

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2010.345 vom 7. März 2012

Ne Jurisprudence Adm, 2012-03-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2010.345

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2010.345 du 7 mars 2012

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2010.345 del 7 marzo 2012

Regeste

La transformation d'un passage pour véhicules constitué de deux traces carrossables en chaille séparées par une bande de prairie par un creusage suivi d'une pose de chaille sur toute la largeur du passage correspond à une construction soumise à autorisation de construire et non à un simple entretien du passage préexistant. Il s'agit d'une nouvelle construction au sens de l'article 24 LAT, par opposition à une transformation partielle au sens de l'article 24c LAT. Compte tenu des circonstances du cas d'espèce, un ordre de remise en état apparaît comme proportionné et doit être ordonné pour les travaux exécutés sans autorisation. _____ Par arrêt du 12 février 2016 (Réf.: [CDP.2012.106-AMTC]), le Tribunal cantonal a rejeté le recours déposé contre la présente décision.

Volltext

Arrêt du Tribunal cantonal

Arrêt du 12.02.2016 [CDP.2012.106-CIRC]

A.

X. (ci-après : la propriétaire) est propriétaire de l'article [c] du cadastre de A., au lieudit I., situé en zone de crêtes et de forêts (ci-après : ZCF) selon le décret du 14 février 1966 concernant la protection des sites naturels du canton (ci-après : décret). Sur cette parcelle se trouve une partie d'un chemin qui relie le chemin J. appartenant au domaine public communal à des parcelles privées bâties, notamment l'article [b] propriété de B. et l'article [a] propriété de X.. Ces deux parcelles bâties se trouvent en zone de villas "B" selon le plan d'aménagement intercommunal de I. (ci-après : PAIC), sanctionné par le Conseil d'Etat le 11 novembre 2009. La première partie du chemin précité, qui part du chemin J., se trouve sur les articles [e] appartenant à C. et D. et E. et [d] appartenant à B. (ci-après : les opposants) et dessert les bâtiments qui y sont érigés. L'article [e] est situé en zone de villas "A" et l'article [d] en zone de villas "B" selon le PAIC.

B.

Le 16 juin 2008, après avoir été interpellé par B., le Conseil communal a adressé à X. une décision dans laquelle il a constaté que la construction d'une route était en cours sur la parcelle de celle-ci et qu'aucune demande de permis de construire n'avait été déposée pour ces travaux. Le Conseil communal a dès lors ordonné à la prénommée d'interrompre immédiatement les travaux et de présenter une demande de permis de construire jusqu'au 25 juin 2008. Il a en outre retiré l'effet suspensif à un éventuel recours contre sa décision. Par courrier du 24 juin 2008, le mandataire de la propriétaire a répondu au Conseil communal qu'il n'y avait pas de construction de route sur l'article [c], que les voisins de la propriétaire

y avaient accompli un simple travail de remise en état pour enlever des nids de poule et que la décision du Conseil communal n'était donc pas nécessaire. Il a invité cette autorité à se rendre sur place pour se rendre compte de la situation. Aucun recours n'a été déposé contre la décision ordonnant l'interruption des travaux.

Suite au courrier du mandataire, un membre du Conseil communal s'est rendu sur place puis a exposé le cas au service de l'aménagement du territoire (ci-après : SCAT). Dans une lettre du 5 novembre 2008, le Conseil communal a écrit au mandataire de la propriétaire pour lui confirmer que selon le SCAT, les travaux entrepris sur le chemin, modifié dans sa nature par la pose de chaille sur toute sa largeur, nécessitaient un permis de construire et une autorisation spéciale au sens des articles 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979 et 62 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991. Il a dès lors à nouveau demandé à la propriétaire de déposer une demande de permis de construire. Le 8 janvier 2009, le mandataire de la propriétaire, qui a déclaré représenter également G. [] et finançant les travaux litigieux, a répondu que ses clients avaient pris rendez-vous avec le SCAT pour trouver une solution dans cette affaire.

Après ce rendez-vous, par lettre du 11 février 2009 adressée au mandataire précité ainsi qu'à la propriétaire et au Conseil communal en copie, le SCAT a fait savoir que les travaux litigieux n'étaient pas soumis à permis de construire au vu des déclarations du mandataire lors de la séance, selon lesquelles ni la nature ni la largeur du chemin n'avaient été modifiés, seuls quelques nids de poules ayant été bouchés. Le mandataire a alors demandé au Conseil communal de considérer le dossier comme liquidé, par courrier du 16 février 2009. Informé de ces échanges de correspondance par la commune, le mandataire de B. a prié le SCAT d'organiser une vision locale avec toutes les personnes concernées pour vérifier définitivement si les travaux litigieux étaient ou non soumis à permis de construire.

Cette vision locale a eu lieu le 20 avril 2009. Suite à cette séance, dans un courrier adressé le 23 avril 2009 aux personnes intéressées et à leurs mandataires, le SCAT a exposé qu'il avait constaté que le chemin litigieux avait été asphalté; que ces travaux dérogeaient aux dispositions du règlement du PAIC imposant des chemins, accès et places de stationnement pourvus d'un revêtement perméable, de sorte que les travaux impliquaient l'approbation d'une dérogation au sens de l'article 40 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, dans la mesure où ils avaient été entrepris sur les articles [a] et [b]; et que l'asphaltage de la partie du chemin située sur l'article [c] nécessitait l'octroi d'une dérogation à l'affectation de la zone agricole (recte : zone de crêtes et de forêts) au sens de l'article 24 LAT. Il a dès lors prié les propriétaires des parcelles précitées de lui fournir des justifications au sujet de ces dérogations. Par lettre du 16 novembre 2009 adressée aux mêmes personnes, il a confirmé que les travaux litigieux étaient soumis à permis de construire et nécessitaient une dérogation au sens de l'article 24 LAT. Il a dès lors prié la propriétaire de déposer une demande de permis de construire répondant aux exigences de la LConstr. dans un délai arrivant à échéance le 15 décembre 2009.

