers intéressé) est devenue propriétaire des articles [a] et [b] le 9 octobre 2020 selon le registre foncier. Elle a repris les droits et obligations de l'ancienne propriétaire concernant le projet de construction d'origine. Le 12 août 2022, l'architecte mandaté par la société a déposé des compléments au dossier de permis de construire, notamment une série de plans et une étude de bruit routier. []

B.b.Ce dossier n'a pas été mis à l'enquête publique, mais présenté aux opposants lors d'une séance d'information organisée par la commune, le 8 juin 2023. Il a été transmis aux opposants, qui ont formulé des observations le 30 novembre 2023, après plusieurs prolongations de délai. Les opposants ont relevé que les nouveaux plans ne contenaient aucune modification majeure par rapport aux plans initiaux, en particulier en ce qui concerne les gabarits entre les deux bâtiments prévus, le relevé du terrain naturel et la hauteur du bâtiment d'habitation collective. Ils ont également souligné que la réalisation de la prolongation de la rue C. dans la partie Est du plan d'alignement n'était toujours pas garantie et que l'étude de bruit routier souffrait de diverses lacunes. Ils ont maintenu que 18 arbres protégés se trouvent sur les parcelles destinées au projet et que le permis de construire doit être assorti d'une autorisation d'abattage. Ils ont enfin critiqué l'absence de nouvelle mise à l'enquête publique, estimant qu'elle porte atteinte aux droits des personnes devenues propriétaires ou locataires de parcelles voisines depuis la première enquête publique.

B.c.L'architecte du tiers intéressé a répondu à ces observations le 12 mars 2024 et fourni divers plans et calculs visant à préciser le calcul de la hauteur de corniche et celui du taux d'occupation du sol. Ces documents ont été transmis aux opposants, qui se sont déterminés le 28 juin 2024, en se référant également aux griefs de leur opposition du 18 février 2012 et de leur recours au Conseil d'État du 14 septembre 2016 qui n'auraient pas encore été traités. Ils ont conclu à l'admission de leur opposition et au rejet du permis de construire.

C.

C.a.Le Conseil communal a levé l'opposition par décision du 21 août 2024, en précisant que cette dernière ne portait que sur les questions qui lui avaient été renvoyées pour complément d'instruction par le Conseil d'État, et non sur les autres griefs traités par sa première décision sur l'opposition et par le Conseil d'État, pour lesquels ces décisions ont acquis force de chose jugée.

Le Conseil communal constate que le nouveau plan des façades Est et Ouest (plan SD 007) et le nouveau plan de coupes A et B (plan SD 005) ont été vérifiés et validés par les services communaux compétents et démontrent que les règles en matière de gabarits sont respectées.

Quant au bruit routier, il se réfère à l'étude établie par la société D. le 11 mars 2019 (ci-après : étude de bruit) et à une notice de bruit, du 24 octobre 2019 (ci-après : notice bruit). Il mentionne que ces documents ont été analysés et préavisés favorablement par le service de l'énergie et de l'environnement (SENE) ; que celui-ci a retenu que le parking prévu, le prolongement de la rue C. et le report du trafic généré par le projet sur les routes existantes respectent les exigences de l'OPB, en demandant toutefois à la commune de prévoir un monitoring du trafic une fois les nouveaux immeubles habités et de poser le cas échéant une signalisation limitant la circulation aux bordiers, de manière à éviter un trafic de transit indésirable ; et que le service communal de la sécurité, de la prévention et de la protection contre le bruit a également considéré que l'OPB est respectée, en recommandant l'installation de protections phoniques sur les parois de la rampe d'accès au garage souterrain. Le Conseil communal rappelle que ces préavis font partie intégrante du permis de construire et que ces conditions devront donc être respectées, et retient que le projet respecte les normes en matière de protection contre le bruit.

Le Conseil communal se réfère ensuite à sa décision sur opposition du 29 juin 2016 et à la décision du Conseil d'État, pour affirmer que le dernier niveau de l'immeuble d'habitation collective est un attique et que la hauteur du bâtiment doit donc être mesurée sur la dalle de couverture du niveau inférieur à celui de l'attique. Il précise que le maître d'ouvrage a fait procéder à un relevé altimétrique des quatre angles du bâtiment principal par un ingénieur géomètre agréé et a déposé un document de calcul de la hauteur de corniche, dont il ressort que la hauteur moyenne de corniche du bâtiment Nord est de 12,95 mètres et respecte ainsi le maximum autorisé.

Quant aux arguments relatifs à des arbres protégés, le Conseil communal les qualifie d'étrangers à la décision de renvoi du Conseil d'État et les déclare irrecevables. Il expose en outre que le Conseil d'État s'est prononcé dans sa décision de 2018 sur l'équipement en matière d'accès au moyen du prolongement de la rue C., que ces travaux restent envisagés pour permettre la réalisation du projet et que le permis de construire contient à nouveau une condition suspensive relative à la mise en œuvre desdits travaux, admise par le Conseil d'État dans sa précédente décision.

Il maintient enfin que malgré le temps écoulé depuis la mise à l'enquête publique du projet en 2012, celui-ci est resté identique dans ses éléments fondamentaux et qu'une nouvelle enquête n'était pas nécessaire. Il juge irrecevable l'argument relatif à de potentielles oppositions émanant d'autres personnes.

