

NE_GERICHTE CDP.2012.106 vom 12. Februar 2016

NE Tribunal cantonal, 2016-02-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2012.106

FR: NE_GERICHTE CDP.2012.106 du 12 février 2016

IT: NE_GERICHTE CDP.2012.106 del 12 febbraio 2016

Erwägungen

E. 1

a) L'article 32 let. a LPJA précise qu'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. La jurisprudence rendue en application de cette disposition reconnaît la qualité pour recourir à celui qui subit les conséquences de la décision attaquée dans une mesure et avec une intensité plus grandes que quiconque, sans que les normes invoquées doivent nécessairement être en relation avec les intérêts protégés. Le recourant doit toutefois se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. L'intérêt digne de protection doit en outre être actuel, c'est-à-dire qu'il doit exister non seulement au moment du dépôt du recours, mais encore au moment où l'arrêt est rendu (ATF 137 I 296 cons. 4.2, 137 II 40 cons. 2.1). Si l'intérêt actuel disparaît en cours de procédure, le recours devient sans objet, alors qu'il est irrecevable si l'intérêt actuel faisait déjà défaut au moment du dépôt du recours (ATF 139 I 206 cons. 1.1 et les références citées). De cette manière, les tribunaux sont assurés de trancher uniquement des questions concrètes et non de prendre des décisions à caractère théorique, ce qui répond à un souci d'économie de procédure (ATF 136 I 274 cons. 1.3). Ainsi, une partie qui n'est pas concrètement lésée par la décision ne possède pas la qualité pour recourir. Il est dérogé exceptionnellement à l'exigence d'un intérêt actuel lorsque la contestation à la base de la décision attaquée peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, que sa nature ne permet pas de la trancher avant qu'elle ne perde son actualité et que, en raison de sa portée de principe, il existe un intérêt public suffisamment important à la solution de la question litigieuse (ATF 139 I 206 cons. 1.1 et les références citées; cf. aussi arrêt du TF du 23.02.2015 [1C_495/2014] cons.

E. 1.2

et 1.3). En l'occurrence, l'article 975 du cadastre de Y., qui appartenait à l'époque ici concernée à X

E. 2

, est actuellement propriété de A. (extrait du registre foncier du 14.10.2015). La question se pose donc de savoir si la prénommée a encore un intérêt actuel et pratique au recours contre la décision du Conseil d'Etat du 7 mars 2012. S'agissant de feu son époux, X

E. 3

. Après une discussion dans laquelle les deux parties n'étaient pas tout à fait d'accord sur la manière d'effectuer une réfection de ce chemin, nous sommes allés poursuivre la séance au Petit Hôtel de Chaumont. Là, les esprits se sont calmés et j'ai pensé qu'un accord était plus ou moins trouvé. En tout cas j'ai précisé que pour un entretien, même conséquent, il n'y avait pas lieu de déposer une demande de permis de construire; en effet ce chemin existait et

il faut vivre avec son temps (le bitume, les voitures, etc.). Cette position a été celle du Conseil communal de l'époque." Cela étant dit, on relèvera qu'au vu des pièces au dossier – soit en particulier du formulaire de demande de permis déposé le 14 décembre 2009 par les recourants, ainsi que du courrier du 5 juillet 2010 de l'entreprise exécutrice des travaux litigieux et des rapports journaliers que cette dernière a établis les 3, 5, 6 et 7 décembre 2012 – il appert que les travaux se sont déroulés du 3 au 7 décembre 2007, à raison de 7 heures et 30 minutes par jour. Dans ces conditions, il importe peu de savoir si, lors de la vision locale du 31 mars 2008, le président du conseil communal de l'époque a fait des promesses ou donné des assurances susceptibles d'éveiller chez les recourants une attente ou une espérance légitime quant à la non-soumission à permis de construire des travaux querellés. En effet, force est de constater que les travaux ont été effectués du 3 au 7 décembre 2007, soit plusieurs mois avant la date à laquelle H. aurait admis que les travaux pouvaient être exécutés sans permis de construire. Il s'ensuit que les recourants ne peuvent valablement soutenir s'être fondés sur les assurances du président du conseil communal de l'époque pour prendre la décision de réaliser, sans permis de construire, le tronçon traversant la parcelle 1013. En d'autres termes, on ne saurait suivre les recourants lorsqu'ils prétendent que c'est parce qu'ils se sont fiés aux promesses de H. qu'ils n'ont pas déposé de demande de permis de construire avant de commencer les travaux, en décembre 2007. A tout le moins la condition du fondement sur les assurances ou le comportement dont l'administré se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice faisant ici défaut, il n'y a pas lieu d'examiner plus avant si les autres conditions exposées ci-dessus sont réunies, en particulier si celle visant à ce que l'autorité concernée ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences ■ condition déniée par le Conseil d'Etat ■ est réalisée.

E. 4

a) Selon l'article 22 al. 2 let. a LAT, une autorisation de construire ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation projetée est conforme à l'affectation de la zone. Hors de la zone à bâtir, de façon générale, la conformité est liée à la nécessité : la construction doit être adaptée, par ses dimensions et son implantation, aux besoins objectifs du propriétaire ou de l'exploitant (ATF 132 II 10 cons. 2.4 p. 17; cf. aussi arrêt du TF du 04.10.2013 [1C_211/2012] cons. 3.1). En dérogation à l'article 22 al. 2 let. a LAT, toutefois, 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 (art. 24 let. a LAT) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (art. 24 let. b LAT). Ces deux conditions sont cumulatives (ATF 124 II 252 con s. 4, 118 Ib 17, 117 Ib 379 et les références citées). Le critère de l'implantation imposée par sa destination est soumis à des exigences très sévères dès lors qu'il contribue à l'objectif de séparation du bâti et du non-bâti (ATF 124 II 25 2 cons.4a). Pour que l'implantation d'une construction ou d'une installation hors de la zone à bâtir soit imposée par sa destination, au sens de l'article 24 let. a LAT, il faut qu'elle soit adaptée aux besoins qu'elle est censée satisfaire, que des raisons techniques, économiques ou tenant à la configuration du terrain justifient sa réalisation à l'emplacement prévu (implantation positive), ou que sa réalisation en zone à bâtir soit exclue pour des raisons précises, notamment en raison d'immissions (implantation négative). Ces conditions s'apprécient selon des critères objectifs, les conceptions subjectives et les souhaits de l'intéressé n'entrant pas plus en considération que les motifs de convenance personnelle, de commodité ou d'agrément (ATF 129 II 63 cons. 3.1, 123 II 261 cons. 5a; arrêt du TF du 10.07.2003