C.

Une demande de permis de construire a été déposée le 14 décembre 2009. Elle est signée par X. en qualité de propriétaire du terrain, ainsi que par les époux Y.-Z., en tant que maîtres d'ouvrage (ci-après : les maîtres d'ouvrage).

La mise à l'enquête publique du projet a suscité une opposition de la part de B., C. et D. et E. (ci-après : les opposants). Ceux-ci ont allégué qu'en tant que voisins immédiats du chemin, ils étaient touchés plus que quiconque par sa réfection entraînant une augmentation de trafic sous leurs fenêtres. Ils ont par ailleurs exposé que le chemin d'origine avait été transformé en une voie carrossable reposant sur un lit de chaille d'une épaisseur de 30 cm, sans autorisation; que ces travaux devaient être qualifiés de construction nouvelle au sens de l'article 24 LAT en raison de leur influence sur la nature des lieux et de leur coût de Fr. 15'000.--; que cette nouvelle construction n'était pas imposée par sa destination au sens de l'article précité, puisque les articles [a] et [b] sont atteignables depuis la route "K." et ne bénéficient d'aucune servitude de passage pour véhicules sur les articles [d] et [e]; et que des intérêts publics prépondérants s'opposaient à l'octroi d'une dérogation à l'affectation de la zone, puisque tant le PAIC que le décret commandent d'éviter à I. la création de nouveaux chemins carrossables et le bétonnage, l'asphaltage ou le pavage des chemins existants. Les opposants ont en outre demandé à la commune d'attirer l'attention du Département de la gestion du territoire (ci-après : le département), autorité compétente pour ordonner la démolition ou la modification de constructions illégales hors zone à bâtir selon l'article 64 LCAT, sur la nécessité d'exiger une remise en état des lieux.

Par décision du 17 novembre 2010, le département, après avoir notamment requis des informations complémentaires de l'entreprise H. SA exécutrice des travaux (ci-après : l'entreprise), a admis l'opposition, refusé d'octroyer une dérogation à l'affectation de la zone pour la réfection du chemin situé sur l'article [c] et ordonné la remise en état des lieux dans les trois mois dès l'entrée en force de sa décision ou, au plus tard, "dès la fin de la première belle saison" suivant cette entrée en force. Sur la base d'orthophotographies datant de 2005, 2006 et 2008 et de la description des travaux fournie par l'entreprise, le département a constaté que le chemin d'origine constitué de deux traces carrossables était devenu une voie entièrement recouverte de chaille. Qualifiant ces travaux de construction nouvelle, il a retenu qu'ils n'étaient pas conformes à l'affectation de la zone de crêtes et de forêts, dès lors que le nouveau chemin ne dessert pas des installations ou une entreprise agricole et ne sert pas à une activité forestière. Il a ajouté qu'ils n'étaient pas imposés par leur destination, en reprenant à cet égard les motifs invoqués par les opposants. S'agissant de la remise en état des lieux, le département a retenu que la propriétaire et les maîtres d'ouvrage ne pouvaient pas se prévaloir de leur bonne foi, puisqu'ils avaient été informés dès le début de leurs travaux de la nécessité de requérir une autorisation de construire. Il a en outre considéré que le montant consenti pour les travaux n'était pas suffisamment important pour rendre un ordre de remise en état disproportionné.

Le Conseil communal a notifié cette décision à la propriétaire et aux maîtres d'ouvrage le 1er décembre 2010, en précisant qu'il ne pouvait dès lors pas leur octroyer de permis de construire.

D.

La propriétaire et les maîtres d'ouvrage (ci-après : les recourants) ont adressé à l'autorité de ceans deux mémoires de recours le 14 décembre 2010, l'un contre la décision du département, l'autre contre le refus de permis de construire du 1er décembre 2010 du Conseil communal, qu'ils ont considéré comme une décision bien que le courrier du Conseil communal ne contienne ni le mot "décision", ni une motivation particulière, ni l'indication de voies de recours. Dans leurs mémoires, au contenu identique, les recourants déclarent que selon des attestations fournies par le conservateur du registre foncier, l'article [b]

propriété des maîtres d'ouvrage bénéficie d'une servitude de passage sur l'article [d], tandis que les articles [a], [b] et [d] bénéficient d'un droit de passage sur l'article [e]. Ils ajoutent que le chemin litigieux, qui matérialise ces droits de passage sur le terrain, s'est dégradé avec le temps au point de présenter des nids de poule, en précisant que cette situation concerne avant tout le tronçon situé sur l'article [c] et non la partie du chemin qui se trouve sur les parcelles des opposants. Alléguant qu'ils se sont bornés à boucher les nids de poule avec de la chaille, ils expliquent qu'ils ont dû égaliser et uniformiser toute la surface du chemin avec de la nouvelle chaille, ce qui a notamment nécessité un creusage. Ces travaux ont selon eux été entrepris avec une petite pelle-rétro, un rouleau lisse et un dumper et n'ont duré que 3,5 jours au total, contrairement à ce qui figure dans la décision du département qui évoque une durée de deux semaines et l'utilisation d'engins de chantier, de trax et de camions. Les recourants estiment que les travaux, qui n'ont ni augmenté la largeur du chemin ni modifié son aspect, constituent une réparation, et non la construction d'un nouveau chemin, ainsi qu'en attestent les photographies jointes à la demande de permis de construire. Ils affirment que le président du Conseil communal de l'époque a d'ailleurs admis, début 2008, que ces travaux se fassent sans permis de construire. A l'appui de cette affirmation, ils déposent d'une part une lettre du 7 décembre 2010 adressée à ce sujet par ledit président aux maîtres d'ouvrage. Ils déclarent d'autre part que la personne chargée de déneiger le chemin litigieux, qui assistait à la séance tenue à l'époque avec le président de commune, confirme les déclarations de ce dernier. Soulignant encore que la réparation du chemin n'entraînera pas d'augmentation de trafic puisque C. et D. auraient fait poser un panneau d'interdiction générale de circuler "excepté riverains et exploitation forestière" et qu'ils seront donc les seuls à rouler sur ce passage, ils arrivent à la conclusion que la présente procédure est dénuée de sens et résulte d'une chicane entre voisins.

