

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2014.29 vom 20. August 2014

Ne Jurisprudence Adm, 2014-08-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2014.29

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2014.29 du 20 août 2014

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2014.29 del 20 agosto 2014

Regeste

Opposition de voisins à une demande de sanction préalable pour 4 unités d'habitation et un garage en zone d'habitation à moyenne densité, nécessitant une dérogation à la distance à la forêt et une dérogation à la densité minimale prévue pour cette zone. Les recourants ne peuvent plus contester la mise en zone du quartier en zone d'habitation à moyenne densité, les conditions pour un contrôle incident du plan d'aménagement communal n'étant pas remplies. Faute de s'être opposés à la dérogation à la densité minimale mise à l'enquête avec la sanction préalable, les recourants ne peuvent plus la contester dans le cadre du recours. Les recourants n'ont pas qualité pour contester la dérogation à la distance à la forêt, et même s'ils l'avaient, il faudrait constater que les conditions d'octroi de ladite dérogation sont remplies. Les recourants n'ont pas démontré en quoi ils seraient davantage touchés que les autres usagers de la route par la question de l'accès, de sorte que leurs arguments y relatifs sont irrecevables. Et même s'ils avaient qualité pour agir, il faudrait retenir que l'accès est conforme à l'article 19 LAT. Le seul fait de déposer un recours dépourvu de toute chance de succès ne relève pas encore en soi de la témérité, ce qui est le cas en l'espèce. La demande de dommages-intérêts présentée par le constructeur est irrecevable et ce dernier est renvoyé à agir cas échéant devant le juge civil.

Volltext

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

A.

B. est propriétaire du bien-fonds [a] du cadastre de C., qui supporte une habitation, une remise ainsi qu'un jardin. Ce bien-fonds est colloqué en zone d'habitation à moyenne densité, selon le plan et règlement d'aménagement communal de la commune de C. (ci-après: PRAC), sanctionné le 12 juin 1996.

B.

B.a.

Le 16 janvier 2013, B. (ci-après: le constructeur) a déposé une demande de sanction préalable pour une construction de quatre unités d'habitation et un garage collectif enterré.

B.b.

Après plusieurs échanges entre le Conseil communal, le service de l'aménagement du territoire (SAT) et le service des ponts et chaussées, la question des accès a été revue, de nouveaux plans ont été déposés et le projet a été mis à l'enquête du 28 juin au 29 août 2013.

C.

C.a.

Le 20 août 2013, X. et Y., formant l'hoirie Z., propriétaire du bien-fonds [b] du cadastre de C., contigu à l'est de la parcelle à construire, ainsi que A., usufruitier de ladite parcelle, ont formé opposition au projet mis à l'enquête. Ils ont relevé que la future construction violerait les limites de forêt existantes et qu'il n'y avait aucune raison d'accorder une dérogation. Au surplus, ils se sont opposés à l'abattage d'arbres qu'impliquait le projet car, à l'instar du non respect de la limite à la forêt et de la construction projetée, dit abattage leur causerait un préjudice évident en modifiant très largement à leur détriment l'environnement immédiat autour de leur maison. Par ailleurs, l'arrivée de plusieurs familles n'était pas adaptée à cette zone, en termes d'accès et de sécurité pour les piétons. Enfin, les opposants ont demandé à la commission d'urbanisme de se rendre compte de l'inanité de classer cette zone en moyenne densité dans un îlot de villas, et ont sollicité un retour à la zone de faible densité.

C.b.

Par courrier du 5 septembre 2013, le constructeur a réfuté les arguments de l'opposition et demandé au Conseil communal de prendre position en faveur du projet.

D.

Par décision spéciale du 15 novembre 2013, le Département du développement territorial et de l'environnement (ci-après: le département) a délivré une dérogation au plan d'aménagement communal concernant la densité. En effet, la construction projetée présentait une densité de 1.24 m³/m² alors que la densité minimale prévue par l'article 10.2.5 PRAC était de 1.5 m³/m². Le département a considéré que, vu la grande superficie de la parcelle, le constructeur devrait ériger un volume hors terrain naturel équivalant à une fois et demie celui projeté, soit l'ajout de deux unités d'habitation, ce qui constituait une circonstance particulière au sens de l'article 40 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996. Le refus de la dérogation aurait, selon le département, un effet pervers, soit celui d'empêcher toute densification en-dessous du minimum prescrit. Au surplus, les griefs des opposants ne concernant pas cette dérogation, l'on pouvait admettre qu'aucun intérêt privé ne serait touché.

E.