[1A.152/2002] cons. 5; Waldmann/Hänni , Raumplanungsgesetz, 2006, ad art. 24 LAT no 8 ss). En dehors de la zone à bâtir, le territoire doit en principe rester libre de constructions de telle sorte que ne peuvent y être admises que les constructions et installations strictement nécessaires, hormis celles conformes à l'affectation du sol (ATF 117 Ib 270 con s. 4c; arrêt du TF du 13.09.2007 [1C_164/2007] cons. 4; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert , op. cit., p. 266). La condition de l'implantation commandée par la destination de l'ouvrage est dite relative, en ce sens que le requérant ne doit pas démontrer que seul l'endroit choisi est approprié. Il suffit que des motifs particulièrement importants fassent apparaître l'implantation comme objectivement conditionnée par la destination de l'ouvrage et sensiblement plus avantageuse que d'autres emplacements (ATF 136 II 214 cons. 2.1, 132 II 408 cons. 4.4, 115 Ib 472 cons. 2c; Waldmann/Hänni , op. cit., ad art.24 LAT no 10; Brandt , L'évolution de la planification et les enjeux actuels, in : L'aménagement du territoire, planification et enjeux, p. 86; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert , op.cit., p. 267-268). Les articles 62 et 63 LCAT reprennent ces conditions en disposant que tout projet de construction ou d'installation hors de la zone d'urbanisation est soumis à l'approbation du département, qui se prononce sur la conformité du projet à l'affectation de la zone (art. 62). En dérogation à la règle de conformité avec l'affectation de la zone et avec l'approbation du département, l'autorité communale peut délivrer des autorisations pour de nouvelles constructions ou installations ainsi que pour tout changement d'affectation hors de la zone d'urbanisation si leur implantation est imposée par leur destination et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (art. 63 al. 1 let. a et b LCAT). Avec l'approbation du département, l'autorité communale compétente peut autoriser la rénovation de constructions ou d'installations, leur transformation partielle ou leur reconstruction pour autant que ces travaux soient compatibles avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire (art. 63 al. 2 LCAT) . b) Les articles 24c LAT et 42 OAT ont été modifiés par nouvelles du 23 décembre 2011, respectivement du 10 octobre 2012; les modifications sont entrées en vigueur le 1 er novembre 2012 (RO 2012 5535 et 5537). Ces nouvelles ne contiennent pas de disposition transitoire relative à l'application du nouveau droit dans les procédures en cours. A titre de droit transitoire, le Conseil fédéral a toutefois prévu, de façon générale, que les procédures de recours pendantes demeuraient régies par l'ancien droit, sauf si le nouveau droit était plus favorable au requérant (art. 52 al. 2 OAT). Cette dernière disposition s'applique ici (ATF 127 II 215 cons. 2 et les références citées) et il y a par conséquent lieu de se référer à l'ancien droit, étant précisé que les modifications entrées en vigueur le 1 er novembre 2012 n'instaurent pas un régime plus favorable aux recourants dans le cas particulier (arrêt du TF du 16.10.2013 [1C_660/2012] cons. 4.1). En tant que dérogation aux principes fixés à l'article 24 LAT , l'article 24c LAT trouve à s'appliquer non seulement lorsque des constructions et installations ne sauraient être autorisés en vertu de l'article 22 al. 2 let. a LAT , car non conformes à l'affectation de la zone, mais également lorsque leur implantation n'est pas imposée par leur destination au sens de l'article 24 LAT et qu'une autorisation ne peut être donnée sur la base de cette disposition. Plus précisément l'article 24c LAT , dans sa teneur avant le 1 er novembre 2012 (RO 2000 2044), prévoit que 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 les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement. Dans tous les cas, les exigences majeures de

l'aménagement du territoire doivent être satisfaites (al. 2). La jurisprudence a précisé que de telles exigences doivent être définies, d'une manière générale, à la lumière des articles 1 et 3 LAT : il s'agit, le plus souvent, de la protection du paysage, de la lutte contre l'éparpillement des constructions ou encore de la cohérence de la zone agricole (arrêt du TF du 06.06.2011 [1C_443/2010] ; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert , op. cit., p. 287). Le champ d'application de l'article 24c LAT est restreint aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à l'époque, mais qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement (art. 41 OAT). La date déterminante est en principe celle du 1^{er} juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution, qui a introduit le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (ATF 129 II 396 cons. 4.2.1). Selon l'ancienne version de l'article 42 OAT (RO 2000 2061 et RO 2007 3643), les constructions et installations pour lesquelles l'article 24c LAT est applicable peuvent faire l'objet de modifications si l'identité de la construction ou de l'installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel. Sont admises les améliorations de nature esthétique (al. 1). Le moment déterminant pour l'appréciation du respect de l'identité est l'état de la construction ou de l'installation au moment de la modification de la législation ou des plans d'aménagement (al. 2). La question de savoir si l'identité de la construction ou de l'installation est respectée pour l'essentiel doit être examinée en fonction de l'ensemble des circonstances (al. 3 première phrase).

E. 5

a) En l'espèce, le chemin litigieux se situe en ZCF. Le décret de 1966 a été modifié par une loi acceptée en votation populaire le 18 mai 2014 (approbation du contre-projet à l'initiative constitutionnelle populaire cantonale "Avenir des crêtes : au peuple de décider!", promulguée le 2 juillet 2014 (FO 2014 no 27), avec effet au 1^{er} juillet 2014. Aucune disposition transitoire relative à l'application du nouveau droit dans les procédures en cours n'est prévue. Cela étant, force est de constater que l'article 2 dans sa teneur depuis le 1^{er} juillet 2014 n'instaure pas, dans le cas particulier, un régime différent s'agissant des questions à trancher. Cette disposition stipule 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 législation sur l'aménagement du territoire, alors que l'article 2 dans sa teneur jusqu'au 30 juin 2014 avait la même formulation hormis le fait qu'il mentionnait la LCAT en lieu et place de "la législation sur l'aménagement du territoire". Le décret de 1966 est un plan général d'affectation délimitant, à l'échelle du canton les sites naturels; parmi ceux-ci, les ZCF constituent une zone à protéger au sens de l'article 17 al. 1 let. b LAT (notamment ATF 132 I 408). La ZCF est définie dans le règlement d'aménagement et les fiches explicatives au PAIC, sanctionné par le Conseil d'Etat le 11 novembre 2009 (ci-après : règlement). Le PAIC et son règlement sont entrés en vigueur à cette dernière date (art. 53 du règlement). Selon les principes généraux, il convient d'appliquer, en cas de changement de règles de droit, les dispositions en vigueur lors de la réalisation de l'état de fait qui doit être apprécié juridiquement ou qui a des conséquences juridiques (ATF 137 V 105 cons. 5.3.1, 136 V 24 cons. 4.3; Moser/Beusch/Kneubühler , Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2013, no 2.202; Moor/Flückiger/Martenet , Droit administratif : les fondements généraux, vol. I, 2012, p. 184). En présence d'un état de choses durable, non encore révolu lors du changement de législation, le nouveau droit est en règle générale applicable, sauf disposition transitoire contraire (rétroactivité impropre). Il n'y a pas, dans ce cas, de rétroactivité proprement dite, en principe inadmissible (ATF 121

V 97 cons. 1a; arrêt du TF du 14.03.2003 [1A.113/2002] cons. 3.1; arrêt du TAF du 15.05.2008 [B-6324/2007] cons. 3 et les références citées). En l'occurrence, le PAIC et son règlement ne contiennent pas de disposition transitoire relative à l'application du nouveau droit dans les procédures en cours. Il faut rappeler ici que les travaux litigieux ont été exécutés du 3 au 7 décembre 2007, alors que la demande de permis de construire a été déposée le 14 décembre 2009 et mise à l'enquête publique du 22 janvier au 22 février 2010. Par décision du 17 novembre 2010, le DGT a refusé d'octroyer une dérogation à l'affectation de la zone pour les travaux entrepris sur le chemin situé sur la parcelle 1013 et ordonné la remise en état des lieux. Pour sa part, la commune de Y. a informé les recourants, le 1^{er} décembre 2010, qu'elle ne pouvait pas leur délivrer le permis de construire demandé. Ces deux prononcés ont été confirmés le 7 mars 2012 par le Conseil d'Etat. La présente procédure examine tant la question de la soumission à autorisation de construire des travaux querellés, réalisés sans autorisation en 2007, que la conformité du chemin concerné à l'affectation d'une zone hors d'urbanisation, voire l'octroi d'une éventuelle dérogation. Il s'ensuit que non seulement la demande de permis de construire et sa mise à l'enquête publique sont intervenues postérieurement à l'entrée en vigueur le 11 novembre 2009 du PAIC et de son règlement, mais également que la procédure se rapporte à un état de chose durable. Il convient dans ces conditions d'appliquer le PAIC et son règlement. Selon l'article 2 al. 1 du règlement, la ZCF, comprise dans le site de Chaumont, est une zone d'affectation cantonale se superposant à la zone agricole. L'article 16 du règlement stipule que la ZCF est soumise au décret de 1966 ainsi qu'aux prescriptions et aux mesures de protection du règlement (al. 1) et que toute création, transformation, changement d'affectation d'une construction ou d'une installation soumis à autorisation doit respecter notamment les dispositions fédérales et cantonales particulières applicables en matière d'aménagement du territoire et de protection de la nature (al. 2). Tout projet dans cette zone est soumis à l'approbation du département (al. 3). L'article 17 du règlement précise encore que toute création, transformation, changement d'affectation d'une construction ou d'une installation, notamment agricole, doit s'intégrer au site, au relief et à la végétation du lieu (al. 1). Sont à éviter la modification importante du relief ou de la nature du sol, les atteintes à l'affleurement de la roche, le bétonnage, l'asphaltage ou le pavage des chemins existants, la création de nouveaux chemins carrossables ou routes, et l'aménagement de places de stationnement (al. 2). Sont réservées les interventions qui seraient nécessaires à l'exploitation agricole et rempliraient les conditions d'intégration précitées (al. 3). b) Il convient ici de constater, avec le Conseil d'Etat, que le tronçon de chemin litigieux traverse l'article 1013, soit un terrain de 1008 m² composé de 563 m² de jardin, de 276 m² de pré-champ et de 169 m² de route. Ce tronçon dessert des parcelles accueillant des bâtiments d'habitations, soit notamment les articles 974, 975 et 1017 du cadastre de Y., ainsi que le bien-fonds 1014 de ce même cadastre, dont la surface de 1305 m² est dévolue à un pré-champ. Contrairement à l'opinion des recourants, le tronçon ici querellé ne dessert pas directement la parcelle 951 du cadastre de Y., soit un terrain de 43'769 m² composé de 30'293 m² de pâturage boisé, ainsi que de 13'335 m², respectivement, de 141 m² de pré. Cet article est en effet desservi par le chemin traversant les biens-fonds 975 et 983, qui relie la parcelle 951 au chemin Sous-le-Signal. Dans ces conditions, force est d'admettre que l'utilisation forestière et agricole du tronçon de chemin litigieux n'apparaît pas prépondérante par rapport à celle liée à la fonction de desserte des constructions existantes. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner ici si la construction litigieuse est conforme à l'affectation de la zone agricole ou aux principes de la législation forestière.

