

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2011.176 vom 23. Januar 2013

Ne Jurisprudence Adm, 2013-01-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2011.176

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2011.176 du 23 janvier 2013

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2011.176 del 23 gennaio 2013

Regeste

Conditions formelles de validité des décisions administratives énumérées par l'article 4 LPJA et conséquences de leur non respect. Selon l'article 54 RELConstr., le Conseil communal peut renvoyer un dossier de permis de construire au requérant s'il constate d'emblée qu'il est incomplet ou incorrect. Il peut aussi refuser un dossier d'emblée lorsqu'il enfreint manifestement et sans aucun doute possible le droit positif. Si ces conditions sont remplies, le Conseil communal peut s'abstenir de transmettre le dossier au canton pour préavis et mise à l'enquête publique. Conditions dans lesquelles un contrôle préjudiciel d'un plan d'affectation, en particulier d'une zone réservée, est possible à l'occasion d'un acte d'application. Effets des zones réservées. Refus d'un projet de garage qui pourrait être conforme à la zone d'habitation à faible densité mais ne correspond pas à l'affectation en zone de verdure prévue par le futur plan d'aménagement communal.

_____ Par arrêt du 26 avril 2019 (Réf.: [CDP.2013.55-AMTC/ia]), le Tribunal cantonal a classé le recours déposé contre la présente décision ; non publié.

Volltext

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants:

A. Un plan d'aménagement régissant le territoire de la commune de X. a été adopté en 1975. Par arrêté du 19 mai 2003, le Conseil général de ladite commune a adopté un projet de nouveau plan d'aménagement communal, qui a suscité des oppositions puis des recours au Conseil d'Etat. Par décision du 16 avril 2008, confirmée par arrêt du Tribunal administratif du 12 janvier 2009 (réf. TA.2008.195 et 196), le Conseil d'Etat a classé les recours relatifs au projet de nouveau plan d'aménagement et déclaré ce dernier caduc, ce document n'ayant pas été sanctionné par le Conseil d'Etat dans les deux ans suivant son adoption.

Par arrêté du Conseil général du 26 mai 2008, sanctionné par le Conseil d'Etat le 25 mars 2009, l'ensemble du territoire de la commune a été constitué en zone réservée au sens de l'article 57 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991, pour une durée de 5 ans dès l'adoption de l'arrêté par le Conseil général. Selon l'article 2 dudit arrêté, dès l'adoption de la zone réservée par le Conseil général, rien ne doit être entrepris à l'intérieur de celle-ci qui soit de nature à entraver ou rendre plus onéreuse l'exécution du plan d'aménagement. L'article 3 prévoit que le Conseil communal peut délivrer des permis de construire, pour autant que les constructions ne soient pas de nature à entraver ou rendre plus onéreuse l'exécution du plan d'aménagement. Le rapport du Conseil communal au Conseil général du 13 mai 2008 concernant la création d'une zone réservée sur l'ensemble du territoire communal expose que cette mesure intervient suite aux

procédures d'opposition et de recours contre le nouveau plan d'aménagement et à la constatation de sa caducité par le Conseil d'Etat. Dans ce contexte, la création d'une zone réservée dans l'attente de la sanction d'un nouveau plan d'aménagement a pour but de permettre un examen des projets de construction tant à la lumière du plan d'aménagement de 1975 que des objectifs poursuivis par la future planification (cf. rapport du Conseil général précité, p. 2).