Compte tenu de ce qui précède, les recourants considèrent que les travaux litigieux n'ont aucune influence significative sur la nature du chemin, son aspect et sa relation à son environnement immédiat, puisque "de la chaille reste de la chaille". Ils en déduisent que les travaux ne peuvent pas être qualifiés de "construction" soumise à permis de construire. Même si tel était le cas, ils sont d'avis que les travaux sont conformes à l'affectation de la zone, puisque le chemin dessert des habitations conformes à la zone, en vertu de droits de passage dûment établis. Dans le cas contraire, des critères objectifs, à savoir l'existence de servitudes de passage utilisées depuis des décennies, et la nécessité de pouvoir accéder aux habitations, justifieraient une dérogation. Par ailleurs, "toute une partie de I." aurait fait l'objet "d'un goudronnage de certaines petites ruelles", de sorte que les recourants requièrent du SCAT la production de l'ensemble des dossiers relatifs à ces travaux. Pour terminer, les recourants jugent les décisions attaquées manifestement disproportionnées et contraires au respect des droits acquis et aux décisions prises par un ancien conseiller communal. S'agissant de l'ordre de remise en état des lieux, ils s'estiment dans l'impossibilité d'y donner suite, puisqu'ils ignorent l'emplacement et le nombre des anciens nids de poule, qu'ils ne pourraient donc pas reconstituer.

Ils concluent à l'annulation des décisions attaquées, à ce qu'il soit constaté que leurs travaux ne nécessitent pas de dérogation ou, subsidiairement, à ce qu'une dérogation leur soit accordée, et enfin à ce que l'octroi d'un permis de construire soit confirmé ou à ce qu'une telle autorisation leur soit octroyée, le tout sous suite de frais et dépens.

E.

Le 9 février 2011, le département a conclu au rejet des recours sans formuler d'observations. Le Conseil communal a annoncé qu'il n'avait pas d'observations à formuler sur les recours, par courrier du 21 février 2011.

Dans leurs observations du 24 février 2011, les opposants concluent également au rejet du recours. Ils relèvent notamment que les pièces du dossier établissent clairement qu'une petite route a remplacé la situation d'origine, à savoir deux bandes de roulement marquées dans un pré par la circulation occasionnelle de véhicules à moteur; que le 31 mars 2008, sur demande de B. surpris par les travaux, a eu lieu une vision locale réunissant un conseiller communal, les maîtres d'ouvrage, B. et son mandataire et qu'à cette occasion, il a été expliqué aux maîtres d'ouvrage que leurs travaux excédaient un simple entretien et nécessitaient un permis de construire; qu'en ne contestant ni la décision du Conseil communal du 16 juin 2008 ordonnant l'interruption des travaux et le dépôt d'une demande de permis de construire, ni une demande ultérieure du Conseil communal pour le dépôt d'une demande de permis de construire et en déposant finalement une demande de permis de construire sans émettre de réserve, les recourants ont admis que les travaux étaient soumis à une telle autorisation; que le passage occasionnel et en voiture de deux personnes sur le chemin litigieux, d'ailleurs non praticable par temps pluvieux ou neigeux, ne saurait rendre les travaux litigieux imposés par leur destination, d'autant plus que les recourants peuvent atteindre leurs parcelles par le chemin "K."; qu'en raison de cette dernière circonstance, les servitudes dont se prévalent les recourants, qui avaient pour but de garantir un accès à des terrains agricoles selon un avis de droit du 27 octobre 2010 du professeur d'université L., ont perdu leur utilité et feront l'objet d'une demande de radiation; et enfin que la nouvelle route doit être démolie totalement, puisqu'elle est illégale dans son principe.

F.

Après avoir pris connaissance des observations des autres parties, les recourants ont encore formulé des observations, le 22 mars 2011. Leurs remarques émises à cette occasion concernent pour leur plus grande partie l'avis de droit relatif aux servitudes de passage.

G.

A la demande du service juridique de l'Etat, chargé de l'instruction de la cause, le SCAT a fait savoir, par courrier du 6 janvier 2012, qu'aucune autorisation pour des travaux de goudronnage hors de la zone à bâtir n'avait à sa connaissance été délivrée à I. depuis le 1er janvier 2000.

Cette information a été transmise aux parties, qui n'ont pas formulé d'observations.

Considérant en droit:

1.

1.1.