Quoi qu'il en soit, dans l'hypothèse où l'on pourrait retenir un usage agricole ou forestier secondaire en ce qui concerne le tronçon de chemin traversant l'article 1013, les travaux querellés ne pourraient alors être qualifiés de conformes à l'affectation de la ZCF, zone qui se superpose à la zone agricole. Il faut admettre, avec le Conseil d'Etat, que 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 des principes d'aménagement du site de Chaumont. énoncés ci-avant, en particulier à celui qui commande d'éviter la création de nouveaux chemins. Elle se heurte d'ailleurs à l'intérêt clairement exprimé dans le PAIC, qui consiste à préserver le plus possible le site de ce type d'ouvrage. Ainsi, une autorisation de construire au sens de l'article 22 LAT ne saurait-elle être délivrée.

E. 6

Comme exposé ci-avant, le passage de deux bandes de roulement, sans aménagement particulier, soit plus précisément de deux minces bandes carrossables séparées par une large bande herbeuse, à une surface entièrement couverte d'un revêtement en chaille, dont les pentes et la planie de la surface ont été corrigées, constitue une modification substantielle de l'aspect du chemin. Aussi y a-t-il lieu de considérer, à l'instar des autorités inférieures, que nous sommes en présence d'une nouvelle construction au sens de l'article 24 LAT et non d'une rénovation, d'une transformation partielle, d'un agrandissement mesuré ou d'une reconstruction au sens de l'article 24c LAT . Il n'y a ici pas d'identité au sens de l'article 42 OAT (arrêt du TF du 06.06.2011 [1C_443/2010]). Cela étant – même si on admettait, d'une part, que les travaux litigieux puissent être qualifiés de rénovation ou de transformation partielle et, d'autre part, que le chemin concerné ait été autorisé avant le 1^{er} juillet 1972, ce qui n'est ici pas établi sur le vu des pièces au dossier – force est de constater que le tronçon traversant l'article 1013 n'est en tant que tel pas devenu contraire à l'affectation de la zone à la suite de la modification du décret concernant la protection des sites naturels du canton ou de l'entrée en vigueur du PAIC et de son règlement. En effet, si la création de nouveaux chemins carrossables ou routes est à éviter en ZCF, conformément à l'article 17 al. 2 du règlement, un maintien en l'état des chemins existants, soit sans modification substantielle de l'aspect de ceux-ci, n'est pas prohibé. En d'autres termes, le tracé querellé n'est pas devenu contraire à l'affectation de la zone; il pouvait d'ailleurs continuer à être entretenu dans le respect de son aspect initial, à savoir celui de deux bandes de roulement, sans aménagement particulier. C'est donc bien l'ampleur des travaux entrepris, qui, en modifiant de manière substantielle l'aspect du tronçon, en a fait une nouvelle construction contraire à l'affectation de la ZCF. Dans ces conditions, c'est à juste titre que les travaux litigieux ont été examinés sous l'angle de l'article 24 LAT et non de l'article 24c LAT .

E. 7

Cela étant précisé, il convient de déterminer si , en dérogation à l'article 22 al. 2 let. a LAT , une autorisation peut être délivrée pour cette nouvelle construction, soit plus spécifiquement si son implantation hors de la zone à bâtir est imposée par sa destination (art. 24 let. a LAT) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (art. 24 let. b LAT). S'agissant de la première de ces deux conditions cumulatives, force est de constater qu'aucune raison technique, économique ou tenant à la configuration du terrain justifient la réalisation du chemin à l'emplacement prévu. Comme retenu par le Tribunal civil du Tribunal régional du Littoral et du Val-de-Travers dans son jugement du 4 février 2014, le chemin litigieux et celui Sous-le-Signal visent le même but, à savoir offrir un accès aux parcelles 974, 975 et 1013. Il faut admettre avec cette autorité, de même qu'avec le Conseil

d'Etat, que le chemin querellé, qui relie le chemin du Signal à celui Sous-le-Signal, offre simplement à ses bénéficiaires la convenance de disposer de deux accès, qui, au vu de leur état actuel, peuvent être jugés équivalant, à quelques secondes ou mètres près, en termes de distance et de temps de parcours. A cet égard, il convient de rappeler que, de l'aveu des parties, le chemin concerné était, avant la réalisation sans autorisation en 2007 des travaux litigieux, moins aisé que le chemin Sous-le-Signal. Or, comme relevé à raison par l'instance civile, le respect notamment des dispositions fédérales et cantonales particulières applicables en matière d'aménagement du territoire et de protection de la nature, fait que le tracé ici en cause ne pourra, à l'avenir, pas être entretenu par des travaux de la nature de ceux exécutés en 2007. Ces circonstances ont conduit le Tribunal civil à radier la servitude portant sur un droit de passage, qui prenait précisément son assise sur le chemin reliant le chemin du Signal au chemin Sous-le-Signal, dont les travaux réalisés sur le tronçon traversant la parcelle 1013 sont ici querellés. Il s'ensuit que le tracé concerné, qui est un accès privé supplémentaire aux articles 974, 975 et 1013, ne s'avère pas nécessaire, ni même plus possible pour les recourants. Le fait de l'emprunter pour rejoindre lesdits biens-fonds relève du souhait des intéressés, ainsi que de motifs de convenance personnelle, de commodité ou d'agrément. D'autre part, la radiation de la servitude empêche dorénavant les intéressés d'emprunter ce chemin depuis celui du Signal. La condition de l'implantation imposée par sa destination de la nouvelle construction faisant ici défaut, il n'y a pas lieu d'examiner plus avant si l'autre condition cumulative de l'article 24 LAT, à savoir l'absence d'intérêt prépondérant s'opposant à l'implantation de la nouvelle construction – condition déniée par les autorités inférieures – est réunie. Par conséquent, c'est à juste titre qu'une dérogation a été refusée.