B.Mme et M. A.-B. (ci-après: les propriétaires, respectivement les recourants) sont propriétaires de l'article C. du cadastre de X., situé le long de la Rue Y., en zone d'habitation à faible densité (ZHFD) selon le plan d'aménagement de 1975, et sur lequel est érigée une villa. Ils sont également propriétaires de l'article D. du même cadastre, qui se trouve de l'autre côté de la rue, en face de l'article C., et dont la plus grande partie est située en ZHFD selon le plan d'aménagement de 1975. En février 2011, ils ont adressé au Conseil communal de un plan prévoyant la construction sur leur parcelle d'un garage enterré pour 2 véhicules, comprenant un local de rangement. Par courrier du 25 mars 2011, le Conseil communal leur a retourné à sa décharge le projet, en précisant que ce dernier "ne correspondait pas à l'affectation de la zone". Le mandataire des propriétaires a signalé au Conseil communal, dans un courrier du 21 mai 2011, que ses clients n'avaient jamais été informés de l'existence d'une zone réservée; que leur projet, permettant d'éviter le stationnement de véhicules en plein air et améliorant l'esthétique du quartier, n'était de toute manière pas de nature à entraver ou rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan d'aménagement; et que ses clients allaient officiellement déposer une demande de sanction de leur projet, de manière à pouvoir recourir contre un éventuel refus de leur projet par le Conseil communal.

Par lettre du 17 juin 2011, le Conseil communal a fait savoir au mandataire que la zone réservée avait fait l'objet d'une information aux citoyens de la commune et d'une enquête publique; que le projet des propriétaires n'était pas conforme à l'affectation en zone d'habitation à faible densité prévue pour l'article D. par le plan d'aménagement de 1975 (maisons individuelles, petits locatifs et besoins en stationnement liés à ces constructions); que la quasi-totalité de l'article D. se trouvait à l'intérieur de la limite des constructions de 30 mètres par rapport à la forêt voisine, de sorte que toute construction, même enterrée, y était impossible; qu'il était dès lors prévu dans le futur plan d'aménagement communal de classer la parcelle en zone de verdure, réservée à des aménagements et installations nécessaires à l'utilisation et à la mise en valeur de la zone tels que des accès, des jeux et du mobilier urbain; et que dans ces conditions, le projet de garage constituerait une entrave à l'exécution du futur plan d'aménagement. Le Conseil communal a ajouté que si les propriétaires s'estimaient lésés par cette situation, ils devaient s'en prendre à l'ancienne propriétaire de leur parcelle et non aux autorités communales.

C.Le 17 juin 2011 également, les propriétaires ont déposé auprès du Conseil communal une demande de sanction définitive pour leur projet. Ils ont joint à cette requête une demande de dérogation à la distance de 30 mètres par rapport à la forêt.

Dans un courrier du 1er juillet 2011, le Conseil communal a fait savoir aux propriétaires qu'il ne pouvait entrer en matière sur leur demande, en se référant à sa lettre du 17 juin 2011 à leur mandataire.

D.Par mémoire du 21 juillet 2011, les propriétaires ont recouru contre "le courrier du 1er juillet 2011" du Conseil communal, voire également contre celui du 17 juin 2011". Ils commencent par invoquer des vices de forme, en alléguant que dans son courrier du

1er juillet 2011, le Conseil communal a refusé d'entrer en matière sur leur demande sans consulter les autorités concernées par la demande de dérogation à la distance à la forêt et sans respecter les exigences requises par la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, relatives à la forme des décisions administratives, en particulier l'indication des motifs de l'autorité, du mot "décider" ou "décision" et de voies de recours. Ils estiment que ces vices ne sauraient être considérés comme réparables, dès lors que le Conseil communal s'est contenté de refuser d'entrer en matière, sans consulter les services cantonaux compétents, qui auraient en tout cas dû pouvoir se prononcer sur la demande de dérogation à la distance des constructions par rapport à la forêt sollicitée par les propriétaires. Ils concluent dès lors, principalement, à ce qu'il soit constaté que le refus d'entrer en matière du Conseil communal soit considéré comme un déni de justice et à ce que la cause lui soit renvoyée pour qu'il instruisse la demande de permis de construire et rende une décision à son sujet.