L'un des recours adressés à l'autorité de céans porte sur le courrier du 1er décembre 2010 par lequel le Conseil communal a fait savoir qu'un permis de construire ne pouvait pas être délivré pour les travaux litigieux. Comme le relèvent les recourants, ce courrier ne contient pas les mots "décision" ou "décider" et n'indique pas de voies de recours, contrairement aux exigences de l'article 4 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979 sur la forme que doit prendre une décision administrative. Néanmoins, les recourants ont compris la communication du Conseil communal comme étant une décision

administrative et ont été en mesure de déposer un recours. Ils n'ont donc pas subi de préjudice en raison des vices de forme dont le refus du permis de construire était affecté, ce qu'ils admettent d'ailleurs dans leur recours, de sorte que ceux-ci ont été réparés (cf. Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995, p. 34ss).

1.2.

Les recours, qui portent sur deux aspects d'un seul et même litige et sont motivés de façon identique, seront joints par économie de procédure.

2.

Les recours, déposés dans les formes et délai requis par les articles 34 et 35 LPJA, sont déclarés recevables.

3.

3.1.

Selon l'article 22, alinéa 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Cette norme fédérale est directement applicable et régit de manière globale l'obligation d'un permis de construire et de transformer pour toute construction ou installation. Le droit cantonal ne peut donc pas restreindre le cercle des constructions et installations que l'article 22 LAT soumet à autorisation; il peut en revanche définir plus largement les objets assujettis à l'autorisation de construire. Selon la jurisprudence, sont considérés comme des constructions ou installations au sens de l'article 22, alinéa 1 LAT tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol, soit parce qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit parce qu'ils chargent l'infrastructure d'équipement ou soit encore parce qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement. La procédure d'autorisation doit permettre à l'autorité de contrôler, avant la réalisation du projet, sa conformité aux plans d'affectation et aux réglementations applicables. Pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à cette procédure, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, il entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (arrêt du Tribunal fédéral du 5 septembre 2009 1C_107/2011, consid. 3.1 et 3.2 et références citées).

La législation cantonale reprend ces principes : selon l'article 2, alinéa 1 LConstr., sont soumises à ladite loi toutes les constructions et installations entreprises par l'homme, conçues pour durer, qui ont un lien étroit avec le sol et sont propres à influencer le régime d'affectation de celui-ci, soit en apportant une modification sensible à l'aspect du terrain, soit en chargeant les réseaux d'équipement, soit en portant atteinte à l'environnement. La création, la transformation, le changement d'affectation et la démolition d'une construction ou d'une installation au sens de l'article 2 LConstr. sont soumis à un permis de construire (art. 27, al. 1 LConstr.).

3.2.

Le formulaire de demande de permis de construire déposé pour les travaux litigieux le 14 décembre 2009 indique que la demande porte sur la rénovation d'un chemin privé, plus précisément sur la mise en conformité d'un ouvrage réalisé en automne 2007, d'un coût de Fr. 15'000.-. Selon le plan de situation déposé à la même occasion, les travaux ont porté sur

le tronçon du chemin traversant l'article [c]. Ce tronçon, tel qu'il se présentait avant les travaux, est décrit dans la demande d'autorisation comme un "passage carrossable en chaille fine et tout-venant (cailloux grossiers) réalisé avec un axe central parsemé de prairie maigre et délimité latéralement par deux ornières de niveau inégal, ponctuées de nids de poules et de barbotières aux diamètres variés". Quant à l'avis de droit rédigé par le professeur L., il relève "qu'aucun ouvrage n'a été réalisé pour aménager ce passage, qui est resté constitué de deux rigoles, caractéristiques d'un chemin pour tracteurs" (ch. 7). La demande décrit l'ouvrage après travaux comme "un chemin réalisé en chaille fine compactée d'une hauteur de remplissage de 10 à 20 cm avec une largeur (environ 250 cm) et une surface similaires à la situation antérieure, avec une pousse centrale de prairie maigre délimitée par deux ornières latérales de niveau identique".

A la demande du SCAT, l'entreprise exécutrice des travaux a fourni une description de ceux-ci, par courrier du 5 juillet 2010. Elle a notamment exposé qu'elle avait "dégagé et nettoyé la fondation existante, fourni et mis en place une épaisseur de grave d'environ 20 cm comme complément sur toute la largeur et réglé les pentes et la planie de la surface". Elle a précisé que 3 à 4 personnes, à savoir un chef d'équipe, un machiniste, un ouvrier de la construction et un rouliste avaient effectué ces travaux, sur une durée de 3,5 jours répartis entre le 3 et le 7 décembre 2007. Elle a enfin indiqué qu'elle avait utilisé comme engins de chantier une petite pelle-rétro de 3,5 tonnes, un rouleau lisse de 3,5 tonnes et un dumper pour le transport sur place des matériaux.

Le dossier du SCAT comprend encore trois orthophotographies extraites du guichet cartographique du Système d'Information du Territoire Neuchâtelois (SITN) : sur deux d'entre elles, qui datent de 2005 et 2006, on peut voir le chemin qui traverse l'article [c], constitué de deux minces bandes carrossables séparées par une large bande herbeuse; sur la troisième, qui date de 2008, apparaît au même emplacement un chemin pourvu d'un revêtement en dur sur toute sa largeur.