E. 8

a) Dans le cas de constructions ou installations hors zone d'urbanisation, le département peut contraindre le propriétaire à démolir ou à modifier à ses frais toute construction ou installation réalisée sans son approbation ou en violation de sa décision (art. 64 LCAT en lien avec les articles 46 et 46a LConstr.). Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction édifiée sans permis et pour laquelle une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. Selon ce principe, il faut qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité). Le principe de la proportionnalité proscriit toute restriction allant au-delà du but visé; il exige un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts en présence; ATF 135 I 169 cons. 5.6, 176 cons. 8.1, 134 I 214 cons. 5.7, 221 cons. 3.3 et les références citées). L'autorité renonce à ordonner la démolition d'une construction si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage qu'une telle mesure causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle (ATF 132 II 21 cons. 6, 123 II 248 cons. 3a/bb; arrêt du TF du 10.12.2013 [1C_269/2013] cons. 4.1 et les références citées). Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de proportionnalité (arrêt du TF du 26.10.2011 [1C_101/2011] cons. 2.1). Toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'accommoder du fait que les autorités, pour des raisons de principe, à savoir pour assurer l'égalité devant la loi et le respect de la réglementation sur les constructions, accordent une importance

prépondérante au rétablissement d'une situation conforme au droit et ne prennent pas ou peu en considération les inconvénients qui en résultent pour le maître de l'ouvrage (ATF 123 II 248 cons. 4a, 111 Ib 213 cons. 6b et les références citées). b) L'article 46 LConstr . reconnaît aux communes une certaine marge d'appréciation puisqu'il n'oblige pas celles-ci à ordonner la démolition ou la modification des constructions contraires aux plans et aux dispositions en vigueur, mais leur en donne la faculté (RJN 1994, p. 172 ss, 1987, p. 268). Dans la mesure où son autonomie est en cause, la commune peut dès lors exiger que l'autorité cantonale respecte les limites de sa compétence (ATF 116 Ia 52). Il en résulte que les autorités de recours chargées de contrôler l'application de cette disposition doivent faire preuve de retenue dans l'accomplissement de cette tâche et limiter leur pouvoir d'intervention dans ce domaine à l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation (art. 33 let. a LPJA; RJN 1994, p.172 ss et les références citées), cela d'autant plus que la commune est mieux à même d'apprécier les conditions locales et de déterminer la politique qu'elle entend suivre en la matière (RJN 2010, p. 397 cons. 2b) . c) En l'espèce, il n'y a pas de circonstances qui justifieraient qu'il soit renoncé à la remise en état des lieux. Comme exposé ci-avant (cons. 3c), les recourants ne sauraient se prévaloir de leur bonne foi, soit ne pouvaient se croire autorisés à construire. On rappellera à cet égard que, par décision du 16 juin 2008, la Commune de Y. a informé X 1 que la construction d'une route sur l'article 1013 était suspendue avec effet immédiat et qu'il lui appartenait de présenter, jusqu'au 25 juin 2008, une demande de permis de construire une route sur sa propriété. Ce prononcé n'a pas fait l'objet d'un recours. Cette appréciation n'est en rien modifiée par le fait que le SAT ait informé Me F. , par courrier du 11 février 2009, qu'au vu de ses affirmations un permis de construire n'était ici pas nécessaire, alors que ce service avait dans son préavis du 27 octobre 2008 indiqué que les travaux querellés modifiaient suffisamment la nature du chemin pour pouvoir considérer celui-ci comme une nouvelle construction soumise à l'octroi tant d'un permis de construire que d'une autorisation spéciale, position confirmée les 23 avril et 16 novembre 2009 , suite à une vision locale . Ceci vaut d'autant plus que les travaux litigieux ont été effectués du 3 au 7 décembre 2007, soit bien avant le courrier susdit du 11 février 2009. Cela étant précisé, la dérogation à la règle ne saurait être qualifiée de mineure étant donné que le tronçon de route querellé a été réalisé sans autorisation en ZCF. Comme retenu par les autorités précédentes, la violation du droit matériel, consistant en la réalisation d'une nouvelle construction hors de la zone à bâtir non conforme à l'affectation de la zone concernée, ne peut être qualifiée de peu d'importance. Par ailleurs, l'intérêt privé des recourants à s'opposer au rétablissement d'une situation conforme au droit est purement financier. Or, ces derniers ne prétendent pas que les frais de démolition et de remise en état du chemin seraient excessifs. Partant, force est d'admettre que l'intérêt public lié au respect des exigences majeures de l'aménagement du territoire, en particulier la protection de la nature , l'emporte sur les intérêts privés des recourants. En définitive, la Cour de céans considère que le département – qui dispose d'un large pouvoir d'appréciation en la matière – n'a ni excédé ni abusé de son pouvoir d'appréciation en ordonnant une remise en état des lieux . Si une autre décision aurait pu être envisagée ou même être préférable, ce qui n'est en l'occurrence pas établi, cela ne rend pas la décision du DGT insoutenable. En conséquence, c'est à juste titre que le Conseil d'Etat a confirmé, par décision du 7 mars 2012, le prononcé du 17 novembre 2010 du département.

E. 9

Le dossier tel que constitué permettant à la Cour de droit public de statuer, il n'y a pas lieu de donner suite à la réquisition des recourants tendant à la mise en œuvre d'une nouvelle

vision locale. Le recours étant rejeté, les frais seront mis à charge des recourants qui succombent (art. 47 al. 1 LPJA) et il ne leur sera pas alloué de dépens (art. 48 al. 1 a contrario LPJA) . Une indemnité de dépens sera allouée aux tiers intéressés qui procèdent avec l'aide de mandataires professionnels (art. 48 LPJA). Me I. et Me J. n'ayant pas déposé un état de leurs honoraires et des frais, les dépens seront fixés sur la base du dossier (art. 66 al. 2 TFrais). Tout bien considéré, les dépens peuvent être équitablement fixés à 2'000 francs, frais et TVA compris.

E. 22

septembre 1949, annexé à la réquisition d'inscription 206 du 30 septembre 1949, prévoit que le propriétaire de l'article 4109 du cadastre de V. ■ actuel bien-fonds 8118 ■ constitue sur sa parcelle et en faveur de l'article 872 du cadastre de Y. ■ actuels biens-fonds 1017, 1013, 974 et 975 ■ et des articles 435 et 436 du cadastre de W. un droit de passage à pied et à chars, de 3 mètres de large, aboutissant sur le chemin du Signal. Ce droit de passage prenait précisément son assise sur le chemin reliant ceux du Signal et de Sous-le-Signal, dont les travaux réalisés sur le tronçon traversant la parcelle 1013 sont ici querellés. Suite à une demande en ce sens, déposée le 8 septembre 2011 par les tiers intéressés à l'encontre des recourants, cette servitude a été, faute d'intérêt des fonds dominants au maintien de celle-ci, radiée par jugement du 4 février 2014 du Tribunal civil du Tribunal régional du Littoral et du Val-de-Travers. Ce dernier a en substance considéré que le chemin Sous-le-Signal réalisait pleinement les objectifs du droit de passage, le chemin reliant le chemin précité au chemin du Signal offrant simplement à ses bénéficiaires la convenance de disposer de deux accès. Or, selon ladite instance, le chemin sur lequel prenait l'assise de la servitude devait à terme s'avérer moins aisé que le chemin Sous-le-Signal. Plus spécifiquement, elle a admis qu'avant les travaux de réfection ici litigieux, le chemin en question n'était constitué que de deux bandes de roulement, ce qui, de l'aveu des parties, empêchait son déneigement et rendait la possibilité de l'emprunter plus aléatoire qu'actuellement; qu'il était acquis que ce tracé ne pourrait plus, en vertu du droit de la construction, être entretenu de la même manière à l'avenir; que tôt ou tard ce chemin serait donc rendu à son état original; qu'autrement dit, le chemin querellé devrait retrouver et conserver à l'avenir ses caractéristiques d'avant les travaux de réfection, alors que le chemin Sous-le-Signal, bien que privé, était l'objet de servitudes qui imposaient des charges d'entretien à leurs bénéficiaires, de telle sorte que son maintien en état était assuré. Même s'il n'est pas lié par le résultat d'une procédure civile, le juge administratif ne s'écarte pas sans raison de l'appréciation du juge civil. Or, au vu des pièces en mains de la Cour de céans ■ y compris des orthophotographies extraites du guichet cartographique du Système d'Information du Territoire Neuchâtelois (ci-après : SITN), dont les deux orthophotographies qui datent de 2005 et 2006 montrent un chemin traversant l'article 1013, constitué de deux minces bandes carrossables séparées par une large bande herbeuse ■ il appert que le tronçon concerné consistait avant les travaux querellés en deux bandes de roulement, sans aménagement particulier.