Par décision spéciale du 15 novembre 2013 encore, le département a accordé une dérogation afin que les quatre unités d'habitation et le garage collectif enterré puissent être construits à 15 mètres de la lisière de la forêt. Le département a considéré que les arbres, qui ne dépassaient guère 15 m de hauteur, se trouvaient en contrebas de la route de D., dite route (bordée de murs) les séparant de la future construction. Dès lors, les inconvénients tels que chutes de feuilles ou de branches, ombre et humidité étaient négligeables. Par ailleurs, l'entretien de la forêt était assuré par les CFF qui n'avaient pas fait opposition au projet. Le projet n'entraverait pas l'exploitation future de la forêt et aucun abattage dans la forêt ne serait nécessaire.

Par ailleurs, les arbres qu'il était prévu d'abattre sur le bien-fonds [a] n'étaient pas soumis au régime forestier.

F.

F.a.

Le 18 novembre 2013, le SAT a délivré le préavis de synthèse positif des services de l'Etat.

F.b.

Le 6 décembre 2013, les services techniques communaux ont délivré leur propre préavis, relatif à la création d'un trottoir sur le bien-fonds à construire ainsi qu'à un deuxième accès piétonnier par le sud de la parcelle.

F.c.

Le 6 décembre 2013 toujours, le service forestier communal a confirmé que les arbres situés sur le bien-fonds à construire ne bénéficiaient d'aucune protection et pouvaient être librement abattus par le propriétaire.

G.

Par décision du 11 décembre 2013, le Conseil communal de C. a levé l'opposition.

H.

H.a.

Par mémoire du 21 janvier 2014, les opposants ont recouru contre la décision du Conseil communal et celles du département, concluant à leur annulation avec suite de frais et dépens. Ils ont tout d'abord exposé que le bien-fonds litigieux, le leur et deux autres parcelles formaient une surface constructible isolée supportant actuellement uniquement des habitations individuelles, qui se trouvaient en zone d'habitation à faible densité avant d'être colloquée en moyenne densité en 1996. Les propriétaires n'en avaient pas été directement informés par la commune à l'époque. Pour les recourants, cette nouvelle affectation n'avait pas de sens et des bâtiments d'habitation collective n'avaient rien à faire dans cette zone, en dehors du périmètre urbain de la commune, ce qui contrevenait aux buts et principes de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

H.b.

Les recourants ont également contesté la dérogation à la distance à la forêt, alléguant qu'une réduction de moitié de la distance, sur toute la longueur du bâtiment projeté, était contraire à la protection du paysage et démontrait l'inanité d'avoir classé ce bien-fonds en zone de moyenne densité alors qu'il était largement inconstructible. Ils ont également soulevé qu'en vertu de l'article 35, alinéa 2 du règlement d'exécution de la loi cantonale sur les forêts (RELCFo), du 27 novembre 1996, le propriétaire de la forêt située sur le bien-fonds [d] aurait dû être consulté.

H.c.

S'agissant de la dérogation à la densité minimale, les recourants ont allégué qu'ils ne voyaient pas quelle circonstance particulière justifiait une dérogation et que le minimum prescrit était un choix du législateur, dont le respect n'avait rien de pervers. Quant au fait que la parcelle était d'une grande superficie, il était irrelevante et il appartenait au législateur de changer un texte peu approprié.

H.d.

Enfin, les recourants ont allégué que la sécurité des piétons ne serait pas garantie étant donné l'étroitesse du pont par-dessus la voie ferrée qui ne permettait pas d'aménager un trottoir, ce d'autant moins que la réalisation des constructions litigieuses entraînerait un accroissement important du trafic automobile et piétonnier.

I.

Le 31 mars 2014, le Conseil communal a déposé son dossier et ses observations sur le recours, concluant à son rejet, avec suite de frais et dépens. Il a tout d'abord relevé que les recourants ne démontraient pas en quoi ledit projet contreviendrait aux règles de la zone d'habitation à moyenne densité. S'agissant des dérogations, le Conseil communal a indiqué qu'elles n'étaient pas de sa compétence mais a tout de même allégué que les arguments des recourants relatifs au respect des réglementations communale et cantonale ressortaient de la défense d'un intérêt général, et qu'au demeurant, les recourants ne démontraient pas quels inconvénients ils subiraient. Il en allait de même pour l'accès et de la sécurité. Du reste, la commune avait imposé une condition au constructeur relative à la création d'un trottoir à créer sur le bien-fonds concerné et d'un accès piétonnier privé au sud, afin d'assurer la sécurité des piétons.

J.

J.a.

Le 1er avril 2014, le constructeur a déposé ses observations, concluant, avec suite de frais et dépens, au rejet du recours, à la confirmation des décisions attaquées, qu'il soit constaté que l'opposition et le recours étaient téméraires et que par conséquent, les recourants soient condamnés à payer une indemnité de Fr. 31'200.■ avec intérêt à 5 % dès le 7 mars 2014 à titre de dommages-intérêts.

J.b.