A titre subsidiaire, les recourants s'en prennent à la zone réservée, en observant que l'affectation de l'ensemble du territoire communal à une telle zone est difficilement justifiable sous l'angle de la garantie de la propriété et du principe de la proportionnalité. Ils sont dès lors d'avis que leur projet doit être examiné en fonction du plan d'aménagement de 1975. Or, selon eux, l'affectation prévue pour la ZHFD par ce plan et son règlement permet de construire des places de stationnement pour desservir des maisons individuelles et des petits locatifs, y compris lorsque ces places sont prévues sur une parcelle différente de celle où se trouvent les bâtiments d'habitation concernés. A supposer que la création de la zone réservée respecte les droits fondamentaux, les recourants allèguent que leur projet ne compromet pas l'exécution du futur plan d'aménagement, dès lors que le projet de règlement d'aménagement autorise en zone de verdure la construction d'accès, donc de chemins voire de places de stationnement, et que leur projet, qui prévoit un garage enterré et végétalisé, ne portera pas atteinte à l'aspect des lieux.

Les recourants concluent dès lors, subsidiairement, à l'annulation de l'arrêté du Conseil général créant la zone réservée dès lors qu'il viole la garantie de la propriété; très subsidiairement, ils concluent à ce qu'il soit constaté que leur projet respecte le plan d'aménagement communal de 1975 et ne compromet pas l'exécution du futur plan d'aménagement. Ils demandent que les frais de la procédure soient mis à la charge de l'Etat et à ce qu'une indemnité de dépens leur soit allouée.

E. Dans ses observations, qui seront reprises ci-après si nécessaire, le Conseil communal conclut au rejet du recours.

Considérant en droit:

1.

1.1.

L'article 4 LPJA énumère un certain nombre de conditions formelles de validité des décisions administratives. Aux termes de son alinéa 1er, une décision administrative doit notamment être rendue en la forme écrite et comporter le mot "décision" ou le verbe "décider" (litt. a). Par ailleurs, elle doit indiquer l'autorité auprès de laquelle un recours peut être déposé, la forme du recours et le délai pour son dépôt (litt. b). Enfin, à moins qu'elle ne fasse intégralement droit aux conclusions des parties, elle doit être motivée (litt.d).

L'obligation de faire figurer dans la décision le mot "décision" ou le verbe "décider" ne doit pas être considérée comme une règle de droit impératif, dont la violation pourrait entraîner, à elle seule, la nullité ou l'annulabilité de la décision; l'absence de cette indication peut par contre conduire à la restitution du délai de recours lorsqu'elle a induit le destinataire en erreur. La décision qui n'indique pas de voies de recours n'est pas nulle, ni annulable à proprement parler, mais ce vice ne doit entraîner aucun préjudice pour les parties; l'administré qui recourt en temps utile malgré le défaut d'indication des voies de recours ne subit aucun préjudice de ce fait, de sorte que la question des conséquences de ce vice de procédure ne se pose même pas. Enfin, la décision affectée d'un défaut de motivation est annulable, pour autant que la partie qui invoque le vice ait été entravée dans la défense de ses droits (Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995, p. 34ss).

1.2.

En l'espèce, le Conseil communal a refusé d'entrer en matière sur le projet des recourants dans son courrier du 1er juillet 2011, qui ne comporte pas les mots "décision" ou "décider", n'indique pas de voies de recours et se réfère pour toute motivation à la lettre du 17 juin 2011 du Conseil communal au mandataire des recourants. Ce dernier document n'indique pas de voies de recours non plus.

Certes, il appartenait au Conseil communal de se prononcer sur la demande de permis de construire déposée par les propriétaires par une décision administrative répondant aux conditions de forme fixées par l'article 4 LPJA. Toutefois, il apparaît que même si ces conditions n'ont pas été remplies, les recourants n'ont pas été entravés dans la défense de leurs droits. En effet, le courrier du Conseil communal du 17 juin 2011, auquel se réfère sa lettre du 1er juillet 2011, explique de manière circonstanciée les raisons pour lesquelles cette autorité entend refuser le projet des recourants. Conformément à l'article 52, alinéa 1 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, ceux-ci ont recouru auprès du Conseil d'Etat dans les 30 jours suivant la réception des courriers du Conseil communal des 17 juin et 1er juillet 2011, compte tenu de la suspension des délais durant les vacances judiciaires. Ils ont donc compris ces courriers comme étant des décisions administratives et ont été en mesure de développer dans leur mémoire de recours des arguments détaillés, en se référant au contenu de la lettre du 17 juin 2011. Ils n'ont donc pas été entravés dans la défense de leurs droits.