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 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 SAT, l'entreprise exécutrice des travaux, après avoir précisé qu'avant les travaux le chemin concerné se composait de deux bandes de fondation de chaussée constituées d'empièchement avec une bande herbeuse

centrale, a fourni une description desdits travaux, par courrier du 5 juillet 2010. Elle a notamment exposé que la route n'avait pas été construite mais réparée et améliorée et que le travail pour lequel elle avait été mandatée avait consisté "à dégager et nettoyer la fondation existante, fournir et mettre en place de la grave, une épaisseur de grave d'environ 20 cm comme complément sur toute la largeur et à régler 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 réalisé ces travaux, sur une durée de 3,5 jours répartis entre le 3 et le 7 décembre 2007. Elle a également 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. Relevons que l'orthophotographie qui date de 2008 montre un chemin traversant l'article 1013, pourvu d'un revêtement en dur sur toute sa largeur.

b) Au vu de ce qui précède, il faut admettre, avec le Conseil d'Etat, que les travaux litigieux ne sauraient être assimilés à une simple rénovation, non soumise à autorisation selon les articles 22 al. 1 LATet 27 al. 1 LConstr. La notion de rénovation couvre tous les travaux d'entretien, de réparation et de modernisation qui laissent intacts le volume, l'aspect extérieur et la destination de l'immeuble. Les travaux de rénovation sont considérés comme transformations importantes lorsqu'ils provoquent une modification allant au-delà de ce qui est usuel (important accroissement du confort, par exemple) (DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1981, no 14b ad. art. 22). En l'occurrence, le passage de deux bandes de roulement, sans aménagement particulier, soit plus précisément de deux minces bandes carrossables séparées par une large bande herbeuse, à une surface entièrement couverte d'un revêtement en chaille, dont les pentes et la planie de la surface ont été corrigées, constitue une modification substantielle de l'aspect du chemin. Comme admis par les parties dans le cadre de la procédure civile ayant conduit au jugement du 4 février 2014, les caractéristiques du chemin avant les travaux empêchaient son déneigement et rendaient la possibilité de l'emprunter plus aléatoire qu'après la réalisation de ces derniers. Autrement dit, force est de constater que les travaux querellés ont permis aux véhicules de circuler plus aisément que sur les anciennes traces séparées par de l'herbe. Peu importe ici que le matériau de revêtement soit demeuré pour l'essentiel le même, soit de la chaille, le passage carrossable étant avant les travaux en chaille fine et tout-venant (cailloux grossiers). De même, le fait qu'il ressorte des photos déposées à l'appui du recours du 10 avril 2012 que de l'herbe commence à pousser au milieu du chemin en cause ne modifie en rien cette appréciation. Il s'agit simplement d'une question d'entretien qui n'est pas de nature à mettre en doute que les travaux litigieux constituaient une modification substantielle de l'aspect du chemin.

c) Dans ces conditions, il faut admettre que les travaux querellés étaient soumis à autorisation de construire en vertu du droit fédéral et cantonal. L'argumentation des recourants, selon laquelle le président du conseil communal de l'époque aurait admis, début 2008, que ces travaux fussent faits sans permis de construire ne saurait leur être d'un quelconque secours. Le grief de violation du principe de la bonne foi doit être rejeté pour les motifs suivants.

Découlant directement de l'article 9 Cst. féd. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 137 II 182 cons.).

3.6.2,129 I 161cons. 4.1,128 II 112cons. 10b/aa,126 II 377cons. 3a et les références citées). En outre, le principe de la bonne foi commande aux autorités comme aux particuliers de s'abstenir, dans les relations de droit public, de tout comportement contradictoire ou abusif (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2006, no 623). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (a) le renseignement ait été donné sans réserve, (b) que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (c) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (d) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore (e) que l'administré se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, (f) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée et (g) que l'intérêt à l'application du droit positif ne l'emporte pas sur la protection de la confiance. Ainsi, et pour autant que ces sept conditions soient réunies, le droit à la protection de la bonne foi peut aussi être invoqué simplement en présence d'un comportement de l'administration susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou une espérance légitimes (ATF 126 II 377cons. 3a et les références citées;Grisel, Traité de droit administratif, 1984, vol. I, p. 390 ss).

Dans une lettre du 7 décembre 2010 adressée à X2et X3,maîtres d'ouvrage, l'ancien conseiller communal de Y., H., a mentionné ce qui suit :

" Début 2008, j'étais alors président de commune à Y., à ce titre je me suis rendu à Chaumont pour une vision locale, relative à un problème de chemin. Sur place, j'ai rencontré E., son avocat Me I., ainsi que X2et X3. Après une discussion dans laquelle les deux parties n'étaient pas tout à fait d'accord sur la manière d'effectuer une réfection de ce chemin, nous sommes allés poursuivre la séance au Petit Hôtel de Chaumont. Là, les esprits se sont calmés et j'ai pensé qu'un accord était plus ou moins trouvé. En tout cas j'ai précisé que pour un entretien, même conséquent, il n'y avait pas lieu de déposer une demande de permis de construire; en effet ce chemin existait et il faut vivre avec son temps (le bitume, les voitures, etc.). Cette position a été celle du Conseil communal de l'époque."

Cela étant dit,on relèvera qu'au vu des pièces au dossier ■ soit en particulier duformulaire de demande de permis déposé le 14 décembre 2009 par les recourants, ainsi que du courrier du 5 juillet 2010 de l'entreprise exécutrice des travaux litigieux et des rapports journaliers que cette dernière a établis les 3, 5, 6 et 7 décembre 2012 ■ il appert que les travaux se sont déroulés du 3 au 7 décembre 2007, à raison de 7 heures et 30 minutes par jour.Dans ces conditions, il importe peu de savoir si, lors de la vision locale du 31 mars 2008, leprésident du conseil communal de l'époquea fait des promesses ou donné des assurances susceptibles d'éveiller chez les recourants une attente ou une espérance légitime quant à la non-soumissionà permis de construire des travaux querellés. En effet, force est de constater que les travaux ont été effectués du3 au 7 décembre 2007, soit plusieurs mois avant la date à laquelleH.aurait admis que les travaux pouvaient être exécutés sans permis de construire. Il s'ensuit que les recourants ne peuvent valablement soutenir s'être fondés sur les assurances du président du conseil communal de l'époque pour prendre la décision de réaliser, sans permis de construire, le tronçontraversant la parcelle 1013. En d'autres termes,on ne saurait suivre les recourants lorsqu'ils prétendent que c'est parce qu'ils se sont fiés aux promesses de H. qu'ils n'ont pas déposé de demande de permis de construire avant de commencer les

travaux, en décembre 2007. A tout le moins la condition du fondement sur les assurances ou le comportement dont l'administré se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice faisant ici défaut, il n'y a pas lieu d'examiner plus avant si les autres conditions exposées ci-dessus sont réunies, en particulier si celle visant à ce que l'autorité concernée ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences ■ condition déniée par le Conseil d'Etat ■ est réalisée.

4.a) Selon l'article 22 al. 2 let. a LAT, une autorisation de construire ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation projetée est conforme à l'affectation de la zone. Hors de la zone à bâtir, de façon générale, la conformité est liée à la nécessité : la construction doit être adaptée, par ses dimensions et son implantation, aux besoins objectifs du propriétaire ou de l'exploitant (ATF 132 II 10 cons. 2.4 p. 17; cf. aussi arrêt du TF du 04.10.2013 [1C_211/2012] cons. 3.1). En dérogation à l'article 22 al. 2 let. a LAT, toutefois, 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 (art. 24 let. a LAT) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (art. 24 let. b LAT). Ces deux conditions sont cumulatives (ATF 124 II 252 cons. 4, 118 Ib 17, 117 Ib 379 et les références citées). Le critère de l'implantation imposée par sa destination est soumis à des exigences très sévères dès lors qu'il contribue à l'objectif de séparation du bâti et du non-bâti (ATF 124 II 252 cons. 4a). Pour que l'implantation d'une construction ou d'une installation hors de la zone à bâtir soit imposée par sa destination, au sens de l'article 24 let. a LAT, il faut qu'elle soit adaptée aux besoins qu'elle est censée satisfaire, que des raisons techniques, économiques ou tenant à la configuration du terrain justifient sa réalisation à l'emplacement prévu (implantation positive), ou que sa réalisation en zone à bâtir soit exclue pour des raisons précises, notamment en raison d'immissions (implantation négative). Ces conditions s'apprécient selon des critères objectifs, les conceptions subjectives et les souhaits de l'intéressé n'entrant pas plus en considération que les motifs de convenance personnelle, de commodité ou d'agrément (ATF 129 II 63 cons. 3.1, 123 II 261 cons. 5a; arrêt du TF du 10.07.2003 [1A.152/2002] cons. 5; Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, 2006, ad art. 24 LAT no 8 ss). En dehors de la zone à bâtir, le territoire doit en principe rester libre de constructions de telle sorte que ne peuvent y être admises que les constructions et installations strictement nécessaires, hormis celles conformes à l'affectation du sol (ATF 117 Ib 270 cons. 4c; arrêt du TF du 13.09.2007 [1C_164/2007] cons. 4; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., p. 266). La condition de l'implantation commandée par la destination de l'ouvrage est dite relative, en ce sens que le requérant ne doit pas démontrer que seul l'endroit choisi est approprié. Il suffit que des motifs particulièrement importants fassent apparaître l'implantation comme objectivement conditionnée par la destination de l'ouvrage et sensiblement plus avantageuse que d'autres emplacements (ATF 136 II 214 cons. 2.1, 132 II 408 cons. 4.4, 115 Ib 472 cons. 2c; Waldmann/Hänni, op. cit., ad art. 24 LAT no 10; Brandt, L'évolution de la planification et les enjeux actuels, in : L'aménagement du territoire, planification et enjeux, p. 86; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., p. 267-268).