En bref, le constructeur a indiqué que le projet immobilier projeté correspondait en tous points aux exigences du règlement d'aménagement communal, et que contrairement à l'opinion des recourants, il était conforme aux buts et principes de l'aménagement du territoire puisqu'il permettait une utilisation mesurée et rationnelle du terrain à disposition. Il a également relevé que si les recourants entendaient remettre en question la qualification de la zone en moyenne densité, ils se trompaient de procédure.

J.c.

Ensuite, le constructeur a contesté l'argument des recourants, selon lequel un projet nécessitant deux dérogations devait être refusé, faute de base légale en ce sens. S'agissant plus particulièrement de la forêt, le constructeur a notamment relevé que son projet répondait aux conditions d'une dérogation et qu'une partie de la forêt appartenait aux CFF et l'autre à une hoirie, lesquels n'avaient pas formé opposition lors de la mise à l'enquête. Quant à la densité, le constructeur a relevé que si sa valeur minimale était appliquée à la lettre, le projet nécessiterait deux unités d'habitation supplémentaires, ce qui serait disproportionné au vu des qualités du bien-fonds concerné, et que le projet ne portait atteinte à aucun intérêt public. Le constructeur s'est au surplus étonné que les recourants ne se soient pas opposés à cette dérogation à la densité et le fassent à présent dans le cadre du recours; au demeurant, si le projet était conforme à la densité minimale, il serait encore plus important que l'actuel projet.

J.d.

Concernant encore la sécurité de l'accès piétonnier, le constructeur a relevé que c'était la situation actuelle qui était problématique, alors que le projet permettrait d'améliorer les accès routiers et piétonniers au site.

K.

Le 11 avril 2014, le département a déposé son dossier et confirmé ses décisions. Pour l'essentiel, s'agissant de la dérogation à la densité, il a relevé que dans leur opposition, les recourants n'avaient pas invoqué ce point, de sorte qu'au stade du recours, de son point de vue, leurs griefs ne pouvaient pas être retenus.

L.

Le 14 avril 2014, le service juridique de l'Etat, chargé de l'instruction du recours, a envoyé toutes les observations aux parties et les a informées qu'il ne procéderait pas à une vision locale mais que les recourants pouvaient déposer des photographies.

M.

Le 20 mai 2014, les recourants ont déposé une série de photographies de la route et du pont menant à la parcelle, en confirmant intégralement leur mémoire. Ils ont allégué que la prétention en dommages-intérêts était clairement irrecevable et au demeurant mal fondée. Au surplus, les recourants ont relevé qu'aucun élément au dossier n'établissait que le pont serait modifié, de sorte que l'accès était à l'évidence inadéquat au regard de la construction projetée.

Cette réplique a été transmise aux autres parties, pour détermination éventuelle.

N.

Le 13 juin 2014, le constructeur a déposé une duplique, dans laquelle, en bref, il a confirmé ses précédentes conclusions et contesté la position des recourants. Par ailleurs, le mandataire du constructeur a déposé un état de ses frais et honoraires.

O.

Les recourants se sont manifestés le 17 juin 2014 pour contester la teneur de la duplique du 13 juin 2014 et déposer l'état des frais et honoraires de leur propre mandataire.

P.

Le 20 juin 2014, le Conseil communal a déposé ses dernières observations, répétant que l'accès était suffisant et sûr, au sens de la jurisprudence.

Considérant en droit:

1.

Le recours a été déposé dans les termes et délai légaux.

ZONE

2.

2.1.

A titre préliminaire, les recourants contestent le bien-fondé de la mise en zone d'habitation à moyenne densité pour la parcelle à construire et trois parcelles adjacentes, dont la leur.

2.2.

Selon la doctrine et la jurisprudence (Tanquerel, in Commentaire LAT, éd. juin 2010, N. 26 ad art. 21, et les références citées), en principe, il faut recourir directement contre le plan: le contrôle incident, dans un recours dirigé contre un acte qui l'applique (principalement un

permis de construire), est exclu. La règle connaît toutefois trois exceptions:

·si les circonstances ou les dispositions légales se sont modifiées, depuis l'adoption du plan, dans une mesure telle que le plan en est devenu irrégulier;

·si la procédure d'adoption suivie n'a pas permis aux propriétaires ou à d'autres intéressés de protéger à temps leurs intérêts ni d'évaluer la portée juridique des restrictions imposées. Seules les possibilités objectives telles qu'elles existaient au moment de l'adoption du plan sont prises en considération;

·si les normes sont étrangères au genre, à la nature ou à l'étendue de l'affectation, telle qu'elle résulte des données cartographiques du plan (p. ex. restrictions quantitatives des résidences secondaires ou interdiction de toute publicité dans un périmètre donné).