1.3.

Dans ces conditions, la décision du Conseil communal ne saurait être annulée en raison des vices de forme dont souffrent les courriers des 17 juin et 1er juillet 2011. Par ailleurs, le recours, déposé dans les formes et délai légaux, doit être déclaré recevable.

2.2.1.

Selon l'article 45, alinéa 1 du règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr.), du 16 octobre 1996, les demandes de permis de construire doivent être adressées au Conseil communal. Hormis les cas de procédure simplifiée de permis de construire, celui-ci doit envoyer le dossier complet au service de l'aménagement du territoire (ci-après : SCAT), pour préavis, dans les 20 jours dès sa réception (art. 55, al. 1 RELConstr.). Le SCAT est alors chargé de mettre le projet à l'enquête publique et de mettre le dossier en circulation dans les services de l'Etat concernés, de manière à recueillir leur préavis (art. 56, al. 2 et 58, al. 1 RELConstr.). Le SCAT rend ensuite un préavis de synthèse

qu'il transmet au Conseil communal. Ce dernier statue alors sur les éventuelles oppositions et accorde ■ ou non ■ le permis de construire (art. 27 LConstr.).

Lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions de plusieurs autorités, par exemple des dérogations, le SCAT assure une coordination suffisante (art. 65, al. 1 RELConstr.). Les autorités chargées de statuer sur les demandes de dérogation se prononcent sur les éventuelles oppositions, dans la mesure où celles-ci concernent les demandes de dérogation (art. 67 RELConstr.).

2.2.

L'article 54 RELConstr. prévoit que si le Conseil communal constate d'emblée que le dossier est incomplet ou incorrect, il le renvoie au requérant. Est incomplet ou incorrect le dossier qui ne comprend pas les formulaires officiels ou les plans qui doivent l'accompagner. Il est aussi possible que le Conseil communal constate d'emblée, à la réception du dossier, qu'il ne pourra accepter le projet. Devant une telle situation, il n'a pas l'obligation de transmettre le dossier au SCAT. Il doit néanmoins en informer le requérant. Si ce dernier l'exige, le Conseil communal doit lui donner la possibilité de contester sa prise de position; le Conseil communal devra donc rendre une décision de refus (cf. Guide sur la procédure neuchâteloise de délivrance du permis de construire, Berne/Neuchâtel 1996, pp. 23-24).

2.3.

Dans une jurisprudence confirmée à plusieurs reprises, le Tribunal administratif vaudois a jugé que "l'enquête publique constitue un élément essentiel de la procédure de permis de construire, à laquelle elle est inhérente: cette opération a en effet pour but de porter le projet à la connaissance du public et de renseigner l'autorité sur les observations ou les oppositions que le projet pourrait susciter auprès des tiers. La mise à l'enquête constitue ainsi la règle, dont la municipalité ne peut s'écarter que dans le cas où le projet est manifestement incompatible avec les dispositions réglementaires ou lorsque les plans sont affectés de lacunes telles que l'on ne peut se faire une idée exacte du projet. En d'autres termes, si l'autorité communale peut exiger, en présence d'un projet souffrant de carences techniques importantes, que le constructeur se conforme aux dispositions légales et réglementaires en la matière, elle ne saurait en revanche, sans tomber dans l'arbitraire, refuser purement et simplement d'ouvrir l'enquête si le dossier qui lui est soumis n'appelle aucun grief sérieux. Tout constructeur peut exiger l'enquête, et cela même s'il a de bonnes raisons de craindre un rejet de la demande d'autorisation" (ATA-VD du 18 mars 2008 réf.AC.2006.0151, résumé in RDAF 2009 1 no 4.3.7).

