



Rapport du Conseil communal au Conseil général concernant une demande de crédit relative à l'aménagement du chemin des Ribaudes en application de son plan d'alignement

(Du 10 octobre 2007)

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

1. Introduction

Lors de sa séance du 2 avril 2007, votre Conseil traitait notre rapport 07-004 concernant une demande de crédit relative à divers aménagements de rues en application de plans d'alignement.

Il s'agissait notamment de procéder, conformément aux lois en vigueur, à la réalisation de l'alignement sur la rue Arnold-Guyot – rue du Rocher, à celle de la rue des Deurres et enfin à celle du chemin des Ribaudes.

Votre Conseil acceptait ce rapport. Toutefois, il amendait l'arrêté proposé dans le sens de la suppression de l'application du plan d'alignement des Ribaudes.

Nous rappelions que l'application de plans d'alignement était une obligation à laquelle nous ne pouvions nous soustraire sous peine d'y être contraint. Par ailleurs, nous soulignions le risque que la Ville encourait au cas où le crédit nécessaire à la réalisation de l'infrastructure prévue au chemin des Ribaudes devait être refusé, risque d'action en justice contre la Ville, complétée d'une demande d'indemnité à verser au

propriétaire concerné dont la parcelle, reléguée en zone inconstructible, ferait l'objet d'une expropriation matérielle.

Le projet a fait l'objet d'un recours au Tribunal administratif. Dans sa décision, ce dernier confirmait le point de vue du Conseil communal. Cette décision a alors fait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral qui, en date du 29 août 2007, donnait à son tour raison à notre Conseil. Dans la mesure où les procédures juridiques concernant le projet d'élargissement du chemin des Ribaudes sont achevées, nous vous proposons de revenir sur la demande de crédit relative à l'aménagement dudit chemin.

2. Les arrêts du Tribunal administratif et du Tribunal fédéral

Il nous paraît utile, par souci de transparence, de reproduire de larges extraits des considérants de l'arrêt du Tribunal administratif du 9 mai 2007 ainsi que de l'arrêt du Tribunal fédéral du 29 août 2007 qui concluent au rejet du recours des opposants. Dans le respect de la législation sur la protection des données de la personnalité, nous ne faisons pas mention du nom des parties.

2.1. Extraits de l'arrêt du Tribunal administratif

« D'un point de vue matériel, les recourants remettent tout d'abord en cause la validité du plan d'alignement des quartiers Parcs est – Côte – Bachelin – Clos des Auges – Pavés (no 92), sanctionné par le Conseil d'Etat le 6 août 1969. Ils soutiennent que la Commune de Neuchâtel n'a jamais cherché à mettre en oeuvre ce plan, qu'elle n'a en particulier pas procédé à l'élargissement du chemin des Ribaudes depuis 1969, et que l'intérêt public à la réalisation de ce plan a ainsi disparu. Ils relèvent à cet égard qu'il ne reste qu'une seule parcelle constructible, et que seuls les propriétaires de ce terrain pourraient bénéficier du projet d'aménagement du chemin des Ribaudes.

Certes, un recourant peut, à titre préjudiciel en procédure d'opposition ou de recours, mettre en cause la légalité d'un plan d'affectation qu'il aurait dû contester lors de l'enquête publique, notamment lorsque les circonstances se sont modifiées à un point tel que l'intérêt public à la réalisation du plan d'alignement pourrait avoir disparu (Zen-Ruffinen, Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, p.687). Toutefois, avec le département, on ne saurait considérer en l'espèce que, depuis l'adoption du plan d'alignement, la situation a fondamentalement changé. On peut à cet égard renvoyer aux arguments

convaincants figurant dans la décision du département (cons.3, 4, p.6 ss). On précisera encore que le plan d'aménagement adopté en 1998 prévoit le maintien du plan d'alignement (v. art.202 PRAC a contrario), ce qui tend à infirmer l'opinion des recourants selon laquelle il n'existe plus d'intérêt à la réalisation de ce plan. Le PRAC autorise d'ailleurs la construction d'immeubles collectifs de 3 à 4 étages dans le secteur considéré, ce qui suppose une densification de la zone, avec pour corollaire la nécessité d'élargir les accès. En conséquence, le plan d'alignement de 1969 a toujours force obligatoire. Il n'est enfin pas contesté que le plan d'aménagement a également force obligatoire.