Les travaux qui viennent d'être décrits ne sauraient être assimilés à une simple rénovation, non soumise à autorisation selon les articles 22, alinéa 1 LAT et 27, alinéa 1 LConstr. Par "rénovation", on entend tous les travaux d'entretien, de réparation et de rénovation qui laissent intacts le volume, l'aspect extérieur et la destination de l'immeuble (DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, N. 14 ad art. 22). En l'occurrence, le passage de deux bandes carrossables non aménagées à une surface entièrement couverte d'un revêtement en chaille constitue une modification substantielle de l'aspect du chemin. A l'évidence, les véhicules pourront circuler plus facilement et plus vite sur cette nouvelle installation que sur les anciennes traces séparées par de l'herbe, indépendamment du fait que le matériau de revêtement utilisé reste de la chaille. Les recourants admettent d'ailleurs eux-mêmes l'ampleur des travaux, puisqu'ils déclarent dans leur recours avoir non seulement bouché des nids de poule, mais aussi exécuté un creusement pour "égaliser et uniformiser toute la surface du chemin avec de la nouvelle chaille". Cette déclaration correspond à ce qui ressort des plans déposés, en particulier au schéma figurant en haut à gauche du "descriptif du chemin actuel", qui mentionne la création d'un "lit de chaille damée", d'une profondeur de 20 cm, sur toute la largeur du chemin. Les travaux entrepris ont donc largement excédé le simple comblement de nids de poules existant sur les bandes carrossables d'origine, malgré ce que voudraient laisser croire de manière contradictoire les recourants. Ils sont donc soumis à autorisation de construire en vertu du droit fédéral et cantonal.

Les recourants affirment le contraire, en se référant à des propos tenus par le président du Conseil communal en 2008. Selon une lettre de ce dernier aux maîtres d'ouvrage, du 7 décembre 2010, il aurait déclaré à l'issue d'une séance sur place "que pour un entretien, même conséquent, il n'y avait pas lieu de déposer une demande de permis de construire;etqu'"en effet, ce chemin existait et il faut vivre avec son temps (le bitume, les voitures, etc.)". Or, si le principe de la bonne foi commande que l'autorité respecte ses promesses et évite de se contredire, il ne trouve application que si la promesse invoquée émane d'un organe compétent ou censé compétent (Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, p. 391). En l'occurrence, l'affirmation selon laquelle un entretien du chemin litigieux serait dispensé de permis de construire émane d'un seul conseiller communal et non du Conseil communal, qui est l'autorité compétente en matière de permis de construire selon l'article 29 LConstr. Selon la lettre précitée de l'ancien président du Conseil communal, cette autorité aurait eu la même position que lui. Cependant, le dossier ne contient aucun élément qui établirait que le Conseil communal en tant que tel a fait part aux recourants d'un avis allant dans ce sens. En outre, l'ouvrage étant situé hors de la zone à bâtir, il appartenait également au département, et non au Conseil communal uniquement, de se prononcer sur la nature des travaux entrepris (art. 25, al. 2 LAT; art. 62 LCAT). Dès lors, les recourants ne peuvent pas se prévaloir de leur bonne foi pour justifier les travaux entrepris sans permis de construire. D'ailleurs, comme le soulignent les opposants, les recourants ont eux-mêmes admis qu'une telle autorisation était nécessaire, en ne recourant pas contre la décision du 16 juin 2008 du Conseil communal ordonnant notamment le dépôt d'une demande de permis de construire.

4.

4.1.

Selon l'article 22, alinéa 2, lettre a LAT, une construction ou une installation est autorisée, notamment, si elle est conforme à l'affectation de la zone. Selon l'article 16, alinéa 1 du règlement du PAIC (ci-après : RAIC), la zone de crêtes et de forêts de I. est soumise en particulier aux dispositions du décret. L'article 2, alinéa 1 du décret prévoit que les zones de crêtes et de forêts sont soumises aux dispositions applicables aux zones situées hors de la zone d'urbanisation telles qu'elles sont prévues par la LCAT. En se basant sur ces dispositions, le Tribunal fédéral a relevé que la zone de crêtes et de forêts avait principalement les caractéristiques d'une zone à protéger au sens de l'article 17, alinéa 1, lettre b LAT ("paysages d'une beauté particulière, d'un grand intérêt pour les sciences naturelles ou d'une grande valeur en tant qu'éléments du patrimoine culturel") et accessoirement celles d'une zone agricole au sens de l'article 16 LAT. Il a précisé que cette zone était inconstructible, sous réserve éventuellement de la possibilité d'y édifier des constructions agricoles ou forestières (ATF 132 II 408, consid. 4.1 p. 412).

En vertu de l'article 16a, alinéa 1 LAT, sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. Plus précisément, sont notamment conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui servent à une exploitation tribulaire du sol ou au développement interne d'une entreprise agricole (art. 34, al. 1 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), du 28 juin 2000). Du point de vue de l'économie forestière, la question de la conformité à l'affectation de la zone présente quelques similitudes avec celle de la conformité à la zone agricole : des constructions ou installations ne sont conformes à l'affectation de la zone forestière que dans la mesure où elles sont

nécessaires à l'exploitation de la forêt, à l'endroit prévu, si elles ne sont pas surdimensionnées et si aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose. Si ces conditions sont remplies, les constructions ou installations peuvent être réalisées en forêt sans qu'une autorisation de défricher ne soit nécessaire (art. 4, litt. a de l'ordonnance sur les forêts (OFo), du 30 novembre 1992; ATF 123 II 499, consid. 2, p. 502 ■ JT 1998 I 514).

4.2.

Le chemin litigieux a pour fonction de desservir des parcelles accueillant des bâtiments d'habitation, qui sont eux-mêmes conformes à l'affectation de la zone dans laquelle ils se trouvent, comme le soulignent les recourants. Il n'en reste pas moins que le chemin n'a aucun usage agricole ou forestier au sens des principes qui viennent d'être rappelés. L'existence de servitudes de passage au profit des parcelles desservies par le chemin n'y change rien. Dès lors, les travaux litigieux ne peuvent pas être qualifiés de conformes à l'affectation de la zone et ne pourraient être autorisés qu'à titre dérogatoire, au sens des articles 24 et suivants LAT.