Le Tribunal fédéral a repris ces considérations, exposant que le refus de mettre à l'enquête publique ne pouvait se concevoir que si le projet enfreignait le droit positif "manifestement et sans aucun doute possible" (arrêt du TF 1P.528/2005 du 7 février 2006).

Il convient dès lors d'examiner si, en l'occurrence, le Conseil communal pouvait refuser d'emblée le projet des recourants, sans mise à l'enquête publique et sans transmission au SCAT pour préavis ni obtention d'une décision sur la demande de dérogation à la distance des constructions par rapport à la forêt.

3. Les recourants contestent la création d'une zone réservée sur l'ensemble du territoire communal, sous l'angle de la garantie de la propriété et du principe de la proportionnalité.

3.1.

En principe, la légalité des plans d'affectation doit être contestée lors de leur mise à l'enquête publique et ne peut plus être mise en cause à l'occasion d'un recours contre un acte qui les applique. En effet, les plans d'affectation ne peuvent remplir la fonction que le législateur leur a attribuée que s'ils ont caractère contraignant et stable (art. 14 et 21 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979) et ne peuvent être remis en question ou révisés qu'en cas de modifications importantes de la situation (ATF 123 I 175, consid. 3a p. 182 ■ JT 1998 I 439; ATF 119 Ib 480, consid. 5c p. 486 ■ JT 1995 I 491). La règle connaît toutefois les exceptions suivantes : premièrement, un contrôle incident est admissible lorsque le propriétaire touché ne pouvait pas, au moment de l'adoption du plan, se rendre compte des restrictions qui en découlent pour lui et n'a pas eu, à ce moment-là, la possibilité de défendre ses intérêts. Deuxièmement, un propriétaire foncier peut se prévaloir d'un droit de nature formelle à un réexamen du plan d'affectation en ce qui concerne son immeuble ou des immeubles voisins, au motif qu'à la suite d'un changement sensible des circonstances, les mesures que le plan prévoit ne sont plus compatibles avec l'article 26 de la Constitution fédérale (ATF 120 Ia 227, consid. 2d p. 234; Tanquerel, in Commentaire LAT, Zurich 1999, N. 26 ad art. 21). Cette précision jurisprudentielle correspond à l'obligation de réexamen du plan prévue notamment à l'article 21, alinéa 2 LAT (Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, N. 1636).

3.2.

L'article 27, alinéa 1 LAT prévoit que s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation. Quant à l'article 57, alinéa 2 LCAT, il dispose que rien ne doit être entrepris à l'intérieur d'une zone réservée qui soit de nature à entraver ou rendre plus onéreuse l'exécution du plan d'affectation. Les zones réservées ont ainsi pour but de garantir (provisoirement) la planification (telle qu'elle a été envisagée) (Ruch, in Commentaire LAT, N. 21 ad art. 27).

En ce qui concerne leur caractère juridique, les zones réservées sont considérées par certains comme étant des plans d'affectation, parce qu'elles ont un but de planification, se présentent sous forme de texte et de carte, sont adoptées dans le cadre d'une procédure de planification et sont mises à l'enquête publique. D'autres les classent parmi les décisions au sens formel, estimant que leur effet est immédiat et individuel face aux personnes concernées, que leur rôle est d'éviter, dans un cas d'espèce, que la planification prévue soit menacée et qu'une initiative populaire tendant à la délimitation de telles zones n'est pas admise. En réalité, les zones réservées obéissent à des règles qui leur sont propres. Il n'en reste pas moins que, pour que leur légalité puisse être contestée à l'occasion d'un refus d'autorisation de construire, les conditions rappelées ci-dessus pour admettre un contrôle préjudiciel des plans d'affectation doivent être remplies. Dans ce sens, les zones réservées ne sont pas des décisions au sens formel (Ruch, op. cit., N. 22, 23 et 44 ad art. 27).