En l'occurrence, le plan d'aménagement communal a été sanctionné le 12 juin 1996. Il ne ressort pas du dossier que les circonstances ou des dispositions légales auraient changé dans l'intervalle de sorte que ledit plan, respectivement les articles 10.2 ss relatifs à la zone d'habitation à moyenne densité, serai(en)t devenu(s) illégal(aux) ou irrégulier(s). S'agissant de la deuxième exception, les recourants prétendent certes qu'ils n'ont pas été directement informés de ce changement de zone à l'époque mais ne produisent aucun élément à l'appui de cet argument, de sorte qu'il ne saurait être retenu. Au demeurant, l'on relèvera que selon le rapport de participation annexé au plan directeur communal, la commune a organisé une séance d'information à la population le 17 novembre 1994 au sujet des travaux d'adaptation du plan d'aménagement, séance précédée d'une exposition pendant deux semaines des plans, cartes, règlements, etc. La commune n'a donc pas failli à son devoir d'information au sens de l'article 4 LAT. S'agissant enfin de la troisième exception, les normes du plan d'aménagement communal relatives à la zone de moyenne densité à cet endroit servent, comme le dit le professeur Tanquerel (op. cit.), "à donner le sens de la représentation cartographique, dont elles ne sont que la légende", et ne sont donc pas étrangères à l'affectation du plan.

2.3.

En conclusion, les conditions permettant le contrôle incident du plan ne sont pas remplies, de sorte que les griefs des recourants relatifs à la mise en zone de moyenne densité sont rejetés. Le plan d'aménagement communal ayant force obligatoire et les conditions d'un contrôle incident n'étant pas remplies, les recourants ne sauraient donc se plaindre que de sa violation par le projet de construction dont la sanction est demandée (cf. arrêt de l'ancien Tribunal administratif du 22 août 2007, réf. TA.2007.135, consid. 5a).

DÉROGATION À LA DENSITÉ MINIMALE

3.

3.1.

Le constructeur et le département estiment que les recourants sont forclos à contester la dérogation à la densité minimale prescrite par le règlement d'aménagement communale, faute de l'avoir fait dans le cadre de leur opposition.

3.2.

L'objet du recours, nommé aussi objet de la contestation, est incorporé par la décision et comprend tous les rapports juridiques au sujet desquels l'autorité qui a statué s'est

prononcée d'une manière qui la lie ou sur lesquels, d'après une interprétation correcte de la loi, elle aurait dû se prononcer de manière contraignante. L'objet de la contestation délimite ainsi, en principe, le cadre des rapports juridiques susceptibles d'être examinés par l'autorité de recours. L'objet du litige représente, quant à lui, l'objet effectif du recours et comprend tous les aspects de la décision ■ plus précisément du dispositif de celle-ci ■ que le recourant conteste. Il n'y a donc pas nécessairement identité entre l'objet de la contestation et l'objet du litige. L'autorité de recours ne se prononce en principe que sur les points qui, dans le cadre de l'objet de la contestation, sont effectivement litigieux. Elle n'examine d'autres aspects de la décision, excédant l'objet du litige, que s'ils sont en étroite connexité avec celui-ci. En aucun cas, l'objet du litige ne peut s'étendre à des éléments qui ne sont pas compris dans l'objet du recours. Le fait que l'autorité de recours ne soit pas liée par les motifs invoqués par les parties n'y change rien: le fait d'examiner des prétentions et des griefs qui n'ont pas fait l'objet du prononcé de l'instance inférieure détournerait la mission de contrôle de l'autorité de recours, violerait la compétence fonctionnelle de l'autorité inférieure et enfreindrait le principe de l'épuisement des voies de droit préalables (ATF 9C_441/2008 du 10 juin 2009, consid. 2.2; RDAF 1999 I p. 255; B. Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, pp. 390-391; R. Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995, p. 118).

3.3.

En l'espèce, dans leur opposition, les recourants ont relevé que la future construction violerait les limites de forêt existantes et qu'il n'y avait aucune raison d'accorder une dérogation. Au surplus, ils se sont opposés à l'abattage d'arbres sur le bien-fonds concerné. Par ailleurs, l'arrivée de plusieurs familles n'était pas adaptée à cette zone, en termes d'accès et de sécurité pour les piétons. Enfin, les opposants ont demandé à la commission d'urbanisme de se rendre compte de l'inanité de classer cette zone en moyenne densité dans un îlot de villas, et ont sollicité un retour à la zone de faible densité.

L'on constate donc que les recourants ne se sont pas opposés à la délivrance d'une dérogation à la densité minimale, dérogation qui a été mise à l'enquête avec la sanction préalable (cf. extrait de la Feuille officielle du 28 juin 2013). Par conséquent, le département a, dans sa décision spéciale relative à cette dérogation, relevé que les griefs des opposants ne portaient pas sur ce sujet. En vertu de la jurisprudence précitée, ces derniers ne peuvent donc plus, au stade du recours, contester la dérogation à la densité minimale prescrite par l'article 10.2.5 du règlement d'aménagement communal. Cela est d'ailleurs cohérent avec l'article 52, alinéa 2 LConstr., selon lequel lorsque la décision a été rendue après une mise à l'enquête publique, les tiers ne sont admis à recourir que s'ils ont fait opposition pendant le délai d'enquête.