C.b. Par décision du 29 août 2024, le Conseil communal a accordé le permis de construire. Il précise que la validité de sa décision est « conditionnée à la mise en œuvre de la réalisation du prolongement de la rue C. et de l'accès aux parcelles nos [a] et [b] du cadastre de A., conformément au plan d'alignement [...] ».

D.

Le présent recours est dirigé contre les décisions communales. Les recourants font remarquer que la hauteur du projet a été abaissée de 15 cm en comparaison du relevé altimétrique de 2010 et que le taux d'occupation du sol, ainsi que la surface vitrée de la façade, ont été réduits. Vu ces modifications touchant la volumétrie et l'aspect du bâtiment, ils estiment que le projet ne pouvait pas faire l'objet d'une simple procédure d'ajustement et qu'une nouvelle enquête publique aurait dû avoir lieu, d'autant plus que vu le temps écoulé depuis l'enquête publique de 2012, les riverains de projet ne sont souvent plus les mêmes.

S'agissant des gabarits, les recourants avancent que si des nouveaux documents ont été déposés suite à la décision du Conseil d'État, le gabarit Nord du bâtiment d'habitation collective est toujours attaché à l'alignement opposé, contrairement à ce qui ressort de ladite décision. Ils estiment par ailleurs que la décision levant l'opposition, qui se borne à faire référence au préavis des services communaux, n'est pas assez motivée.

Les recourants s'en prennent également à l'étude de bruit, en alléguant que celle-ci omet de prendre en considération le trafic supplémentaire qu'engendreront la prolongation et l'élargissement de la rue C., ainsi qu'à la notice bruit, qu'ils jugent très optimiste. Ils relèvent que ces rapports font état de valeurs limites très proches du maximum admis par l'OPB, notamment pour la valeur de planification nocturne concernant le trafic sur la rue E. Ils se demandent si une étude plus prudente de la problématique n'aurait pas mené à des valeurs supérieures. Ils sont d'avis que les examens effectués sont lacunaires, qu'ils ne répondent pas à leurs interrogations et que le Conseil communal n'a pas suivi les considérants de la décision du Conseil d'État de 2018.

Ils relèvent que le dossier ne contient aucun élément ou document qui établirait que le prolongement de la rue C. va être réalisé et que le projet dispose d'un accès garanti sur le plan juridique et factuel. A cet égard, ils estiment que la condition accompagnant le permis de construire n'est pas suffisante.

Ils rappellent que selon le règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (RELCAT), du 16 octobre 1996, pour les bâtiments à toiture plate, la hauteur de corniche est celle de la dalle de couverture, même si les attiques sont admis par la réglementation communale. Ils sont d'avis qu'il faut s'inspirer de l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC), du 22 septembre 2005, qui trouvera application dans le plan d'aménagement communal en cours de révision. Sur cette base, ils contestent la présence d'un attique au sommet du bâtiment Nord, car la façade du niveau concerné n'est en retrait que de 2,20 m par rapport au niveau inférieur et l'élément concerné ne correspond pas aux schémas de l'AIHC. Ils

avancent qu'en comptant le dernier niveau et selon les nouveaux plans de coupe, la hauteur maximale à la corniche de 13 mètres fixée par le règlement d'aménagement communal (RA) est dépassée. Selon eux, vu son épaisseur, la dalle séparant le niveau attique du niveau toiture constitue la dalle de couverture à partir de laquelle la hauteur à la corniche doit être mesurée. Ils ajoutent que le niveau du terrain naturel n'est toujours pas déterminé de manière fiable, car les nouveaux plans ne prennent pas en compte la partie la plus basse du terrain de référence se situant sous le toit de la construction comme exigé par l'annexe 2 de l'AIHC. Ils en concluent que le dépassement de la hauteur maximale est d'autant plus important.

Les recourants allèguent encore que vu l'écoulement du temps depuis la mise à l'enquête de la première version du projet, les 18 arbres présents sur les parcelles à construire sont désormais protégés par le RA. L'autorité administrative étant tenue d'établir les faits d'office, leur grief relatif à ces arbres et à l'autorisation de les supprimer aurait dû être traité par l'autorité communale. La maxime inquisitoire applicable en procédure administrative, de même que le RA exigeant une autorisation d'abattage, ont donc été violés selon eux. Il en irait de même de leur droit d'être entendu, car ils n'ont jamais obtenu de décision motivée sur la question des arbres présents sur les parcelles à construire.

Se réservant le droit d'invoquer auprès du Tribunal cantonal les questions qui ont été examinées par le Conseil d'État dans sa décision de 2018 mais n'ont pas fait l'objet d'un renvoi à l'autorité inférieure, les recourants concluent à l'annulation des décisions communales, à l'admission de leur opposition et au rejet de la demande de permis de construire, sous suite de frais et dépens.

E.

E.a. Le maître d'ouvrage a formulé des observations sur le recours le 11 novembre 2024, dont le contenu sera évoqué ci-après dans la mesure nécessaire. Le 14 novembre 2024, le Conseil communal a conclu au rejet du recours, sans formuler d'observations.

E.b. Les recourants se sont déterminés sur les observations du maître d'ouvrage par mémoire du 30 janvier 2025, dont le contenu sera également évoqué ci-après dans la mesure nécessaire.

Considérant en droit :

1. Recevabilité

1.1. Le recours a été déposé dans les formes et délai légaux.

1.2. Comme cela a été constaté par la décision du Conseil d'État du 13 juin 2018, les recourants sont propriétaires en main commune des articles [c] et [d] du cadastre de A., qui jouxtent les parcelles destinées au projet litigieux. Ils ont qualité pour recourir en qualité de voisins au sens de l'article 32, lettre a de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979. Le recours est donc recevable.