- a) L'élargissement du chemin des Ribaudes a pour but d'améliorer l'accès aux différents immeubles du quartier des Ribaudes et de Gratte-Semelle. Le fait de contester la nécessité d'un tel aménagement, comme le font les recourants, revient à soutenir que l'accès aux différentes propriétés du quartier, à défaut d'être idéal, demeure suffisant au sens des considérations qui précèdent. Il convient dès lors d'examiner si tel est le cas.

Selon la jurisprudence, pour déterminer si l'accès est suffisant, il faut examiner si la route peut accueillir tout le trafic de la zone qu'elle dessert, une fois celle-ci entièrement construite selon les règles du plan d'affectation (v. cons.4a). Dans le cas d'espèce, deux plans d'affectation ayant force obligatoire (v. cons.3 ci-dessus) définissent les conditions d'urbanisme du périmètre considéré, à savoir le plan d'alignement no 92 des quartiers Parc est–Côte–Bachelin–Clos-des-Augés–Pavés de 1969 et le plan d'aménagement communal de la Ville de Neuchâtel du 2 février 1998 (PRAC). Conformément au plan d'alignement, les différentes routes comprises dans le quartier peuvent, en cas de nécessité, être élargies. Selon le PRAC, les parcelles en cause sont situées en zone habitable, dans un secteur non contigu (ONC) bénéficiant d'un indice d'utilisation du sol de 0.8, ce qui permet la construction d'immeubles collectifs de 3 à 4 étages.

- b) En l'état actuel, au vu de la configuration des lieux, sans compter d'éventuelles modifications des bâtiments existants, deux terrains sont susceptibles d'être encore construits.

Il ressort de la visite de lieux effectuée le 6 mars 2007 et des documents figurant au dossier que le chemin de Gratte-Semelle constitue actuellement le seul moyen pour atteindre en véhicules motorisés les bâtiments du chemin de Gratte-Semelle 7 (parcelle no 5434), 9 (5435), 15 (6839), 11 (7579), ainsi que la parcelle *sur*

laquelle il est prévu d'accueillir les appartements en PPE, la maison sise au sentier du Clos des Auges 7 (15326) et celle du chemin des Ribaudes 6 (parcelle 9178). Les bâtiments de la rue Auguste-Bachelin 6 (parcelle no 5709), 10 (5020) et 12 (5022), donnant sur le chemin des Ribaudes, ne sont actuellement pas accessibles en voitures (accès en escalier depuis la rue Auguste-Bachelin et/ou petit accès depuis le chemin des Ribaudes). La partie haute du chemin de Gratte-Semelle, à partir de l'avenue des Alpes, apparaît suffisamment large sur une distance de 75 mètres environ. En revanche, la portion suivante, qui permet d'accéder aux immeubles précités, mesure environ 70 mètres, est pentue (15 %), étroite (de 1.8 à 2 m), bordée par deux murs de construction irrégulière, et n'est pas rectiligne. A plusieurs endroits, il n'est pas possible de croiser un piéton. La visibilité n'est en outre pas bonne. Cette situation met en évidence un problème de sécurité des usagers, qui peut s'aggraver selon les conditions météorologiques. En raison de l'étroitesse du passage, l'accès des services de secours n'est en outre pas garanti, ce qui constitue un élément déterminant dans l'appréciation du caractère suffisant d'un accès (v. cons.4a ci-dessus).

Compte tenu de la configuration particulière des lieux, il n'est dès lors par arbitraire de retenir que le chemin de Gratte-Semelle n'est pas suffisant pour absorber le trafic de la zone qu'elle dessert. L'expert mandaté par les recourants arrive d'ailleurs à la même conclusion (expertise de Pascal Tharin du 11.03.2005, p.14). L'accès actuel étant objectivement insuffisant, pour les motifs qui précèdent, il est vain de prétendre que l'élargissement litigieux ne profiterait qu'aux *promoteurs du projet de PPE*. La nécessité de bénéficier d'un accès suffisant, pour des raisons notamment de sécurité, est en effet d'intérêt public. Il convient en outre de relativiser l'impact du nouvel aménagement. D'une largeur de 4 m, comprenant un trottoir de 1 m et une route en chaille de 3 m, le projet prévoit en outre une limitation de la vitesse à 20 km/h. Il améliorera sensiblement la sécurité de l'ensemble des usagers. Si, certes, il ouvre un accès aux véhicules automobiles, la voie restera toutefois une route de desserte et ne devrait être utilisée que par les riverains.