3.4.

En conclusion, en tant qu'il conteste la dérogation à la densité minimale, le recours est irrecevable.

DÉROGATION À LA DISTANCE À LA FORÊT

4.

4.1.

Au sens de l'article 17 de la loi fédérale sur les forêts (LFo), du 4 octobre 1991, les constructions et installations à proximité de la forêt peuvent être autorisées uniquement si

elles n'en compromettent ni la conservation, ni le traitement, ni l'exploitation (al. 1). Les cantons fixent la distance minimale appropriée qui doit séparer les constructions et les installations de la lisière de la forêt. Cette distance est déterminée compte tenu de la situation et de la hauteur prévisible du peuplement (al. 2). Selon la loi cantonale sur les forêts (LCFo) du 6 février 1996, sauf dérogation accordée par le département, notamment en fonction de la situation, de la composition et de la hauteur prévisible du peuplement, aucune construction ou installation ne peut être autorisée à moins de 30 mètres de la lisière de la forêt (art. 16, al. 1). L'octroi d'une dérogation suppose qu'il n'en résulte aucun inconvénient majeur pour la conservation, le traitement et l'exploitation de la forêt, et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (art. 16, al. 3). Le règlement d'exécution (RELCFo) répète ces conditions (art. 35, al. 1) et prévoit que le département doit procéder à une pesée des intérêts en présence, en prenant notamment en considération les besoins de la forêt et le respect des lisières, ainsi que les exigences d'une utilisation rationnelle du terrain destiné à la construction (art. 35, al. 3). Sauf s'il s'agit d'une construction non habitable ou de l'agrandissement d'une construction existante, aucune dérogation n'est accordée à moins de 10 mètres de la lisière de la forêt (art. 36, al. 2). Selon l'article 35, alinéa 2, avant de se prononcer sur l'octroi d'une dérogation, le département consulte le propriétaire de la forêt, la commune et le service.

4.2.

Les dispositions fixant la distance par rapport à la forêt poursuivent des buts de police sanitaire et de police des forêts mais aussi de protection du paysage et indirectement des buts d'aménagement du territoire. Elles jouent un rôle essentiel en matière de salubrité et d'hygiène; elles servent en effet tout particulièrement à protéger les constructions et leurs occupants contre les dommages provoqués par le vent (risques de chutes d'arbres) et contre certaines influences climatiques désagréables (humidité, ombre). Une telle distance permet également d'empêcher des préjudices au peuplement forestier dus à la proximité des constructions (incendie, risques de défrichement sauvage, etc.) et d'assurer une exploitation rationnelle de la forêt. Finalement, les intérêts de la protection du paysage et du site font apparaître aussi comme souhaitable une distance suffisante entre les constructions et la lisière. Il sied d'éviter le contraste frappant entre la silhouette de la forêt et les constructions qui viendraient la rompre de manière choquante (RJV 1992 pp. 221-222 et les nombreuses références citées).

4.3.

Au sens de l'article 32, lettre a de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, a qualité pour recourir toute personne, corporation et établissement de droit public ou commune touchés par la décision et ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. En matière d'autorisation de construire, le Tribunal fédéral reconnaît la qualité pour recourir au propriétaire voisin lorsque celui-ci se plaint de violation de dispositions du droit de la construction tendant non seulement à la sauvegarde des intérêts de la collectivité, mais aussi, voire principalement, à la protection de ses propres intérêts de voisin. Il faut en outre que le recourant se trouve dans le champ de protection des dispositions dont il allègue la violation et qu'il soit touché par les effets prétendument illicites de la construction litigieuse (arrêt du TF 1P.472/2002 du 18 décembre 2002, consid. 2.1).

4.4.

Les recourants estiment que la dérogation accordée en l'espèce est contraire à la protection du paysage et démontre l'inanité d'avoir classé ce bien-fonds en zone de moyenne densité alors qu'il est largement inconstructible. Comme on l'a vu, ce dernier argument est irrecevable car les exceptions au contrôle incident du plan d'aménagement communal ne sont pas réalisées. Quant au premier argument relatif au paysage, il relève de l'intérêt général, les recourants ne démontrant pas en quoi ils seraient véritablement touchés, plus que tout un chacun, par l'octroi de la dérogation à la distance à la forêt. En particulier, ils n'exploitent pas la forêt concernée et leur parcelle n'est pas située dans ses abords. Cet argument est lui aussi irrecevable.

4.5.