2. Enquête publique

2.1. Lorsqu'un projet de construction est modifié après avoir été mis à l'enquête publique mais avant l'octroi du permis de construire, se pose la question de savoir s'il faut le remettre à l'enquête publique. On distingue trois niveaux d'intervention : lorsque les modifications sont de minime importance et ne touchent ni des intérêts publics, ni des intérêts importants des voisins, la procédure peut continuer sans nouvelle mise à l'enquête

publique. L'article 86 du règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr.), du 16 octobre 1996, qualifie cette situation d'ajustement : lorsque le projet est légèrement modifié en cours de procédure, tout en restant le même dans ses éléments fondamentaux, le Conseil communal peut autoriser son ajustement, après avoir entendu les parties à la procédure. Lorsque les modifications sont plus importantes mais ne changent pas sensiblement le projet (aucune intervention sur la structure), les éléments modifiés sont soumis à une procédure complémentaire d'enquête publique et d'opposition (art. 34a, al. 1 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996). Les oppositions ne sont recevables que dans la mesure où elles visent les modifications mises à l'enquête publique complémentaire (art. 34a, al. 2 LConstr.), y compris lorsqu'elles proviennent d'opposants qui ne s'étaient pas manifestés lors de la première enquête publique. Si la modification est de grande ampleur, il s'agit d'un nouveau projet, qui doit donc faire l'objet d'une mise à l'enquête publique, nouvelle et complète (Zufferey, Droit public de la construction, Berne 2024, N. 1088 et 1089).

2.2. Selon les indications de l'architecte et le procès-verbal de la séance d'information du 8 juin 2023 [...], les éléments suivants du projet litigieux ont été modifiés : la hauteur du bâtiment nord a été abaissée de 15 cm et la surface au sol du projet a été réduite. Sur les façades Est et Ouest de ce bâtiment, la largeur des ouvertures a été réduite de 150 à 75 cm selon les plans des dites façades sanctionnés les 29 juin 2016 et 29 août 2024. On peut noter que le nombre de logements passe de 27 à 21 [...], aspect traité ci-dessous au considérant 6.

Des modifications telles que la réduction de la taille ou du volume d'un projet, ou celles qui tendent à supprimer ou corriger les éléments critiqués par les opposants, par exemple la diminution de la hauteur ou la suppression d'ouvertures en façade, peuvent être appréhendées dans le cadre de la procédure d'ajustement (RJN 2021, p. 708 ■ CDP.2020.180, consid. 2c ; Zufferey, op. cit., N. 1089). Les modifications entreprises en l'occurrence correspondent à ces critères. Le dossier ne permet pas de conclure qu'elles seraient de nature à porter atteinte à des intérêts publics ou des intérêts prépondérants de voisins, et les recourants ne le prétendent pas.

Les plans du projet modifié ont été transmis aux recourants et leur ont été expliqués lors de la séance du 8 juin 2023, conformément à ce qu'exige l'article 86, al. 2 RELConstr. Quant aux autres propriétaires d'immeubles situés aux alentours du projet, certains s'étaient opposés à la première version du projet et avaient recouru contre celle-ci. Selon le dossier communal, ils ont également été informés de la nouvelle version du projet. Pour les propriétaires et locataires qui n'étaient pas encore présents lors de la mise à l'enquête publique de la première version du projet en 2012, il convient de rappeler que selon la jurisprudence, les tiers intéressés qui n'ont pas eu connaissance d'un projet de construction par une mise à l'enquête publique peuvent recourir contre le permis de construire. Le délai de recours ne débute pour eux que lorsque, selon les règles de la bonne foi, ils ont pu avoir connaissance de la décision. Il en découle que l'autorité n'a pas à prendre en considération, dans un cas concret, les intérêts éventuels des tiers qui n'ont pas ■ ou pas encore ■ manifesté leur opposition à un projet. Cela reviendrait en effet à donner à la démarche des recourants la portée d'une action populaire ou, à tout le moins, à admettre que leur recours soit fondé sur des prescriptions protégeant l'intérêt d'autrui, alors qu'ils n'ont pas qualité pour agir ainsi (ATF 116 Ia 215, consid. 2c p. 219 ■ JT 1992 I p. 446; RJN 1999 p. 227).

Les arguments des recourants relatifs à l'absence de nouvelle enquête publique sont donc mal fondés.

3. Gabarits

3.1. Les recourants estiment que la décision attaquée, qui se borne à dire que les services compétents ont contrôlé les plans et donné un préavis positif, n'est pas suffisamment motivée s'agissant des gabarits.

Le droit d'être entendu, qui implique celui d'obtenir une décision motivée, est une garantie constitutionnelle de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée indépendamment des chances de succès du recours sur le fond. Selon la jurisprudence, sa violation peut cependant être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen.

Toutefois, une telle réparation doit rester l'exception et n'est admissible, en principe, que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée ; une réparation de la violation du droit d'être entendu peut également se justifier, même en présence d'un vice grave, lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 142 II 218 cons. 2.8.1).