5.

5.1.

Selon l'article 24c LAT, les constructions et installations sises hors de la zone à bâtir, qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone, bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise (al. 1). L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que qu'elles aient été érigées ou transformées légalement. Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaites (al. 2). Dans le prolongement de la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'ancien article 24, alinéa 2 LAT, une transformation partielle est admissible dans la mesure où l'identité de la construction et des abords sur lesquels le requérant est susceptible d'influer est pour l'essentiel respectée (art. 42, al. 1 OAT). Si tel n'est pas le cas, on a affaire à une transformation complète, car il en résulte quelque chose de nouveau, devant alors répondre aux exigences des autres dispositions permettant des autorisations exceptionnelles hors de la zone à bâtir (art. 24, 24b ou 24d LAT). Pour juger du respect de l'identité de la construction, il s'agit de comparer son état au moment de la modification de la législation ou du plan d'affectation avec celui que vise à réaliser la demande d'autorisation de construire (art. 42, al. 2 OAT). Pour que l'identité de la construction soit respectée, il faut que son volume, son aspect extérieur et sa destination restent largement identiques, et que ne soit généré aucun nouvel impact important sur l'affectation du sol, l'équipement et l'environnement. Pour déterminer si l'identité ainsi définie est respectée, il convient de considérer l'ensemble des circonstances et, partant, la conjonction de tous les aspects d'une quelconque importance pour l'aménagement du territoire. Cet examen global devra notamment prendre en compte l'aspect extérieur de la construction, la nature et l'ampleur de son utilisation, sa vocation économique, les incidences de la transformation sur l'organisation du territoire et l'environnement, ainsi que le coût des travaux, qui reflète souvent l'ampleur de l'intervention (Muggli, in Commentaire LAT, édition juin 2009, N. 21 et 22 ad art. 24c).

5.2.

Dans sa décision, le département a considéré que la transformation du passage d'origine constitué de deux traces carrossables en une surface totalement recouverte de chaille avait changé de manière significative la nature du chemin, son aspect et sa relation à son environnement immédiat, de sorte qu'il convenait de qualifier l'ouvrage réalisé de construction nouvelle (par opposition à une transformation partielle).

L'élargissement et le déplacement sur une longueur de 20 m d'une route agricole de 2,9 m de large pour la transformer en une route de 4,4 m de large, avec possibilité de croisement pour les véhicules à moteur, ont été qualifiés de construction nouvelle, même si la surface modifiée était minime, en raison de l'influence des travaux sur l'aspect de la route et du trafic qui s'y déroulerait (ATF 118 Ib 497 ■ JT 1994 I 439). Il en a été de même pour l'élargissement d'un chemin pour piétons en zone viticole pour permettre l'accès en voiture à une maison d'habitation; il a été jugé à cette occasion qu'indépendamment de l'ampleur des travaux en termes de surface, la destination de l'ouvrage avait été profondément modifiée (RJN 1990, p. 158). La pose de tout-venant et de gravier sur 100 mètres d'un chemin en terre battue inutilisable en cas d'intempéries a également été qualifiée de construction nouvelle (RVJ 2000, p. 8).

En l'occurrence, selon le plan de situation joint à la demande de permis de construire, les travaux ont porté sur toute la partie du chemin située hors de la zone à bâtir, soit sur une longueur d'environ 45 mètres. L'autre partie du chemin, située en zone à bâtir sur les parcelles des opposants et d'une longueur à peu près identique, n'a pas été touchée. Les travaux n'ont pas modifié l'emplacement et la largeur du chemin selon le plan de situation déposé et les orthophotographies du SCAT. Il n'en reste pas moins, comme déjà relevé plus haut, qu'un simple passage marqué par deux traces dans le terrain, qui n'a à l'origine fait l'objet d'aucun aménagement particulier, a été transformé en un véritable chemin permettant une circulation beaucoup plus aisée des véhicules. La destination de tout le tronçon situé hors de la zone à bâtir a donc été transformée de manière importante, par des travaux d'un coût relativement important, effectués durant 3,5 jours par 3 à 4 personnes. Ces circonstances parlent en faveur d'une nouvelle construction plutôt que d'une transformation partielle. Par ailleurs, à supposer que les travaux litigieux doivent être qualifiés de transformation partielle, rien n'indique que le passage d'origine ait été réalisé légalement, comme l'exige l'article 24c LAT pour mettre les constructions au bénéfice de la situation acquise. En effet, le dossier ne fait aucune allusion à une quelconque autorisation délivrée à ce titre à un moment donné en vertu du droit de l'aménagement du territoire et des constructions. Cette absence d'autorisation semble d'ailleurs logique si l'on se réfère à l'avis de droit du professeur I., qui indique qu'aucun ouvrage n'a été exécuté sur le terrain pour marquer les droits de passage constitués en 1949 et 1955. Dans ces conditions, c'est à juste titre que les travaux litigieux ont été examinés sous l'angle d'une construction nouvelle au sens de l'article 24 LAT.

6.

6.1.