Enfin, le caractère singulier de la rue piétonne, décrit par les recourants, ne fait l'objet d'aucune protection particulière et n'est dès lors pas de nature à empêcher la construction litigieuse ».

Le Tribunal administratif rejetait le recours.

2.2. Extraits de l'arrêt du Tribunal fédéral

"Selon l'art. 71 al. 1 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1991 (LCAT), les plans d'alignement communaux 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. Les plans d'alignement sont des plans d'affectation spéciaux (Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 126; DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, p. 187).

En l'espèce, comme l'a relevé le Tribunal administratif, le PRAC, sanctionné par le Conseil d'Etat en 1999 et en 2001, a prévu le maintien du plan d'alignement (art. 202 PRAC a contrario). Cela est d'ailleurs tout à fait cohérent, puisque le PRAC autorise la construction d'immeubles collectifs de 3 à 4 étages dans le secteur considéré, ce qui suppose une densification de la zone, avec pour corollaire la nécessité d'élargir les accès.

On ne discerne d'ailleurs pas en quoi le plan d'alignement pourrait être contraire au droit fédéral et les recourants ne présentent aucun argument dans ce sens. Dans ces conditions, il faut retenir, avec le Tribunal administratif, que le plan d'alignement a force obligatoire.

Il n'est pas d'avantage correct d'affirmer que le plan n'a presque jamais été appliqué. Comme l'a relevé le département, le plan a été réalisé sur plus de sa moitié et seuls 80 mètres manquent pour achever l'élargissement planifié du chemin des Ribaudes. Les derniers travaux sont du reste récents (1998/1999).

Le Tribunal administratif a exposé qu'il ressortait de la visite des lieux et du dossier que le chemin de Gratte-Semelle constituait actuellement le seul moyen pour atteindre en voiture les bâtiments du chemin de Gratte-Semelle n^{os} 7, 9, 11, 15, du Clos-des-Augés n^o 7 et du chemin des Ribaudes n^o 6 ainsi que la parcelle des intimes. Les bâtiments de la rue Auguste-Bachelin n^{os} 6, 10 et 12, donnant sur le chemin des Ribaudes, n'étaient actuellement pas accessibles en voiture (accès en escalier depuis la rue Auguste-Bachelin et/ou petit accès depuis le chemin des Ribaudes). La partie haute du chemin de Gratte-Semelle, à partir de l'avenue des Alpes, apparaissait suffisamment large sur une distance de 75 mètres environ. En revanche, la portion suivante, qui permettait d'accéder aux immeubles précités, mesurait environ 70 mètres, était raide (15

%) et étroite (de 1,8 à 2 mètres), bordée par deux murs de construction irrégulière et n'était pas rectiligne. A plusieurs endroits, il n'était pas possible de croiser un piéton. La visibilité n'était en outre pas bonne. Cette situation mettait en évidence un problème de sécurité des usagers, qui pouvait s'aggraver selon les conditions météorologiques. En raison de l'étroitesse du passage, l'accès des services de secours n'était en outre pas garanti.

Les recourants se bornent à affirmer que les accès doivent aujourd'hui encore être considérés comme suffisants, sans davantage d'explications. Faute de motivation, le grief est irrecevable (art. 42 al. 2 LTF). On ne discerne au demeurant aucun élément qui contredirait la position des autorités selon laquelle, au vu de la situation existante, les parcelles concernées ne sont pas suffisamment équipées s'agissant des voies d'accès. Quoi qu'il en soit, il apparaît que si la situation pouvait éventuellement être tolérée jusque-là en raison du type de bâtiments existants, elle devient inadmissible au vu de la densification prévue par le PRAC. Si les recourants étaient opposés à cet objectif, il leur aurait appartenu de recourir en temps utile contre le PRAC.