Selon l'article 33, alinéa 3, lettre b de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, le droit cantonal doit prévoir qu'une autorité de recours au moins ait un libre pouvoir d'examen des décisions fondées sur ladite loi et ses dispositions cantonales et fédérales d'exécution. Les dispositions cantonales visant principalement des objectifs d'aménagement du territoire, plus précisément celles établies en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire, sont à considérer comme des dispositions d'exécution au sens de l'article 33, alinéa 2 LAT. Les prescriptions relatives aux distances et aux dimensions des bâtiments en font partie, pour autant qu'elles ne poursuivent pas en priorité d'autres buts (Aemisegger/Haag, in Commentaire LAT, 2010, N. 45 et 46 ad art. 33). Les gabarits, qui ont pour objectif de fixer les distances entre les bâtiments en fonction de leur hauteur, de façon à assurer à chacun l'espace, l'ensoleillement et la lumière nécessaires (art. 18 aRELCAT), constituent des dispositions d'exécution de la LAT. Dès lors, à supposer que le droit d'être entendu des recourants n'ait pas été respecté, l'autorité de céans dispose d'un libre pouvoir d'examen lui permettant de réparer cette informalité. Par ailleurs, il ressort des considérants qui suivent que s'agissant des gabarits, un renvoi de la cause constituerait à ce stade de la procédure une vaine formalité.

3.2. Selon les dispositions transitoires à la modification du 14 décembre 2016 du RELCAT (al. 2), les articles 18ss dudit règlement relatifs aux gabarits, dans leur version antérieure à ladite modification, s'appliquent jusqu'à l'entrée en vigueur de l'adaptation des plans d'affectation cantonaux et communaux, découlant de la loi adaptant la législation cantonale à l'AIHC, du 6 novembre 2012. Comme le rappelle la décision du Conseil d'État du 13 juin 2018, le gabarit est un plan dont la trace est au sol ; cette trace est représentée par son intersection avec le terrain naturel, sous réserve des terrains inclinés (art. 19, al. 1 et 2 aRELCAT). Elle est déterminée à partir d'une limite de propriété si le terrain est bordé par un fonds privé, ou d'un alignement s'il est en vigueur (art. 28, al. 1 aRELCAT). En présence d'un plan d'alignement, un gabarit de 450s'applique aux bâtiments d'une hauteur de corniche égale ou inférieure à 20 mètres, ce gabarit étant attaché à l'alignement opposé (art.

33 aRELCAT). A défaut de plan d'alignement, le gabarit est de 600 en direction nord-sud pour les bâtiments d'une hauteur de corniche entre 9 et 20 mètres (art. 31, al. 1 aRELCAT). C'est le cas du bâtiment Nord, car même en comptant le dernier niveau du bâtiment Nord, dont les recourants contestent qu'il s'agit d'un attique, cette construction n'atteint pas la hauteur de 20 mètres selon les plans du projet. Par ailleurs, les gabarits prévus en zone ONC 1.2 selon le règlement d'aménagement sont également de 600 dans les directions nord et sud (art. 85, al. 1 RA).

Dans sa précédente décision, le Conseil d'État a retenu que le plan d'alignement [...] n'était plus d'intérêt public et que par conséquent, un gabarit nord-sud de 600, à partir de la limite de propriété et non de l'alignement opposé, devait être appliqué au bâtiment d'habitation collective. Ce gabarit ne figurant ni sur le plan de situation, ni sur les plans de façades et les coupes du projet, le Conseil d'État a considéré qu'il devait être vérifié et a renvoyé la cause au Conseil communal pour complément d'instruction.

3.3. L'article 43, alinéa 2, lettre f RELConstr., dans sa version antérieure à la modification du 14 décembre 2016 dudit règlement (dispositions transitoires à ladite modification, al. 1), prévoit que le plan de situation indique notamment les traces au sol des gabarits selon les indications fournies par l'architecte (al. 2, litt. f). Le plan de situation doit aussi indiquer une référence altimétrique sur un point déterminé dont la pérennité est assurée (art. 43, al. 2, litt. e RELConstr.) Ce plan est établi par un ingénieur géomètre inscrit au registre des géomètres, qui authentifie la conformité du plan de situation au plan du registre foncier mis à jour et les indications qui y figurent. Les traces au sol des gabarits ne sont authentifiées qu'en cas de contestation ou de doutes quant à leur respect (art. 43, al. 1 RELConstr. et 43, al. 3 aRELConstr.).

Dans le cas présent, un relevé altimétrique a été effectué par un géomètre en 2010 et un nouveau relevé a eu lieu dans le cadre du complément d'instruction [...]. Le plan de situation indique la trace au sol du gabarit Nord du bâtiment d'habitation collective, qui se situe à l'intérieur des parcelles [a] et [b]. Ce plan mentionne une altitude de référence de 525.16 m, à partir de laquelle l'altitude du terrain naturel a pu être indiquée sur les plans du projet. Sur le plan des façades Ouest et Est SD 007, ainsi que sur la coupe A A SD 005, figure le niveau du terrain naturel, qui sert de référence pour le tracé des gabarits. Au haut des bâtiments à toiture plate, les gabarits s'attachent au dernier élément plein de la construction, y compris les parapets pleins (art. 31 aRELCAT et dernier schéma ad art. 18 à 37 aRELCAT). Il ressort de ces divers plans que la trace d'un gabarit en direction nord de 600, attaché au point supérieur du dernier niveau du bâtiment, se situe à l'intérieur du terrain destiné au projet. Le gabarit de 600 applicable si le plan d'alignement [...] n'est pas pris en considération, dont la trace au sol figure également sur le plan des aménagements extérieurs SD 001, est donc respecté, les recourants n'amenant aucun élément qui pourrait infirmer cette conclusion.