Les articles 62 et 63 LCAT reprennent ces conditions en disposant que tout projet de construction ou d'installation hors de la zone d'urbanisation est soumis à l'approbation du département, qui se prononce sur la conformité du projet à l'affectation de la zone (art. 62). En dérogation à la règle de conformité avec l'affectation de la zone et avec

l'approbation du département, l'autorité communale peut délivrer des autorisations pour de nouvelles constructions ou installations ainsi que pour tout changement d'affectation hors de la zone d'urbanisation si leur implantation est imposée par leur destination et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (art. 63 al. 1 let. a et bLCAT). Avec l'approbation du département, l'autorité communale compétente peut autoriser la rénovation de constructions ou d'installations, leur transformation partielle ou leur reconstruction pour autant que ces travaux soient compatibles avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire (art. 63 al. 2LCAT).

b) Les articles 24c LAT et 42 OAT ont été modifiés par nouvelles du 23 décembre 2011, respectivement du 10 octobre 2012; les modifications sont entrées en vigueur le 1er novembre 2012 (RO 2012 5535 et 5537). Ces nouvelles ne contiennent pas de disposition transitoire relative à l'application du nouveau droit dans les procédures en cours. A titre de droit transitoire, le Conseil fédéral a toutefois prévu, de façon générale, que les procédures de recours pendantes demeureraient régies par l'ancien droit, sauf si le nouveau droit était plus favorable au requérant (art. 52 al. 2 OAT). Cette dernière disposition s'applique ici (ATF 127 II 215 cons. 2 et les références citées) et il y a par conséquent lieu de se référer à l'ancien droit, étant précisé que les modifications entrées en vigueur le 1er novembre 2012 n'instaurent pas un régime plus favorable aux recourants dans le cas particulier (arrêt du TF du 16.10.2013 [1C_660/2012] cons. 4.1).

En tant que dérogation aux principes fixés à l'article 24 LAT, l'article 24c LAT trouve à s'appliquer non seulement lorsque des constructions et installations ne sauraient être autorisés en vertu de l'article 22 al. 2 let. a LAT, car non conformes à l'affectation de la zone, mais également lorsque leur implantation n'est pas imposée par leur destination au sens de l'article 24 LAT et qu'une autorisation ne peut être donnée sur la base de cette disposition. Plus précisément l'article 24c LAT, dans sa teneur avant le 1er novembre 2012 (RO 2000 2044), prévoit que 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 les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement. Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaites (al. 2). La jurisprudence a précisé que de telles exigences doivent être définies, d'une manière générale, à la lumière des articles 1 et 3 LAT : il s'agit, le plus souvent, de la protection du paysage, de la lutte contre l'éparpillement des constructions ou encore de la cohérence de la zone agricole (arrêt du TF du 06.06.2011 [1C_443/2010]; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., p. 287). Le champ d'application de l'article 24c LAT est restreint aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à l'époque, mais qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement (art. 41 OAT). La date déterminante est en principe celle du 1er juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution, qui a introduit le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (ATF 129 II 396 cons. 4.2.1).

Selon l'ancienne version de l'article 42 OAT (RO 2000 2061 et RO 2007 3643), les constructions et installations pour lesquelles l'article 24c LAT est applicable peuvent faire l'objet de modifications si l'identité de la construction ou de l'installation et de ses abords est

respectée pour l'essentiel. Sont admises les améliorations de nature esthétique (al. 1). Le moment déterminant pour l'appréciation du respect de l'identité est l'état de la construction ou de l'installation au moment de la modification de la législation ou des plans d'aménagement (al. 2). La question de savoir si l'identité de la construction ou de l'installation est respectée pour l'essentiel doit être examinée en fonction de l'ensemble des circonstances (al. 3 première phrase).

5.a) En l'espèce, le chemin litigieux se situe en ZCF. Le décret de 1966 a été modifié par une loi acceptée en votation populaire le 18 mai 2014 (approbation du contre-projet à l'initiative constitutionnelle populaire cantonale "Avenir des crêtes : au peuple de décider!", promulguée le 2 juillet 2014 (FO 2014 no 27), avec effet au 1er juillet 2014. Aucune disposition transitoire relative à l'application du nouveau droit dans les procédures en cours n'est prévue. Cela étant, force est de constater que l'article 2 dans sa teneur depuis le 1er juillet 2014 n'instaure pas, dans le cas particulier, un régime différent s'agissant des questions à trancher. Cette disposition stipule 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 législation sur l'aménagement du territoire, alors que l'article 2 dans sa teneur jusqu'au 30 juin 2014 avait la même formulation hormis le fait qu'il mentionnait la LCAT en lieu et place de "la législation sur l'aménagement du territoire".

Le décret de 1966 est un plan général d'affectation délimitant, à l'échelle du canton les sites naturels; parmi ceux-ci, les ZCF constituent une zone à protéger au sens de l'article 17 al. 1 let. b LAT (notamment ATF 132 I 408).

La ZCF est définie dans le règlement d'aménagement et les fiches explicatives au PAIC, sanctionné par le Conseil d'Etat le 11 novembre 2009 (ci-après : règlement). Le PAIC et son règlement sont entrés en vigueur à cette dernière date (art. 53 du règlement).

Selon les principes généraux, il convient d'appliquer, en cas de changement de règles de droit, les dispositions en vigueur lors de la réalisation de l'état de fait qui doit être apprécié juridiquement ou qui a des conséquences juridiques (ATF 137 V 105 cons. 5.3.1, 136 V 24 cons. 4.3; Moser/Beusch/Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2013, no 2.202; Moor/Flückiger/Martenet, Droit administratif : les fondements généraux, vol. I, 2012, p. 184). En présence d'un état de choses durable, non encore révolu lors du changement de législation, le nouveau droit est en règle générale applicable, sauf disposition transitoire contraire (rétroactivité impropre). Il n'y a pas, dans ce cas, de rétroactivité proprement dite, en principe inadmissible (ATF 121 V 97 cons. 1a; arrêt du TF du 14.03.2003 [1A.113/2002] cons. 3.1; arrêt du TAF du 15.05.2008 [B-6324/2007] cons. 3 et les références citées). En l'occurrence, le PAIC et son règlement ne contiennent pas de disposition transitoire relative à l'application du nouveau droit dans les procédures en cours. Il faut rappeler ici que les travaux litigieux ont été exécutés du 3 au 7 décembre 2007, alors que la demande de permis de construire a été déposée le 14 décembre 2009 et mise à l'enquête publique du 22 janvier au 22 février 2010. Par décision du 17 novembre 2010, le DGT a refusé d'octroyer une dérogation à l'affectation de la zone pour les travaux entrepris sur le chemin situé sur la parcelle 1013 et ordonné la remise en état des lieux. Pour sa part, la commune de Y. a informé les recourants, le 1er décembre 2010, qu'elle ne pouvait pas leur délivrer le permis de construire demandé. Ces deux prononcés ont été confirmés le 7 mars 2012 par le Conseil d'Etat. La présente procédure examine tant la question de la soumission à autorisation de construire des travaux querellés, réalisés sans autorisation en 2007, que la conformité du chemin concerné à l'affectation d'une zone hors d'urbanisation,

voire l'octroi d'une éventuelle dérogation. Il s'ensuit que non seulement la demande de permis de construire et sa mise à l'enquête publique sont intervenues postérieurement à l'entrée en vigueur le 11 novembre 2009 du PAIC et de son règlement, mais également que la procédure se rapporte à un état de chose durable. Il convient dans ces conditions d'appliquer le PAIC et son règlement.