Pour le surplus, les recourants n'indiquent pas en quoi les circonstances se seraient modifiées à un point tel que toute mise en œuvre du plan d'alignement serait exclue. Il s'avère au contraire que ce dernier correspond bien aux besoins actuels, l'intérêt public qui y est lié s'étant même renforcé avec l'écoulement du temps. Le grief doit dès lors être rejeté, dans la mesure où il est recevable.

Les recourants invoquent enfin l'interdiction de l'arbitraire. Ils estiment que le projet serait contraire aux objectifs du PRAC. Ils font également valoir qu'aucun engagement n'est prévu pour le carrefour. Ils critiquent ensuite le financement du projet. Ils déclarent que l'intérêt privé des intimés serait prépondérant. Les autorités n'auraient en outre pas examiné la possibilité d'une alternative. Enfin, ils estiment que toute la ville devrait être concernée, et non pas seulement leur quartier.

De jurisprudence constante, une décision n'est pas arbitraire du seul fait qu'elle apparaît discutable ou même critiquable; il faut qu'elle soit manifestement insoutenable, et cela non seulement dans sa motivation mais dans son résultat (ATF 131 I 57 consid. 2 p. 61; 129 I 8 consid. 2.1 p. 9, 173 consid. 3.1 p. 178).

Les recourants exposent que le PRAC n'exigerait pas une densification systématique et une urbanisation de la ville. Il viserait

au contraire essentiellement la protection du paysage.

Contrairement à ce qu'estiment les recourants, le projet d'élargissement n'entre toutefois pas en conflit avec les objectifs du PRAC, dans la mesure où il est respectueux des principes généraux d'aménagement du territoire. A cet égard, on peut se référer aux observations du service juridique de la Ville de Neuchâtel, selon lesquelles le projet met en œuvre des procédés constructifs favorables à la reconstitution d'une flore et d'une faune riches et variées ainsi qu'à des plantations compensatoires (arbres, haies, etc.). De même, il préserve les caractéristiques paysagères du site, dominé par la végétation et des murs de pierre. Les recourants n'infirmement pas ces propos, de sorte que l'argument doit être rejeté.

C'est ainsi à tort que les recourants insistent sur l'intérêt privé prétendument prépondérant des intimés. Il est vrai que ce sont ces derniers qui ont déclenché le processus. L'application du plan d'alignement est toutefois dictée par le plan d'aménagement et non par l'unique volonté des intimés. A noter que le grief des recourants selon lesquels les intimés n'auraient aucun droit à obtenir l'équipement de leur parcelle est irrelevante, dans la mesure où, sur la base d'un plan d'alignement en force, les autorités ont pris la décision de mettre un projet d'élargissement à l'enquête. Le grief doit dès lors également être rejeté.

Les recourants ne sauraient soutenir que des alternatives n'ont pas été examinées. Les autorités ont en effet estimé que l'option du chemin de Gratte-Semelle n'était pas convaincante du point de vue de la protection du site et du point de vue routier (déclivité supérieure à 15 %). L'expert mandaté par les recourants a d'ailleurs lui-même souligné que le chemin de Gratte-Semelle ne pourrait pas supporter une charge supplémentaire, d'autant plus qu'il s'agissait d'un chemin destiné prioritairement aux piétons. Il s'ensuit que le grief doit être rejeté.

Les recourants font enfin valoir que le projet viole le principe de l'égalité de traitement. Tous les accès insuffisants de l'ensemble de la ville auraient dû faire l'objet d'un agrandissement.

En l'espèce, outre le fait que le principe de l'égalité de traitement n'a qu'une portée très restreinte en la matière (ATF 121 I 245 consid. 6^e/bb p. 249), les recourants ne sauraient se plaindre de ce qu'une collectivité publique se conforme à la loi en matière d'équipement. Le grief doit donc être rejeté.

Au vu de ce qui précède, les griefs tirés de l'arbitraire, dans la mesure où ils sont recevables, doivent intégralement être rejetés."