A titre superfétatoire, même si les recourants avaient qualité pour agir, l'on relèverait que, contrairement au cas dont il était question au RJN 1992 précité, le projet de construction litigieux, séparé par la route et un mur de pierre, ne porterait pas atteinte à la forêt ou à son exploitation, pas plus que ladite forêt ne leur causerait de dommages particuliers. Cette configuration des lieux particulière permettrait également de retenir que le paysage ne serait pas atteint de manière choquante, puisque la forêt s'arrête déjà actuellement en bordure de constructions humaines (le mur et la route). Dès lors, la dérogation pourrait être confirmée et le recours serait rejeté.

4.6.

Enfin, s'agissant de la consultation des propriétaires de la forêt concernée, telle que prescrite par l'article 35 RELC_{Fo}, il sied de relever ce qui suit. La forêt située à l'ouest de la route bordant le bien-fonds litigieux recouvre deux parcelles, n°[c] (propriété des CFF) et n°[d] (propriété de l'hoirie G.). Si les CFF ont été consultés (page 33 du dossier du SAT), aucune pièce au dossier n'indique que tel aurait été le cas pour l'hoirie Dupasquier.

Le but de cette disposition est que le propriétaire d'une forêt puisse, avant qu'une dérogation à la distance soit éventuellement accordée, exercer son droit d'être entendu. A priori, il faudrait donc constater que le droit d'être entendu de l'hoirie G. a été violé (cf. RJN 2003 p. 430). Cependant, dite hoirie ne s'est pas opposée au projet pendant la mise à l'enquête, laquelle (contrairement à l'affaire du RJN 2003), mentionnait expressément la dérogation à la distance à la forêt (cf. extrait de la Feuille officielle du 28 juin 2013). Par conséquent, annuler la décision attaquée et renvoyer le dossier au département pour qu'il consulte l'hoirie précitée et prenne la même décision serait contraire à l'économie de procédure.

ACCÈS

5.

5.1.

En ce qui concerne la qualité pour agir des voisins, telle qu'elle a été rappelée au considérant 4 ci-dessus, la jurisprudence admet que le grief tiré d'une application arbitraire des règles relatives aux voies d'accès est recevable si le propriétaire recourant est menacé d'une gêne dans l'accès à son propre bien-fonds (arrêt du TF 1P.472/2002 déjà cité). Dans un autre arrêt, le Tribunal fédéral a reconnu la qualité pour agir à une personne qui était touchée plus que quiconque par l'octroi de l'autorisation de construire litigieuse pour un bâtiment de 17 appartements, qui impliquait une utilisation plus intensive et jugée excessive de la route privée servant d'accès à sa parcelle (arrêt du TF 1C_157/2008 du 10 juillet 2008, consid. 1).

Au niveau cantonal, la jurisprudence a eu l'occasion de préciser en la matière que la qualité pour recourir d'un tiers dépend de l'existence, dans le cas concret, de son intérêt véritablement prépondérant par rapport à l'intérêt de tout un chacun à remettre en cause le projet attaqué. Peuvent être décisifs, à cet égard, non seulement la proximité des fonds, mais aussi l'inconvénient réel, pratique, que la réalisation projetée entraîne pour ceux qui s'y opposent, voire la question préalable de savoir si les critiques des opposants sont en elles-mêmes propres à démontrer d'emblée l'existence d'une violation, à leur préjudice, de dispositions légales. Ainsi, celui qui déclare agir pour "assurer la sécurité de toute circulation automobile et piétonne" en alléguant par exemple qu'un carrefour est dangereux parce que la visibilité y est mauvaise, sans indiquer spécifiquement en quoi il serait touché en sa qualité de voisin, s'en prend en réalité aux risques auxquels chacun est confronté en circulant, et au manque éventuel de sécurité du réseau routier, question qui est d'intérêt général. Le seul fait d'être usager de la route, comme automobiliste ou comme piéton, ne confère pas un intérêt propre, personnel, pour s'opposer à un projet, même si l'on fait partie des habitants du quartier et emprunte de ce fait fréquemment la route en question (RJN 1995 p. 266 ss, spéc. pp. 268-269; arrêt confirmé dans des arrêts plus récents du Tribunal administratif, par exemple du 15 mars 2007 réf. TA.2005.107 et du 2 juin 2009, réf. TA.2008.409). Dans l'arrêt de 1995, le Tribunal administratif avait nié la qualité pour agir des voisins, en considérant que même si leur immeuble était situé en face du bâtiment litigieux et si ces derniers empruntaient la même rue pour y accéder, ils n'avaient pas davantage de raisons de craindre que la circulation puisse être gênée sur cette route que tous les autres riverains et utilisateurs de cette route. Dans un autre arrêt, le Tribunal administratif a considéré que les voisins avaient la qualité pour agir contre un projet de huit bâtiments totalisant 27 appartements car compte tenu de la configuration du réseau routier, ils auraient à subir avec une intensité particulière l'entier de l'augmentation du trafic (RJN 2001 p. 266). Le même tribunal a jugé qu'avaient la qualité pour agir des voisins que le projet de construction priverait de l'une des voies d'accès à leurs biens-fonds (RJN 2001 p. 272).