3.3.

Selon les indications figurant au registre foncier, les recourants ont acquis l'article D., sur lequel ils souhaitent ériger le garage litigieux, le 27 décembre 2010, soit après la sanction de la zone réservée par le Conseil d'Etat. Toutefois, ils sont propriétaires de l'article C., sur lequel se trouve leur villa, depuis le 7 février 2003. Il leur appartenait dès lors de contester

la création de la zone réservée, qui portait sur toutes les parcelles du territoire communal, lorsque cette dernière a été mise à l'enquête publique. En effet, rien n'établit qu'ils ont été empêchés de défendre leurs droits à ce moment-là.

Par ailleurs, l'intérêt public à la création d'une zone réservée présuppose une intention réelle de planification qui soit tant soit peu concrétisée (Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, op. cit., N. 457). En l'occurrence, aucune circonstance ne démontre un changement sensible des circonstances qui permettrait de conclure que cet intérêt public n'existe plus. En effet, l'intention de planification des autorités communales est désormais concrétisée, dans la mesure où un projet de nouveau plan d'aménagement communal a été adopté par le Conseil général de X. le 24 septembre 2012 et mis à l'enquête publique du 9 novembre au 10 décembre 2012. Dans l'attente de l'entrée en vigueur de cette nouvelle planification, il convient évidemment d'éviter tout projet de nature à entraver ou rendre plus onéreuse son exécution.

En conclusion, les recourants ne sauraient mettre en cause au stade actuel de la procédure la légalité de la zone réservée, créée pour cinq ans dès son adoption par le Conseil général, soit jusqu'au 26 mai 2013.

4.4.1.

La loi décrit l'effet des zones réservées : rien ne doit y être entrepris qui puisse gêner le plan d'affectation futur (art. 27, al.1, 2^{ème} phrase LAT; art. 57, al. 2 LCAT). Seules les constructions qui n'entravent pas l'aménagement futur du lieu peuvent recevoir l'aval des autorités. Cela peut signifier en premier lieu que l'application de la réglementation existante prévue par le plan d'aménagement encore en vigueur est suspendue jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau plan d'aménagement. Les zones réservées peuvent donc entraîner des interdictions de construire ou de modifier (effet anticipé négatif), en particulier lorsque les intentions portant sur la future planification ne sont pas encore très concrètes. Toutefois, l'article 27, alinéa 1, 2^{ème} phrase implique qu'au-delà de la simple interdiction de modification, des changements restent possibles à l'intérieur des zones réservées, pour autant qu'ils n'entravent pas le futur plan d'affectation. En d'autres termes, les zones réservées ont pour but d'assurer la planification future et non d'empêcher purement et simplement de nouvelles constructions. Dès lors, des projets de construction peuvent y être autorisés s'il est avéré qu'ils pourraient l'être aussi si le nouveau régime était déjà entré en vigueur. Par ailleurs, même si la loi ne le formule pas expressément, les projets en question doivent aussi être conformes au régime encore en vigueur. Cette exigence se déduit du but des zones réservées, ainsi que du sens de l'article 27, alinéa 1, 2^{ème} phrase LAT, qui introduit un "effet anticipé négatif assoupli". Par contre, on ne saurait autoriser en vertu de l'article 27 LAT des projets jugés exclusivement selon le droit futur. Cela reviendrait à appliquer ce dernier avec un effet anticipé positif, illicite même s'il est prévu dans une loi (Ruch, op. cit., N. 21 et 45 à 47 ad art. 27).

4.2.