Selon ladite disposition, en dérogation à l'article 22, alinéa 2, lettre a LAT, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (litt. a) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (litt. b). Une construction est imposée par sa destination hors de la zone à bâtir s'il

est exclu de créer cet ouvrage en zone à bâtir en raison des immissions qu'il produit, comme par exemple une décharge ou une installation de tir (aspect négatif de l'exigence). Elle l'est également si, pour des motifs objectifs, elle ne peut remplir ses fonctions que si elle est réalisée à un endroit déterminé (aspect positif de l'exigence). Une nécessité particulière (technique, d'exploitation ou tenant aux particularités du sol) exige de construire à cet endroit et selon les dimensions projetées. Pour juger la question de savoir si une installation est imposée par sa destination hors de la zone à bâtir, sont pris en considération des critères objectifs et non pas les idées et les vœux subjectifs des particuliers, ni des critères de commodité ou d'agrément (Muggli, in Commentaire LAT, édition 2009, N. 4ss ad art. 24; Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, Aménagement, construction, expropriation, Berne 2001, N. 575).

6.2.

En l'occurrence, seul l'aspect positif de l'exigence entre en ligne de compte. Or, il ressort des plans figurant au dossier, ainsi que du guichet cartographique du SITN, que les recourants peuvent atteindre leurs parcelles bâties et non-bâties par le chemin "K.", qui rejoint les articles [a] et [b] par l'ouest, en partant du chemin J.. Le chemin "K." fait partie du domaine public communal. Le chemin litigieux, qui mène aux parcelles des recourants par le sud, est donc un accès privé, supplémentaire et non nécessaire pour les recourants. En d'autres termes, la possibilité pour les recourants de pouvoir l'emprunter pour rejoindre leurs terrains en passant à travers l'article [c] relève de la convenance personnelle. Que des servitudes de passage correspondant à l'assiette du tronçon litigieux existent ou non n'y change rien. En effet, l'existence d'un droit de passage ne donne aucun droit d'obtenir une dérogation aux restrictions imposées par le droit de l'aménagement du territoire ou le droit des constructions (RJN 1990, p. 161). Le tronçon litigieux ne saurait donc être qualifié de nouvelle construction imposée par sa destination.

6.3.

De plus, l'article 24, lettre b LAT exige qu'aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de constructions ou installations nouvelles hors zone à bâtir. Selon la jurisprudence, la protection de la nature et du paysage peut constituer un intérêt s'opposant à une nouvelle construction hors zone à bâtir (Muggli, op. cit., N. 20 ad art. 24 et référence citée).

Le PAIC, adopté suite au redimensionnement des zones de constructions basses et des zones de crêtes et de forêts de I., prévoit que toute construction ou installation doit s'intégrer au site de I. sans porter atteinte à sa qualité. Il fait de cette règle un principe d'aménagement applicable à tout son périmètre (art. 3 RAIC). Dans la zone de crêtes et de forêts, les constructions et installations doivent s'intégrer au site, au relief et à la végétation du lieu (art. 17, al. 1 RAIC). Le bétonnage, l'asphaltage ou le pavage des chemins existants sont à éviter, de même que la création de nouveaux chemins carrossables ou routes (art. 17, al. 2 RAIC). Seules les interventions qui seraient nécessaires à l'exploitation agricole et rempliraient les conditions d'intégration précitées sont réservées (art. 17, al. 3 RAIC).

L'aménagement d'une nouvelle voie carrossable en chaille en lieu et place de deux traces situées au milieu de la végétation va à l'encontre de ces principes d'aménagement du site de I., en particulier à celui qui commande d'éviter la création de nouveaux chemins. Cette intervention n'ayant aucun caractère agricole, elle se heurte à l'intérêt clairement exprimé dans le PAIC, qui consiste à préserver le plus possible le site de ce type d'ouvrage.

En conclusion, c'est à juste titre que le département a refusé d'octroyer une dérogation pour la construction du nouveau tronçon litigieux et que le Conseil communal a refusé un permis de construire a posteriori. A cet égard, c'est en vain que les recourants prétendent que certaines autres ruelles auraient été goudronnées à I. : par courrier du 6 janvier 2012, le SCAT a fait savoir au service juridique de l'Etat qu'il n'avait connaissance d'aucune autorisation délivrée pour de tels travaux depuis le 1er janvier 2000.

7.

7.1.

Selon l'article 64 LCAT, le département peut contraindre le propriétaire à démolir à ses frais toute construction ou installation réalisée sans son approbation. Le fait qu'une construction ait été érigée sans l'autorisation requise et qu'elle viole en outre des dispositions de droit de fond en matière de construction ou d'aménagement du territoire ne suffit toutefois pas pour justifier dans tous les cas un ordre de démolition. Il faut en effet tenir compte des principes généraux du droit constitutionnel et administratif applicables en la matière, tels que le principe de la proportionnalité et celui de la bonne foi. C'est ainsi que le constructeur peut se voir dispensé de démolir l'ouvrage lorsque la violation est de peu d'importance ou lorsque la démolition n'est pas compatible avec l'intérêt public, ou encore lorsque le constructeur a pu croire de bonne foi qu'il avait été autorisé à édifier l'ouvrage et que le maintien d'une situation illégale ne se heurte pas à des intérêts publics prépondérants (ATF 132 II 21, consid. 6, p. 35; RJN 1994, p. 175).

7.2.