5.2.

En l'occurrence, les recourants n'expliquent pas en quoi ils seraient davantage touchés par le projet litigieux. L'accès à leur bien-fonds se fait par le sud, sur une petite route privée qui tourne à droite (dans le sens de la montée) juste après le pont enjambant la voie CFF, alors que la voie d'accès automobile des constructions projetées est prévue par l'ouest de la parcelle [a], plus loin le long de la route D.. Les recourants ne seront donc pas entravés dans l'accès à leur bien-fonds ni même n'auront à subir une augmentation de la circulation devant leur maison. Ils n'expliquent pas non plus en quoi, en tant que piétons, ils seraient, davantage que les autres habitants de D., mis en danger par l'augmentation de la circulation induite par les habitants des quatre unités d'habitation projetées. Dès lors, il faut considérer qu'ils n'ont pas la qualité pour agir en matière d'accès, de sorte que leurs arguments y relatifs sont irrecevables.

5.3.

A titre superfétatoire, même si les recourants avaient la qualité pour agir, leurs arguments relatifs à l'accès devraient être rejetés.

En effet, selon l'article 19, alinéa 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, un terrain est réputé équipé lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à

l'utilisation prévue par des voies d'accès et par des conduites auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées. Selon la jurisprudence, la loi n'impose pas de voies d'accès idéales; il faut et il suffit que, par sa construction et son aménagement, une voie de desserte soit praticable pour le trafic lié à l'utilisation du bien-fonds et n'expose pas ses usagers ni ceux des voies publiques auxquelles elle se raccorderait à des dangers excessifs. L'accès est considéré comme suffisant lorsqu'il présente des conditions de commodité et de sécurité (pente, visibilité, trafic) tenant compte des besoins des constructions projetées et cela même si, en raison de l'accroissement prévisible du trafic, la circulation devient moins aisée et exige des usagers une prudence accrue (arrêt de l'ancien Tribunal administratif publié sur internet TA.2004.315 du 27 octobre 2005, avec plusieurs exemples; RJN 2001 p. 266 ss).

Or, la route de D. est une route principale permettant d'accéder à E. puis F., qui supporte un trafic important. Elle n'est bordée d'aucun trottoir et le pont au-dessus de la voie ferrée est très étroit, de sorte qu'actuellement déjà, la circulation des piétons entre le hameau de D. et le plateau de la gare de C. n'est guère sécurisée. Par ailleurs, suite à divers échanges avec la commune, le SAT et le service des ponts et chaussées (pp. 17-21 du dossier du SAT), l'accès aux nouvelles constructions par l'ouest du bien-fonds litigieux, directement sur la route, a été préavisé favorablement, avec la pose d'un double miroir chauffant (préavis de synthèse, ch. 5). L'on notera également que le bien-fonds litigieux sera bordé d'un trottoir. Dans ces conditions, le fait que les habitants des quatre unités d'habitation projetées empruntent eux aussi cette route n'est pas à même d'augmenter les dangers d'une manière telle que l'article 19 LAT ne devrait pas être considéré comme respecté.

6.

6.1.

Le constructeur est d'avis que l'opposition et le recours sont téméraires.

6.2.

Selon la jurisprudence, le seul fait de déposer un recours dépourvu de toute chance de succès ne relève pas encore en soi de la témérité; il faut en plus que, subjectivement, la partie ait pu se rendre compte, avec l'attention et la réflexion qu'on peut attendre d'elle, de l'absence de toute chance de succès de sa démarche et que, malgré cela, elle ait persisté dans sa volonté de recourir (RJN 2007 p. 209). Par exemple, soutenir une thèse en contradiction avec des pièces produites par ses propres soins constitue l'une des formes caractéristiques de la témérité (arrêt du TF 2P.213/2003 du 5 novembre 2003, consid. 3.2) et adopter une attitude procédurale contradictoire (*venire contra factum proprium*) relève de l'abus de droit (arrêt du TF 4P.111/2002 du 8 novembre 2002, consid. 2.4). Tel n'est pas le cas en l'espèce. Les recourants n'ont pas adopté d'attitude contradictoire et n'ont pas avancé d'arguments qui seraient contredits par leurs propres pièces. Au surplus, la décision du DDTE relative à la distance à la forêt admettait que les recourants avaient qualité pour agir et la décision du Conseil communal renvoyait simplement aux divers préavis et décisions de l'Etat ou de ses services techniques, sans motivation particulière supplémentaire, de sorte que les recourants pouvaient ne pas se rendre compte de l'absence de chances de succès de leur recours. L'autorité de céans estime donc qu'ils n'ont pas fait preuve de témérité.