A la différence que les zones réservées sont localisées sur un plan, leur effet, tel qu'il vient d'être décrit, est très proche de l'effet anticipé des plans d'aménagement prévu par l'article 92 LCAT. Selon cette disposition, l'arrêté d'adoption d'un nouveau plan d'aménagement par le Conseil général a pour effet d'interdire toute modification des lieux touchés jusqu'à ce que le plan ait fait l'objet d'une décision définitive (al. 2). Toutefois, et pour autant que la procédure de sanction suive son cours normal, le Conseil communal peut autoriser des

constructions conformes au nouveau plan (al. 3). Une application du nouveau plan d'aménagement avec effet anticipé positif étant illicite, seuls des projets conformes à la fois à l'ancien plan et au nouveau plan d'aménagement adopté par le Conseil général peuvent être autorisés en vertu de l'article 92 LCAT.

En l'occurrence, un nouveau plan d'aménagement communal a été adopté par le Conseil général et mis à l'enquête publique, mais on ne saurait considérer que sa procédure de sanction suit son cours normal, en tout cas en ce qui concerne l'article D. appartenant aux recourants. En effet, ceux-ci se sont opposés au classement de cette parcelle en zone de verdure lors de la mise à l'enquête publique du nouveau plan d'aménagement. Quoi qu'il en soit, la zone réservée déployant ses effets jusqu'en 2013, il convient d'examiner le projet litigieux à la lumière des principes décrits plus haut pour cette zone. Il s'agit donc d'examiner si, d'emblée, le projet litigieux se révèle non conforme soit au plan d'aménagement de 1975, soit au nouveau plan d'aménagement.

5.5.1.

Selon l'article 22, alinéa 2, lettre a LAT, seules les constructions conformes à l'affectation de la zone peuvent être autorisées. L'article 69 du règlement d'aménagement communal sanctionné le 10 octobre 1984, qui accompagne le plan d'aménagement de 1975, prévoit que la zone d'habitation à faible densité, à l'intérieur de laquelle le projet litigieux est prévu sur l'article D., est destinée aux maisons individuelles et aux petits locatifs. Il précise que cette zone peut comprendre des activités ne provoquant pas de gêne pour le voisinage.

Une telle zone fait partie des zones d'habitation, qui comprennent les constructions et installations destinées à la résidence des personnes. Lorsque des activités non gênantes y sont admises, comme en l'occurrence, la jurisprudence admet que celles-ci doivent répondre aux besoins quotidiens des habitants. Il ne suffit pas que les activités prévues ne contredisent pas la finalité de la zone, mais il doit exister un lien étroit avec cette finalité (interprétation fonctionnelle). Tel est le cas d'un parc de stationnement pour quelques voitures, mais non pas d'une place de parc pour un camion (Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, op. cit., N. 516 et références citées).

Au vu de ces principes, il est douteux que la construction d'un garage enterré destiné à deux voitures, sur une parcelle située en face de la villa des recourants et pouvant donc abriter les véhicules des habitants de cet immeuble, puisse être d'emblée considéré comme contraire à l'affectation de la ZHFD comme l'a admis le Conseil communal.

5.2.

Le projet de nouveau plan d'aménagement communal adopté par le Conseil général de X. le 24 septembre 2012, consultable sur le site Internet de cette ancienne commune, prévoit de classer l'article D. en zone de verdure. Selon l'article 15.2 du nouveau règlement d'aménagement communal (ci-après : RA 2012), cette zone a pour objectifs de préserver des "espaces de détente, qui participent au caractère vert et aéré de la localité et qui constituent des lieux de repos dans le réseau des espaces publics". Toujours selon cette disposition, ces espaces seront maintenus libres de construction et en nature de verdure. Le secteur de la Rue Y. est affecté à "une petite place de repos, intégrée dans le domaine public" (art. 15.3, al. 2 RA 2012). Selon l'article 15.4 RA 2012, "dans la zone de verdure, toute construction est interdite. Seuls sont autorisés les aménagements et installations nécessaires à l'utilisation et à la mise en valeur de la zone (accès, jeux, mobilier urbain, etc.)". Cette stricte limitation

des constructions en zone de verdure correspond à la formulation qui était déjà projetée par les autorités communales lorsque les recourants ont fait part à la commune de leur intention de bâtir un garage (cf. courrier du 17 juin 2011 du Conseil communal au mandataire des recourants).