Si le plan d'alignement devait être pris en compte, c'est un gabarit Nord de 450 qui s'appliquerait. Il est indiqué sur le plan de la façade Est, qui démontre que s'il devait être appliqué, il serait largement respecté. En conclusion, les recourants affirment à tort que le gabarit Nord du bâtiment d'habitation collective « reste attaché à l'alignement opposé ». Le gabarit de 450 attaché à l'alignement opposé figure sur le plan précité pour illustrer que le gabarit Nord est respecté, que le plan d'alignement subsiste ou non, mais l'accent est mis sur le gabarit de 600, applicable en l'absence de plan d'alignement.

3.4. L'article 24 RELCAT qui reste lui aussi applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de l'adaptation des plans d'affectation cantonaux et communaux, découlant de la loi adaptant la législation cantonale à l'AIHC prévoit que les traces des gabarits de deux bâtiments ne doivent pas se croiser, même si ceux-ci sont situés sur une même parcelle (arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 14 juillet 2020 CDP.2019.299, consid. 3a). Le Conseil d'Etat a rappelé cette règle dans sa précédente décision et demandé qu'il soit vérifié que les gabarits des deux bâtiments projetés ne se croisent pas.

Comme cela a déjà été relevé, l'article 85 RA prévoit des gabarits de 600 en direction nord et sud. En terrain incliné vers le sud, les gabarits s'appliquent sur les façades ouest, nord et Est, jusqu'au droit de la façade Sud. Pour tracer le gabarit Sud, on projette le terrain sur un plan horizontal dont le niveau est situé à la cote moyenne du pied de la façade Sud sur terrain naturel (art. 26 a RELCAT).

Conformément à cette disposition, la trace du gabarit Sud du bâtiment d'habitation collective se situe sur un plan horizontal partant du pied de la façade sud dudit bâtiment. La trace du gabarit Nord du bâtiment d'habitation groupée se trouve à son intersection avec le terrain naturel, dont le niveau a été calculé à partir de l'altitude de référence déterminée par l'ingénieur géomètre. On peut voir, tant sur le plan de la façade Ouest que sur la coupe A-A et sur le plan des aménagements extérieurs, que ces traces au sol ne se croisent pas.

Par conséquent, le tracé des gabarits des deux bâtiments est désormais établi et les arguments des recourants doivent être rejetés.

4. Hauteur de corniche

4.1. En secteur d'ordre non contigu 1.2, la hauteur maximale à la corniche est de 13 mètres (art. 85 RA). Pour les bâtiments à toiture plate, la hauteur de corniche est celle de la dalle de couverture (art. 49, al. 1 a RELCAT). Il en est de même si les attiques sont admis par la réglementation communale (art. 49, al. 2 a RELCAT), de sorte que la hauteur d'un bâtiment pourvu d'un attique doit être mesurée à la corniche sans tenir compte de la hauteur de l'attique (RJN 2017, p. 565 ■ CDP.2015.301, consid. 2c bb).

Dans sa décision du 13 juin 2018, le Conseil d'Etat a considéré que le dernier étage du bâtiment d'habitation collective constituait vraisemblablement un attique, mais n'a pas tranché la question puisque le niveau du terrain naturel n'était pas indiqué de manière assez fiable sur les plans pour pouvoir vérifier la hauteur du projet. Or, les recourants continuent à contester l'existence d'un attique.

4.2. Le Tribunal cantonal a souligné que le droit cantonal ne définit pas la notion d'attique. Pour définir cette notion dans une autre affaire concernant la commune de A., il s'est référé au glossaire contenu dans le règlement d'aménagement communal, qui qualifie d'attique un « étage situé au dernier niveau d'une façade au-dessus de la corniche, généralement en retrait et pouvant être construit plus légèrement », ainsi qu'au chiffre 6.4 de l'annexe 1 de l'AIHC, qui le décrit comme un « niveau dont une façade au moins est en retrait de la distance admise par rapport au niveau inférieur ». Il n'a pas fait mention des critères évoqués par les recourants, tel un retrait d'au moins 2,50 mètres par rapport au niveau inférieur exigé par l'article 52d, alinéa 1 RELCAT ou l'épaisseur de la dalle couvrant l'attique (RJN 2017 précité, consid. 2b). Selon les dispositions transitoires à la modification du 14 décembre 2016 du RELCAT, l'article 52d RELCAT ne s'appliquera qu'à l'entrée en vigueur de l'adaptation du plan d'aménagement communal. Par

ailleurs, les communes pourront adopter des prescriptions différentes dans leurs plans d'affectation, de sorte que l'article 52d, alinéa 1 RELCAT ne s'appliquera pas obligatoirement tel quel sur le territoire communal (art. 52d, al. 2 RELCAT).

Dans ces conditions, il y a lieu de retenir que le dernier étage du bâtiment d'habitation collective, en retrait de la façade sud à concurrence de 2,20 mètres (4,68 mètres en tenant compte de la profondeur située sous l'avant-toit qui couvre une partie du retrait, cf. coupe A ■ A), est bien un attique non pris en compte dans le calcul de la hauteur de corniche.

4.3. La hauteur moyenne de corniche est une hauteur moyenne qui se mesure aux angles du bâtiment (art. 47, al. 1 aRELCAT). Elle est calculée à partir du terrain naturel (art. 12, al. 1 aRELCAT).