Selon l'article 2 al. 1 du règlement, la ZCF, comprise dans le site de Chaumont, est une zone d'affectation cantonale se superposant à la zone agricole. L'article 16 du règlement stipule que la ZCF est soumise au décret de 1966 ainsi qu'aux prescriptions et aux mesures de protection du règlement (al. 1) et que toute création, transformation, changement d'affectation d'une construction ou d'une installation soumis à autorisation doit respecter notamment les dispositions fédérales et cantonales particulières applicables en matière d'aménagement du territoire et de protection de la nature (al. 2). Tout projet dans cette zone est soumis à l'approbation du département (al. 3). L'article 17 du règlement précise encore que toute création, transformation, changement d'affectation d'une construction ou d'une installation, notamment agricole, doit s'intégrer au site, au relief et à la végétation du lieu (al. 1). Sont à éviter la modification importante du relief ou de la nature du sol, les atteintes à l'affleurement de la roche, le bétonnage, l'asphaltage ou le pavage des chemins existants, la création de nouveaux chemins carrossables ou routes, et l'aménagement de places de stationnement (al. 2). Sont réservées les interventions qui seraient nécessaires à l'exploitation agricole et rempliraient les conditions d'intégration précitées (al. 3).

b) Il convient ici de constater, avec le Conseil d'Etat, que le tronçon de chemin litigieux traverse l'article 1013, soit un terrain de 1008 m² composé de 563 m² de jardin, de 276 m² de pré-champ et de 169 m² de route. Ce tronçon dessert des parcelles accueillant des bâtiments d'habitations, soit notamment les articles 974, 975 et 1017 du cadastre de Y., ainsi que le bien-fonds 1014 de ce même cadastre, dont la surface de 1305 m² est dévolue à un pré-champ. Contrairement à l'opinion des recourants, le tronçon ici querellé ne dessert pas directement la parcelle 951 du cadastre de Y., soit un terrain de 43'769 m² composé de 30'293 m² de pâturage boisé, ainsi que de 13'335 m², respectivement, de 141 m² de pré. Cet article est en effet desservi par le chemin traversant les biens-fonds 975 et 983, qui relie la parcelle 951 au chemin Sous-le-Signal. Dans ces conditions, force est d'admettre que l'utilisation forestière et agricole du tronçon de chemin litigieux n'apparaît pas prépondérante par rapport à celle liée à la fonction de desserte des constructions existantes. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner ici si la construction litigieuse est conforme à l'affectation de la zone agricole ou aux principes de la législation forestière. Quoiqu'il en soit, dans l'hypothèse où l'on pourrait retenir un usage agricole ou forestier secondaire en ce qui concerne le tronçon de chemin traversant l'article 1013, les travaux querellés ne pourraient alors être qualifiés de conformes à l'affectation de la ZCF, zone qui se superpose à la zone agricole. Il faut admettre, avec le Conseil d'Etat, que 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 des principes d'aménagement du site de Chaumont. énoncés ci-avant, en particulier à celui qui commande d'éviter la création de nouveaux chemins. Elle se heurte d'ailleurs à l'intérêt clairement exprimé dans le PAIC, qui consiste à préserver le plus possible le site de ce type d'ouvrage. Ainsi, une autorisation de construire au sens de l'article 22 LAT ne saurait-elle être délivrée.

6. Comme exposé ci-avant, le passage de deux bandes de roulement, sans aménagement particulier, soit plus précisément de deux minces bandes carrossables séparées par une large

bande herbeuse, à une surface entièrement couverte d'un revêtement en chaille, dont les pentes et la planie de la surface ont été corrigées, constitue une modification substantielle de l'aspect du chemin. Aussi y a-t-il lieu de considérer, à l'instar des autorités inférieures, que nous sommes en présence d'une nouvelle construction au sens de l'article 24 LAT et non d'une rénovation, d'une transformation partielle, d'un agrandissement mesuré ou d'une reconstruction au sens de l'article 24c LAT. Il n'y a ici pas d'identité au sens de l'article 42 OAT (arrêt du TF du 06.06.2011 [1C_443/2010]). Cela étant ■ même si on admettait, d'une part, que les travaux litigieux puissent être qualifiés de rénovation ou de transformation partielle et, d'autre part, que le chemin concerné ait été autorisé avant le 1er juillet 1972, ce qui n'est ici pas établi sur le vu des pièces au dossier ■ force est de constater que le tronçon traversant l'article 1013 n'est en tant que tel pas devenu contraire à l'affectation de la zone à la suite de la modification du décret concernant la protection des sites naturels du canton ou de l'entrée en vigueur du PAIC et de son règlement. En effet, si la création de nouveaux chemins carrossables ou routes est à éviter en ZCF, conformément à l'article 17 al. 2 du règlement, un maintien en l'état des chemins existants, soit sans modification substantielle de l'aspect de ceux-ci, n'est pas prohibé. En d'autres termes, le tracé querellé n'est pas devenu contraire à l'affectation de la zone; il pouvait d'ailleurs continuer à être entretenu dans le respect de son aspect initial, à savoir celui de deux bandes de roulement, sans aménagement particulier. C'est donc bien l'ampleur des travaux entrepris, qui, en modifiant de manière substantielle l'aspect du tronçon, en a fait une nouvelle construction contraire à l'affectation de la ZCF. Dans ces conditions, c'est à juste titre que les travaux litigieux ont été examinés sous l'angle de l'article 24 LAT et non de l'article 24c LAT.

7. Cela étant précisé, il convient de déterminer si, en dérogation à l'article 22 al. 2 let. a LAT, une autorisation peut être délivrée pour cette nouvelle construction, soit plus spécifiquement si son implantation hors de la zone à bâtir est imposée par sa destination (art. 24 let. a LAT) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (art. 24 let. b LAT). S'agissant de la première de ces deux conditions cumulatives, force est de constater qu'aucune raison technique, économique ou tenant à la configuration du terrain justifie la réalisation du chemin à l'emplacement prévu. Comme retenu par le Tribunal civil du Tribunal régional du Littoral et du Val-de-Travers dans son jugement du 4 février 2014, le chemin litigieux et celui Sous-le-Signal visent le même but, à savoir offrir un accès aux parcelles 974, 975 et 1013. Il faut admettre avec cette autorité, de même qu'avec le Conseil d'Etat, que le chemin querellé, qui relie le chemin du Signal à celui Sous-le-Signal, offre simplement à ses bénéficiaires la convenance de disposer de deux accès, qui, au vu de leur état actuel, peuvent être jugés équivalant, à quelques secondes ou mètres près, en termes de distance et de temps de parcours. A cet égard, il convient de rappeler que, de l'aveu des parties, le chemin concerné était, avant la réalisation sans autorisation en 2007 des travaux litigieux, moins aisé que le chemin Sous-le-Signal. Or, comme relevé à raison par l'instance civile, le respect notamment des dispositions fédérales et cantonales particulières applicables en matière d'aménagement du territoire et de protection de la nature, fait que le tracé ici en cause ne pourra, à l'avenir, pas être entretenu par des travaux de la nature de ceux exécutés en 2007. Ces circonstances ont conduit le Tribunal civil à radier la servitude portant sur un droit de passage, qui prenait précisément son assise sur le chemin reliant le chemin du Signal au chemin Sous-le-Signal, dont les travaux réalisés sur le tronçon traversant la parcelle 1013 sont ici querellés. Il s'ensuit que le tracé concerné, qui est un accès privé supplémentaire aux articles 974, 975 et 1013, ne s'avère pas nécessaire, ni même plus possible pour les recourants. Le fait de l'emprunter pour rejoindre lesdits biens-fonds relève du souhait des

intéressés, ainsi que de motifs de convenance personnelle, de commodité ou d'agrément. D'autre part, la radiation de la servitude empêche dorénavant les intéressés d'emprunter ce chemin depuis celui du Signal. La condition de l'implantation imposée par sa destination de la nouvelle construction faisant ici défaut, il n'y a pas lieu d'examiner plus avant si l'autre condition cumulative de l'article 24 LAT, à savoir l'absence d'intérêt prépondérant s'opposant à l'implantation de la nouvelle construction ■ condition déniée par les autorités inférieures ■ est réunie. Par conséquent, c'est à juste titre qu'une dérogation a été refusée.