Comme cela a été constaté plus haut, les recourants ne peuvent se prévaloir d'aucune promesse des autorités compétentes leur assurant que leurs travaux n'étaient pas soumis à permis de construire. Il ressort certes du dossier qu'après l'intervention des opposants au sujet des travaux entrepris sur l'article [c], intervenue début 2008, des informations contradictoires leur ont été fournies : le 11 février 2009, le SCAT a écrit au mandataire des recourants qu'un permis de construire n'était pas nécessaire. Il a toutefois émis cet avis en se référant aux explications que lui avait fournies ce mandataire, qui faisaient état d'un simple comblement de nids de poule. Suite à une vision locale, le SCAT est revenu sur son avis, dans un courrier du 23 avril 2009. Quoiqu'il en soit, ces indications ont été données en 2009, alors que les travaux ont été accomplis en décembre 2007 selon le rapport de l'entreprise, sans que les recourants se soient souciés de vérifier si une autorisation était nécessaire. Or, si l'on ne pouvait pas exiger des recourants, qui n'étaient pas assistés d'un architecte ni semble-t-il d'un mandataire lors de l'exécution des travaux, qu'ils connaissent tous les détails de la procédure qu'ils auraient dû suivre préalablement, il n'en reste pas moins que compte tenu de l'ampleur des interventions sur le terrain décrites précédemment, ils auraient dû se renseigner à ce sujet. Dans ces conditions, il est difficile d'admettre qu'ils étaient totalement de bonne foi, tant lors de l'accomplissement des travaux que par la suite.

S'agissant de l'importance de la violation du droit et de l'intérêt public, il convient de souligner que les constructions réalisées hors des zones à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone violent fondamentalement le droit fédéral de l'aménagement du territoire. L'intérêt public au rétablissement de l'état antérieur est donc important. Ces constructions ne peuvent pas faire l'objet d'une autorisation exceptionnelle a posteriori et doivent en principe être démolies (ATF 123 II 248, consid. 3a/aa, p. 251 ■ JT 1998 I 532; ATF 111 Ib 213, consid. 6 p. 221 ■ JT 1987 I 572). Les intérêts privés des recourants, en

particulier leurs intérêts patrimoniaux, s'opposent à une telle mesure. En l'occurrence, ils correspondent à la perte de 15'000.- francs, auxquels s'ajoutent les frais que nécessitera la remise en état des lieux. Ces incidences financières ne sont pas négligeables, mais elles ne sont pas telles qu'elles ne peuvent pas être imposées aux recourants compte tenu de l'intérêt au rétablissement d'une situation conforme au droit. Quant à l'argument des recourants consistant à prétendre qu'il est impossible de reconstituer exactement les nids de poule existant précédemment, il confine à l'absurde. Dans le cadre d'une remise en état des lieux, ce n'est évidemment pas ce qui leur est demandé. Il s'agira d'ôter l'épaisseur de chaille installée et peut-être de réensemencer les lieux pour revenir à une situation "sans aménagement particulier". Pour procéder à ces travaux d'une manière adéquate pour chacun et compatible avec les principes d'aménagement de I., il conviendra que les recourants s'approchent du Conseil communal et du SCAT au préalable.

8.

8.1.

Au vu de ce qui précède, le recours, mal fondé, doit être rejeté.

8.2.

Selon l'article 47, alinéa 1 LPJA, la partie qui succombe est condamnée au paiement des frais de procédure. Les frais de procédure comprennent les émoluments et les débours. En application de l'arrêté temporaire fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (ci-après : tarif), du 22 décembre 2010, l'émolument de décision est fixé compte tenu de la mise à contribution de l'autorité de recours, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 6). En règle générale, il n'excède pas le montant de 6'000 francs (art. 38). Quant aux débours, ils sont généralement calculés forfaitairement à raison de 10% de l'émolument arrêté (art. 42, al. 1). En l'occurrence, tout bien considéré, les frais de procédure seront fixés au montant total de 1'100 francs, montant compensé par l'avance de frais versée par les recourants.

8.3.

Vu le sort de la cause, les opposants, représentés par un mandataire, auront droit à une indemnité de dépens (art. 48, al. 1 LPJA).

Selon l'article 49, alinéa 2 du tarif, les dépens sont fixés dans les limites prévues par ce dernier, 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.

En application de l'article 55, alinéa 1 du tarif, le mandataire des opposants a été prié de déposer son mémoire d'honoraires. Par courrier électronique du 20 janvier 2012, celui-ci, sans articuler de montant, a fait savoir au service juridique de l'Etat qu'il avait consacré 6h15 de travail à la présente procédure de recours, à savoir à l'examen du recours, à des téléphones et à un entretien avec ses clients et à la rédaction des observations sur recours. Cette durée paraît adéquate compte tenu de la nature de la cause. Eu égard au tarif appliqué usuellement pour la fixation des dépens (cf. arrêt de la Cour de droit public du 20 février 2012, CDP.2011.317), de l'ordre de 250 francs l'heure (Fr. 1'562.50), des débours à raison de 10% des honoraires selon l'article 54 du tarif (Fr. 156.25) et de la TVA (au taux de 8%, les observations ayant été déposées après le 1er janvier 2011, soit Fr. 137.50), l'indemnité de dépens est fixée à Fr. 1'856.25, débours et TVA compris. Elle sera prise en charge par les recourants.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide:

1. Les recours de X. et des époux Y.-Z. contre les décisions du 17 novembre 2010 du Département de la gestion du territoire et du 1er décembre 2010 du Conseil communal de A. sont joints.

2. Ces recours sont rejetés.

3. Les frais de procédure comprenant un émolument de Fr. 1'000.-, auquel s'ajoutent les frais par Fr. 100.-, soit Fr. 1'100.-, sont mis à la charge des recourants.

4. Ce montant est compensé par l'avance de frais du même montant versée par les recourants le 24 décembre 2010.

5. Une indemnité de dépens de Fr. 1'856.25 est allouée à B., C. et D. et E., à la charge des recourants.

Neuchâtel, le 7 mars 2012

Au nom du Conseil d'Etat

La présidente, La chancelière,

G. Ory S. Despland

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