Force est de constater que l'aménagement d'un garage pour 2 voitures, avec local de rangement, n'est pas une installation qui vise à permettre l'utilisation et la mise en valeur de la zone de verdure, conçue par le nouveau plan d'aménagement comme un lieu de détente. Selon la configuration des zones de verdure, on pourrait imaginer que la création d'un petit chemin ou sentier permettant d'y accéder à pied puisse servir les buts précités. Il n'en est rien du garage litigieux, fût-il enterré et végétalisé. En effet, cet ouvrage n'a pas pour fonction de permettre l'utilisation et la mise en valeur d'un espace de détente, mais de combler les besoins des recourants en places de stationnement. C'est dès lors à bon droit que le Conseil communal a retenu que l'ouvrage litigieux, non conforme à l'affectation prévue pour la zone de verdure, constituerait une entrave à l'exécution du nouveau plan d'aménagement. Cette conclusion s'impose au regard des objectifs et de l'affectation prévus pour la zone de verdure, indépendamment du fait que, comme l'indique le nouveau plan d'aménagement, la parcelle en question est de toute manière frappée par la distance minimale des constructions de 30 mètres par rapport à la forêt (art. 16, al. 1 de la loi cantonale sur les forêts (LCFo), du 6 février 1996). Enfin, rien au dossier ne permet de conclure que le projet de garage des recourants résulte de motifs autres que leur convenance personnelle, à savoir le souhait de disposer d'un abri pour véhicules à proximité de leur villa. Ainsi, à supposer que des dérogations au sens de l'article 40 LConstr. soient envisageables dans des zones réservées, il n'existe pas de circonstance particulière qui permettrait d'envisager une telle autorisation exceptionnelle.

6.6.1.

Au vu de ce qui précède, c'est à juste titre que le Conseil communal a refusé d'entrer en matière sur le projet des recourants, qui n'est pas conforme à l'affectation de la zone prévue par le nouveau plan d'aménagement adopté par le Conseil général. Le recours, mal fondé, doit ainsi être rejeté.

6.2.

Vu le sort de la cause, les recourants, qui succombent, devront prendre en charge les frais de la procédure (art. 47, al. 1 LPJA). Les frais de procédure comprennent les émoluments et les débours. En application du décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais), du 6 novembre 2012, les frais sont fixés à raison de la mise à contribution de l'autorité de recours, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 6 TFrais). En règle générale, l'émolument de décision n'excède pas le montant de 6'000 francs (art. 44, al. 1 TFrais). Quant aux débours, ils sont généralement calculés forfaitairement à raison de 10% de l'émolument arrêté (art. 49 TFrais).

En l'occurrence, l'instruction du recours n'a pas donné lieu à des actes d'instruction tels qu'une vision locale. Tout bien considéré, les frais de la procédure seront fixés à Fr. 1'000.■, auxquels s'ajoutent les débours par Fr. 100.■, soit au total Fr. 1'100.■. Ce montant sera compensé par l'avance de frais versée par les recourants suite à la décision du 27 juillet 2011 du service juridique de l'Etat, chargé d'instruire la procédure de recours.

6.3.

Vu le sort de la cause, il ne sera pas alloué d'indemnité de dépens.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat,

décide:

1. Le recours de Mme et M.A.- B. contre la décision du 1er juillet 2011 du Conseil communal de X. est rejeté;

2. 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;

3. Ce montant est compensé par l'avance de frais du même montant versée par les recourants;

4. Il n'est pas alloué d'indemnité de dépens.

Neuchâtel, le 23 janvier 2013

Au nom du Conseil d'Etat

Le président, La chancelière,

P. Gnaegi S. Despland

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