Se référant à l'annexe 2 de l'AIH, les recourants allèguent que le niveau du terrain naturel à prendre en considération devrait être celui de la partie la plus basse dudit terrain située sous le toit de la construction. Cette annexe contient des croquis pour illustrer les notions et méthodes de mesure prévus par l'AIHC. Il a déjà été relevé que les notions définies par l'AIHC ne s'appliqueront qu'à l'entrée en vigueur de l'adaptation des plans d'affectation communaux. De plus, les recourants ne précisent pas à quel croquis de l'annexe 2 ils se réfèrent. Au vu de leurs arguments, il s'agit vraisemblablement des croquis figurant en page 7 de l'annexe 2, qui illustrent la manière de calculer la hauteur totale d'un bâtiment, soit la plus grande hauteur entre le point le plus haut de la charpente du toit, mesurée à l'aplomb du terrain de référence (annexe 1, ch. 5.1 de l'AIHC ; art. 50, al. 1 RELCAT). Le plan d'aménagement de la commune de A. n'a pas encore été révisé et rien n'indique que le nouveau plan fera référence à la notion de hauteur totale. Celle-ci ne s'applique pas et il faut se référer aux anciennes notions, telle la hauteur moyenne de corniche (cf. arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 26 avril 2021 CDP.2020.232, consid., 2c cc, 3ème§). Or, celle-ci se mesure à partir du niveau du terrain naturel aux angles du bâtiment en application des 12 et 47 aRELCAT, et non depuis la partie la plus basse dudit terrain sous le toit du bâtiment.

Le tiers intéressé a fait établir un relevé altimétrique par le bureau d'ingénieurs-géomètres qui a établi le plan de situation du projet (pièce No 54 du dossier communal SATAC 114491 I). Le plan de ce relevé montre que l'altitude du terrain naturel a été calculée aux quatre angles du bâtiment d'habitation collective. L'altitude de la dalle du 4ème étage, attique non compris (537,37 m) a également été calculée et il en ressort que la hauteur moyenne de corniche, en fonction des altitudes relevées aux angles du bâtiment, est de 12,95 mètres. C'est donc à tort que les recourants prétendent que la hauteur maximale fixée par le règlement d'aménagement est dépassée.

5. Bruit du trafic routier

5.1. Un bien-fonds ne peut pas être considéré comme suffisamment équipé si, une fois construit conformément aux règles du plan d'affectation, il provoque des atteintes nuisibles ou incommodantes dans le voisinage (arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 11 mai 2022 CDP.2021.95, consid. 4a). Par ailleurs, avant de prendre une décision sur la planification et la construction ou la modification d'installations, l'autorité doit examiner le plus tôt possible leur compatibilité avec les dispositions en matière d'environnement, qui visent notamment les atteintes dues au bruit (art. 1er, 7 al. 1 et 10a, al. 1 de la loi sur la protection de l'environnement (LPE), du 7 octobre 1983). La précédente décision du Conseil d'État a dès lors renvoyé la cause au Conseil communal

pour qu'il soit vérifié si le trafic lié à la future route, ainsi qu'aux futurs parking souterrain et places de stationnement extérieures, respecte les valeurs limites fixées par l'OPB et si, dans l'affirmative, des mesures de prévention doivent être ordonnées (consid. 4.4).

5.2.L'article 25, alinéa 1 LPE dispose que des nouvelles installations fixes ne peuvent être construites que si les immissions causées par le bruit de ces seules installations ne dépassent pas les valeurs de planification dans le voisinage (cf. également art. 7, al. 1 OPB); l'autorité qui délivre l'autorisation peut exiger un pronostic de bruit. Pour l'évaluation des immissions de bruit extérieur produites par les installations fixes, il faut se référer aux valeurs limites d'exposition fixées par le Conseil fédéral dans les annexes 3 à 9 de l'OPB (art. 40, al. 1 OPB). Ces annexes arrêtent, pour certaines sources de bruit bien déterminées, notamment les valeurs limites suivantes, fixées selon la période de la journée et le degré de sensibilité au bruit (DS) de la zone : les valeurs limites d'immission (VLI), fixées de manière que, selon l'état de la science et l'expérience, les immissions inférieures à ces valeurs ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être (art. 15 LPE) ; les valeurs de planification, inférieures aux valeurs limites d'immission pour assurer la protection contre le bruit causé par de nouvelles installations fixes (art. 23 LPE). Le degré de sensibilité II (DS II) est attribué aux zones où aucune entreprise gênante n'est autorisée, en particulier aux zones d'habitation ainsi qu'à celles réservées à des constructions et installations publiques (art. 43, al. 1, litt. b OPB).

5.3.Le projet litigieux et son voisinage se trouvent en DS II. L'annexe 3 de l'OPB (ch. 1) fixe les valeurs limites d'exposition pour le bruit produit sur la route par les véhicules à moteur, tandis que ces valeurs sont déterminées par l'annexe 6 de l'OPB pour les parcs à voitures couverts (annexe 6, ch. 1, al. 1, litt. d). Dans les deux cas, les valeurs de planification sont de 55 dB(A) le jour et de 45 dB(A) la nuit (annexe 3, ch. 2 et annexe 6, ch. 2).