7.

7.1.

Le constructeur conclut à l'octroi de dommages-intérêts.

7.2.

Au sens de l'article 34, alinéa 4 LConstr., une opposition abusive peut donner lieu à des dommages-intérêts aux conditions prévues par les articles 41 et suivants du code des obligations. Dans son rapport au Grand Conseil (BGC 1994 vol. I p. 1363) sur le projet de loi sur les constructions, le Conseil d'Etat indiquait qu'il avait étudié la possibilité d'empêcher les oppositions et recours abusifs et était parvenu à la conclusion que la législation existante offrait des moyens suffisants. Le Conseil d'Etat a ensuite cité une série de dispositions de la LPJA, avant de terminer: "Nous estimons devoir rappeler qu'une opposition abusive peut donner lieu à des dommages-intérêts aux conditions prévues par les articles 41 et suivants du code des obligations". Le projet de loi a été renvoyé en commission laquelle, dans son rapport (BGC 1995-1996, tome II, pp. 2974-75), a confirmé cette disposition en estimant que "si l'autorité de recours mentionnait clairement dans sa décision qu'une opposition était abusive, le lésé aurait au moins une base pour entamer une procédure civile".

7.3.

Vu ce qui précède, il apparaît clairement que l'autorité de céans n'est pas compétente pour statuer sur une demande de dommages-intérêts et qu'il appartient au constructeur de saisir le juge civil s'il l'estime opportun. Cette conclusion est dès lors irrecevable.

8.

En conclusion, le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.

9.

9.1.

Vu le sort de la cause, les recourants, qui succombent, supporteront le paiement des frais de procédure (art. 47, al. 1 LPJA), qui comprennent les émoluments et les débours. En application du décret fixant le tarifs des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais), du 6 novembre 2012, l'émolument de décision est fixé en tenant compte de la mise à contribution de l'autorité, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 6). Devant le Tribunal cantonal, le Conseil d'Etat et les autres autorités, l'émolument de décision n'excède pas Fr. 6'000.■, (art. 44, al. 1). Les frais de ports, d'expédition et de téléphone sont calculés forfaitairement à raison de 10 % de l'émolument arrêté (art. 49, al. 1).

En l'espèce, la cause a occasionné deux tours d'écritures, sans vision locale et revêt une certaine importance. Tout bien considéré, les frais de procédure sont fixés à Fr. 1'210.■, somme compensée par l'avance de frais du même montant versée le 3 février 2014.

9.2.

Vu l'issue du recours, le constructeur a droit à des dépens (art. 48, al. 1 LPJA). Le montant doit être déterminé en application du décret du 6 novembre 2012 précité, selon lequel les honoraires sont fixés en fonction du temps nécessaire à la cause, de sa nature, de son importance, de sa difficulté, du résultat obtenu ainsi que de la responsabilité encourue par le représentant (art. 60, al. 2 et 69 TFrais). Les frais de ports, de copies et de téléphone sont calculés selon les frais effectifs ou forfaitairement à raison de 10% des honoraires (art. 65

TFrais).

Le mandataire du constructeur a déposé sa note d'honoraires le 13 juin 2014. Celle-ci se monte à Fr. 5'075.■ hors taxe, soit 14.50 heures à Fr. 350.■ de l'heure + Fr. 225.■ de "travaux de secrétariat" + Fr. 65.50.■ de débours effectifs. Ce tarif horaire est plus élevé que celui de Fr. 250.■ généralement admis par la Cour de droit public (cf. par exemple arrêt du 7 novembre 2012, réf. CDP.2012.218), de sorte qu'il doit être réduit. Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que la conclusion relative à une indemnité pour dommages-intérêts est irrecevable. Tout bien considéré, l'indemnité de dépens due au constructeur est donc fixée à 13 heures au tarif horaire de Fr. 250.■, soit Fr. 3'250.■ + les débours de 10% soit Fr. 325.■ + la TVA à 8%, soit au total Fr. 3'861.■.

9.3.

En vertu de l'article 48, al. 1 a LPJA a contrario, le Conseil communal n'a pas droit à des dépens.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide:

1. Le recours du 21 janvier 2014 de X. et Y., formant l'hoirie Z., et de A. contre la décision du Conseil communal de C. du 11 décembre 2013 et les décisions spéciales du Département du développement territorial et de l'environnement du 15 novembre 2013 est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2. Un émolument de Fr. 1'100.■ et des frais s'élevant à Fr. 110.■ sont mis à la charge des recourants et sont imputés sur l'avance de frais du même montant versée le 3 février 2014.

3. Une indemnité de dépens de Fr. 3'861.■ est accordée à B., à la charge des recourants.

Neuchâtel, le 20 août 2014

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

La chancelière,

A. Ribaux

S. Despland

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