En conséquence, le Tribunal fédéral a rejeté le recours.

3. Projet d'élargissement

Par souci de lisibilité, nous reproduisons l'essentiel de l'argumentation et la description développée dans le rapport 07-004 relatif au chemin des Ribaudes.

Le chemin des Ribaudes est réglementé par un plan d'alignement. Il a été successivement élargi jusqu'aux années 1999 sur la base du plan d'alignement en vigueur. Il s'agit aujourd'hui de poursuivre le développement de ce secteur partiellement équipé eu égard aux besoins d'accessibilité exprimés et nécessaires par rapport au développement du quartier. Aujourd'hui, le projet de quatre appartements en PPE sur une parcelle privée du secteur a été mis à l'enquête. La sanction préalable a été accordée par le Conseil d'Etat le 1^{er} février 2006. Elle est toutefois conditionnée à l'élargissement du chemin des Ribaudes.

Le projet d'élargissement en question a été mis à l'enquête publique et a fait l'objet de diverses procédures actuellement terminées. Il s'agit à présent d'entreprendre les travaux afin de répondre aux exigences légales.

Les illustrations ci-après présentent les principes d'aménagement du chemin des Ribaudes. Notons que le potentiel d'élargissement offert par le plan d'alignement n'est pas utilisé à son maximum compte tenu du contexte local et des règles et normes actuels en matière d'aménagement des rues et des espaces. De plus, dans un souci d'intégration, le mur sera érigé avec des matériaux pierreux favorisant le développement de la nature en milieu urbain.

Le coût de la réalisation est devisé à 470'000 francs à financer à raison de 50 % par la Ville et 50 % par les propriétaires voisins bénéficiaires. Cet investissement est inscrit à la planification financière 2006 – 2009 et se présente comme suit :

	Frs.
Installation de chantier	45'000.-
Terrassement et fouille	105'000.-
Canalisations	56'000.-
Chaussée, cheminement et éclairage	77'000.-
Mur de soutènement	113'000.-
Muret escalier	20'000.-
Divers et imprévus (env. 5 %)	<u>21'000.-</u>
Sous-total	437'000.-
TVA 7,6 %	<u>33'212.-</u>
Total arrondi	470'000.-

=====

Les travaux d'aménagement seront coordonnés avec les travaux liés au projet immobilier dans le quartier. Dans ce contexte, les premières interventions sont planifiées entre l'hiver et le printemps prochain. Ces délais seront mis à profit pour affiner le projet avec les voisins riverains immédiats du chemin des Ribaudes qui ont déjà contacté les services de la Ville dans ce sens.



Chemin des Ribaudes, vue aérienne de l'accès futur



Chemin des Ribaudes est actuel



Chemin des Ribaudes est, principe d'aménagement proposé

4. Conclusion

Nous confirmons l'aménagement du chemin des Ribaudes qui s'inscrit dans les règles et principes définis par notre plan d'aménagement et la volonté politique de notre Ville d'améliorer les conditions de sécurité et de densification de notre territoire.

Les arrêts du Tribunal administratif et du Tribunal fédéral confirment l'intérêt public de cette réalisation et mettent en évidence l'aspect contraignant du plan d'alignement en vigueur.

C'est dans cet esprit que nous vous demandons, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, de prendre acte du présent rapport et d'adopter le projet d'arrêté ci-après.

Neuchâtel, le 10 octobre 2007

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL:

La présidente,

Le chancelier,

Valérie Garbani

Rémy Voirol

Projet

Arrêté
concernant une demande de crédit relative à l'aménagement du
chemin des Ribaudes en application de son plan d'alignement

Le Conseil général de la Ville de Neuchâtel,

Sur la proposition du Conseil communal,

arrête :

Article premier.- Un montant de 470'000 francs est accordé au Conseil communal pour la réalisation du plan d'alignement au chemin des Ribaudes. La participation des privés de 50 % sera déduite de l'investissement.

Art. 2.- Cet investissement fera l'objet d'un amortissement calculé à un taux de 5%. Il sera pris en charge par la Section des travaux publics.

Art. 3.- Le Conseil communal est chargé de l'exécution du présent arrêté.