L'étude de bruit détermine le trafic journalier moyen (TJM) généré par le projet, sur la base de plans du projet qui lui ont été transmis le 15 février 2019 (p. 3). Elle fait mention de 27 places pour les habitants et de 3 places pour les visiteurs, soit 30 places de parc au total (p. 6). Elle évalue le taux de rotation des places de stationnement dédiées aux habitants à 2, soit 4 déplacements pour jour depuis et vers chaque place de stationnement. Pour les places réservées aux visiteurs, le taux de rotation est évalué à 1,3, soit 2,6 déplacements par jour depuis et vers chaque place, ce qui correspond à environ 2 visiteurs par semaine et par appartement (p. 6). L'étude de bruit expose que l'hypothèse « pessimiste » évoquée dans la précédente décision du Conseil d'État, à savoir un taux de rotation de 3 représentant 6 déplacements par jour depuis et vers chaque place pour habitants ou pour visiteurs, n'est pas réaliste. En effet, certains habitants ne rentrent pas chez eux à midi pour manger et n'utilisent pas systématiquement leur voiture pour sortir le soir. D'autres ne se servent de leur voiture que pour leurs loisirs. De plus, le terrain à bâtir se trouve dans une zone bien desservie par les transports publics. Enfin, l'hypothèse du Conseil d'État ne tient pas compte du fait que certaines places sont destinées aux visiteurs et non aux habitants (étude de bruit p. 6/7).

L'évaluation du TJM émane d'un bureau d'ingénieurs conseils en mobilité et circulation. En outre, les taux de rotation retenus ont été validés par le SENE, qui les a qualifiés d'usuels dans son préavis du 28 novembre 2022. Or, les avis des services spécialisés de l'État constituent des rapports officiels d'une autorité, ou de

l'administration qui possède des connaissances spécifiques en raison de son activité, émis à l'attention d'une autre autorité à propos de faits et circonstances précis. Lorsqu'ils présentent des résultats concluants, pleine force probante peut leur être reconnue. Ils peuvent alors remplacer une expertise, dans la mesure toutefois où il n'existe pas d'indices concrets et sérieux qui en diminuent la valeur probante (décision du Conseil d'État du 22 novembre 2017 REC.2017.167, consid. 4.2 et jurisprudence citée). Le Conseil d'État n'a aucune raison de s'écarter du préavis du SENE en l'occurrence. A l'évidence, le taux de rotation de 3 évoqué dans sa précédente décision n'a pas valeur d'avis d'expert. Il doit être compris comme une indication illustrant la nécessité de déterminer le bruit lié aux nouvelles installations prévues. Les recourants n'amènent aucun élément qui pourrait mettre en doute l'évaluation du TJM du bureau spécialisé et du SENE, qui est de 116 véhicules par jour (véh/j) vu le taux de rotation retenu.

Le bruit provoqué par les 30 places de stationnement initialement annoncées a été déterminé en application de la norme VSS 40 587 « Immissions de bruit d'installations de stationnement, calcul d'immissions », de mars 2019. La propagation du bruit a été modélisée au moyen du logiciel CadnaA et 5 points d'évaluation ont été pris en compte [...]. Il en est résulté un niveau de bruit maximum de 45 d(B)A de jour et de 44 d(B)A de nuit, à la rue E. ouest, étage (notice bruit, p. 4 à 6). Ces résultats ont été validés par le préavis du SENE, qui constate qu'ils ont été obtenus de manière conforme à la norme VSS précitée.

Les recourants ne prétendent pas que la détermination du bruit des installations de stationnement du projet contrevient aux règles de l'art, mais s'inquiètent du résultat proche des valeurs limites fixées par l'OPB. D'une part, il convient de rappeler que le préavis du service communal de la protection et de la sécurité, du 25 novembre 2022 [], auquel renvoie le permis de construire, recommande l'installation de protections phoniques sur les parois de la rampe d'accès au parking souterrain pour limiter les émissions. D'autre part, selon le formulaire de demande de permis de construire [], le nombre d'appartements est désormais de 21, d'où une diminution du nombre de places de stationnement à 24 (22 places pour les habitants dans le parking souterrain et 2 places extérieures pour les visiteurs selon les plans du sous-sol et des aménagements extérieurs sanctionnés). Le trafic journalier moyen lié aux places de stationnement du projet tombe à 94 déplacements vu les taux de rotation retenus et le bruit généré sera donc inférieur à celui mentionné dans la notice bruit. Il n'y a donc pas lieu de craindre que le trafic lié au parking et aux nouvelles places extérieures entraîne un dépassement des valeurs de planification fixées par l'OPB.

5.4. Contrairement à ce que prétendent les recourants, le trafic lié au futur prolongement de la rue C. a été pris en considération. La charge de trafic dans le secteur concerné par le projet avant la réalisation de ce dernier tient compte des cases de stationnement présentes sur les voies d'accès aux parcelles à construire. Compte tenu d'un taux de rotation de 2 pour l'ensemble de ces places et de l'itinéraire emprunté pour les rejoindre, le TJM à un point de référence situé au nord Est de l'article [b], là où l'impact du projet sur le bruit routier est maximal, est de 92 véhicules véh/j avant la réalisation du projet (étude de bruit, p. 8/9). Avec les 116 véh/j du projet, le TJM dans le secteur est de 192 véh/j, étant précisé que 4 places de stationnement actuellement présentes sur le terrain à construire seront supprimées (étude de bruit, p. 9).

Le trafic généré par le futur immeuble a été comparé au trafic maximal admissible pour que les exigences de l'OPB soient respectées, au moyen d'une modélisation du bruit et du logiciel CadnaA. Onze points d'évaluation ont été étudiés, à la rue C. et à la rue E. Il en est résulté que les valeurs de planification seraient atteintes mais pas dépassées avec un trafic de 700 véh/j sur le nouveau tronçon de liaison entre la rue C. et la rue E., de sorte qu'un TJM de 116 véh/j contribuerait de manière non significative au bruit du nouveau tronçon de liaison (notice bruit, p. 6 à 8). Cette conclusion a également été validée par le SENE dans son préavis. Vu la diminution du nombre de places de stationnement du projet de 30 à 24 places, le TJM dans le secteur, avec les 94 véh/j du projet, est de 170 véh/j seulement, donc largement inférieur au maximum admissible selon la notice bruit.

De plus, le SENE a exigé dans son préavis que la commune effectue un monitoring du trafic sur le nouveau tronçon de liaison une fois les nouveaux immeubles habités, qu'elle lui transmette les résultats de ce suivi et que le cas échéant, ce tronçon soit soumis à une interdiction générale de circuler, à l'exception des bordiers. Cette clause a pour but d'éviter un trafic de transit indésirable par le nouvel axe projeté et fait partie intégrante du permis de construire. Toutefois, une telle autorisation implique des obligations avant tout pour le maître d'ouvrage, et non pour la commune. L'exigence du SENE devra être reprise dans le permis de construire le nouveau tronçon de liaison.

Il n'en reste pas moins que le bruit routier a été correctement évalué, que les recourants n'amènent aucun élément concret qui amènerait à une autre conclusion et que leurs griefs en la matière doivent être rejetés.

6. Garantie d'un accès suffisant

6.1. Selon l'article 44, alinéa 3 LPJA, l'autorité à laquelle l'affaire est renvoyée doit statuer à nouveau, dans le sens prévu par l'autorité de recours. Ces dispositions, qui consacrent un principe général de procédure, impliquent que l'autorité à laquelle la cause est renvoyée pour nouvelle décision doit statuer conformément aux instructions figurant dans la décision sur recours. Le dispositif de la décision sur recours a un caractère obligatoire pour l'instance inférieure autant que les motifs (considérants) lorsque le dispositif y renvoie. Les instructions de la décision de renvoi lient non seulement l'autorité inférieure, mais aussi l'instance de recours elle-même, dans l'hypothèse où celle-ci est saisie d'un nouveau recours ultérieur. Celle-ci ne saurait, à l'occasion d'un recours subséquent, se fonder sur les motifs qu'elle avait écartés (RJN 2019, p. 858 ■ CDP.2019.81, consid. 2a ; arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 14 mars 2016 CDP.2014.102, consid. 2).

6.2. Dans sa précédente décision, le Conseil d'État a jugé que la clause du permis de construire du 29 juin 2016 conditionnant la validité de cette autorisation à la mise en œuvre du prolongement de la rue C. conformément au plan d'alignement [...] n'était pas critiquable, les effets du permis de construire étant suspendus jusqu'à l'issue des procédures permettant de garantir la construction de ce tronçon (consid. 4.5).

Le permis de construire du 29 août 2024 reprend cette condition suspensive, en prévoyant que « la validité de la présente sanction est conditionnée à la mise en œuvre de la réalisation du prolongement de la rue C. et de l'accès aux parcelles nos [a] et [b] du cadastre de A., conformément au plan d'alignement [...] ». Ainsi, jusqu'à l'issue des procédures permettant de réaliser le prolongement de la rue C., le tiers intéressé ne pourra pas construire. Lié par sa précédente décision, le Conseil d'État ne saurait mettre en cause

cette condition dans le cadre du présent recours.

7. Arbres protégés

7.1. Dans sa précédente décision, le Conseil d'État a jugé irrecevables les griefs émis par les recourants au sujet de l'abattage de 18 arbres protégés, qui n'avaient pas été formulés au stade de l'opposition. Contrairement au plan des aménagements extérieurs de l'époque, le nouveau plan des aménagements extérieurs situe les arbres existants, au nombre de 37, en fait l'inventaire en citant le diamètre et la circonférence de leur tronc et cite ceux qui seront conservés et ceux qui seront abattus, au nombre de 18.

7.2. Ainsi, le projet n'a pas été modifié s'agissant des arbres à supprimer. Le Conseil d'État est lié par sa précédente décision et ne saurait entrer en matière sur l'argument des recourants.

8. Considérations finales

8.1. Au vu de ce qui précède, le recours se révèle mal fondé et doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable.

8.2. Les recourants, qui succombent, supporteront les frais de la cause (art. 47, al. 1 LPJA). Tout bien considéré, ceux-ci seront fixés à 1'650 francs au total, montant compensé par l'avance de frais versée par les recourants suite à la décision du 3 octobre 2024 du service juridique de l'État, chargé d'instruire le recours.

8.3. Vu le sort de la cause, les recourants n'ont pas droit à une indemnité de dépens (art. 48, al. 1 LPJA).

Par ces motifs, le Conseil d'État :

1. Rejette le recours de l'hoirie X., contre les décisions des 21 et 29 août 2024 du Conseil communal de A., dans la mesure où il est recevable.

2. Met un émolument de 1'500 francs et des frais de 150 francs, pour un total de 1'650 francs, à charge des recourants.

3. Dit que ce montant est compensé par l'avance de frais du même montant versée par les recourants.

4. N'alloue pas de dépens.

Neuchâtel, le 23 juin 2025

Au nom du Conseil d'état :

La présidente, La chancelière

C. Graf S. Despland

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