8.a) Dans le cas de constructions ou installations hors zone d'urbanisation, le département peut contraindre le propriétaire à démolir ou à modifier à ses frais toute construction ou installation réalisée sans son approbation ou en violation de sa décision (art. 64 LCAT en lien avec les articles 46 et 46a LConstr.). Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction édifiée sans permis et pour laquelle une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. Selon ce principe, il faut qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité). Le principe de la proportionnalité proscriit toute restriction allant au-delà du but visé; il exige un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts en présence; ATF 135 I 169 cons. 5.6, 176 cons. 8.1, 134 I 214 cons. 5.7, 221 cons. 3.3 et les références citées).

L'autorité renonce à ordonner la démolition d'une construction si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage qu'une telle mesure causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle (ATF 132 II 21 cons. 6, 123 II 248 cons. 3a/bb; arrêt du TF du 10.12.2013 [1C_269/2013] cons. 4.1 et les références citées). Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de proportionnalité (arrêt du TF du 26.10.2011 [1C_101/2011] cons. 2.1). Toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'accommoder du fait que les autorités, pour des raisons de principe, à savoir pour assurer l'égalité devant la loi et le respect de la réglementation sur les constructions, accordent une importance prépondérante au rétablissement d'une situation conforme au droit et ne prennent pas ou peu en considération les inconvénients qui en résultent pour le maître de l'ouvrage (ATF 123 II 248 cons. 4a, 111 Ib 213 cons. 6b et les références citées).

b) L'article 46 LConstr. reconnaît aux communes une certaine marge d'appréciation puisqu'il n'oblige pas celles-ci à ordonner la démolition ou la modification des constructions contraires aux plans et aux dispositions en vigueur, mais leur en donne la faculté (RJN 1994, p. 172 ss, 1987, p. 268). Dans la mesure où son autonomie est en cause, la commune peut dès lors exiger que l'autorité cantonale respecte les limites de sa compétence (ATF 116 Ia 52). Il en résulte que les autorités de recours chargées de contrôler l'application de cette disposition doivent faire preuve de retenue dans l'accomplissement de cette tâche et limiter leur pouvoir d'intervention dans ce domaine à l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation (art. 33 let. a LPJA; RJN 1994, p. 172 ss et les références citées), cela d'autant plus que la commune est mieux à même d'apprécier les conditions locales et de déterminer la politique qu'elle entend suivre en la matière (RJN 2010, p. 397 cons. 2b).

c) En l'espèce, il n'y a pas de circonstances qui justifieraient qu'il soit renoncé à la remise en état des lieux. Comme exposé ci-avant (cons. 3c), les recourants ne sauraient se prévaloir de leur bonne foi, soit ne pouvaient se croire autorisés à construire. On rappellera à cet égard que, par décision du 16 juin 2008, la Commune de Y. a informé X1 que la construction d'une route sur l'article 1013 était suspendue avec effet immédiat et qu'il lui appartenait de présenter, jusqu'au 25 juin 2008, une demande de permis de construire une route sur sa propriété. Ce prononcé n'a pas fait l'objet d'un recours. Cette appréciation n'est en rien modifiée par le fait que SAT ait informé Me F., par courrier du 11 février 2009, qu'au vu de ses affirmations un permis de construire n'était ici pas nécessaire, alors que ce service avait dans son préavis du 27 octobre 2008 indiqué que les travaux querellés modifiaient suffisamment la nature du chemin pour pouvoir considérer celui-ci comme une nouvelle construction soumise à l'octroi tant d'un permis de construire que d'une autorisation spéciale, position confirmée les 23 avril et 16 novembre 2009, suite à une vision locale. Ceci vaut d'autant plus que les travaux litigieux ont été effectués du 3 au 7 décembre 2007, soit bien avant le courrier susdit du 11 février 2009. Cela étant précisé, la dérogation à la règle ne saurait être qualifiée de mineure étant donné que le tronçon de route querellé a été réalisé sans autorisation en ZCF. Comme retenu par les autorités précédentes, la violation du droit matériel, consistant en la réalisation d'une nouvelle construction hors de la zone à bâtir non conforme à l'affectation de la zone concernée, ne peut être qualifiée de peu d'importance. Par ailleurs, l'intérêt privé des recourants à s'opposer au rétablissement d'une situation conforme au droit est purement financier. Or, ces derniers ne prétendent pas que les frais de démolition et de remise en état du chemin seraient excessifs. Partant, force est d'admettre que l'intérêt public lié au respect des exigences majeures de l'aménagement du territoire, en particulier la protection de la nature, l'emporte sur les intérêts privés des recourants.

En définitive, la Cour de céans considère que le département ■ qui dispose d'un large pouvoir d'appréciation en la matière ■ n'a ni excédé ni abusé de son pouvoir d'appréciation en ordonnant une remise en état des lieux. Si une autre décision aurait pu être envisagée ou même être préférable, ce qui n'est en l'occurrence pas établi, cela ne rend pas la décision du DGT insoutenable. En conséquence, c'est à juste titre que le Conseil d'Etat a confirmé, par décision du 7 mars 2012, le prononcé du 17 novembre 2010 du département.

9. Le dossier tel que constitué permettant à la Cour de droit public de statuer, il n'y a pas lieu de donner suite à la réquisition des recourants tendant à la mise en ■uvre d'une nouvelle vision locale. Le recours étant rejeté, les frais seront mis à charge des recourants qui succombent (art. 47 al. 1 LPJA) et il ne leur sera pas alloué de dépens (art. 48 al. 1 a contrario LPJA). Une indemnité de dépens sera allouée aux tiers intéressés qui procèdent avec l'aide de mandataires professionnels (art. 48 LPJA). Me I. et Me J. n'ayant pas déposé un état de leurs honoraires et des frais, les dépens seront fixés sur la base du dossier (art. 66 al. 2 TFrais). Tout bien considéré, les dépens peuvent être équitablement fixés à 2'000 francs, frais et TVA compris.

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Rejette le recours.

2. Met solidairement à la charge des recourants un émolument de décision de 700 francs, et les débours par 70 francs, montants couverts par leur avance de frais.

3. N'alloue pas de dépens aux recourants.

4. Alloue une indemnité de dépens de 2'000 francs à E., B. et C. et D., à charge des recourants solidairement.

Neuchâtel, le 12 février 2016

1 Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente.

2 L'autorisation est délivrée si:

- a. la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone;
- b. le terrain est équipé.

3 Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions.

En dérogation à l'art. 22, al. 2, let. a, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation si:

- a. l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination;
- b. aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

1 Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 20 mars 1998, en vigueur depuis le 1er sept. 2000 (RO20002042; FF1996III 485).

1 Hors de la zone à bâtir, les constructions et installations 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.

2 L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement. Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaites.

1 Introduit par le ch. I de la LF du 20 mars 1998, en vigueur depuis le 1er sept. 2000 (RO20002042; FF1996III 485).

1 Les constructions et installations pour lesquelles l'art. 24cLAT est applicable peuvent faire l'objet de modifications si l'identité de la construction ou de l'installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel. Sont admises les améliorations de nature esthétique.

2 Le moment déterminant pour l'appréciation du respect de l'identité est l'état de la construction ou de l'installation au moment de la modification de la législation ou des plans d'aménagement.

3 La question de savoir si l'identité de la construction ou de l'installation est respectée pour l'essentiel est à examiner en fonction de l'ensemble des circonstances. Les règles suivantes doivent en tout cas être respectées:

a. à l'intérieur du volume bâti existant, la surface brute de plancher imputable ne peut pas être agrandie de plus de 60 %;

b. lorsqu'un agrandissement n'est pas possible ou ne peut pas être exigé à l'intérieur du volume bâti existant, il peut être réalisé à l'extérieur; l'agrandissement total ne peut alors excéder ni 30 % de la surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone ni 100 m²; les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant ne

comptent que pour moitié.¹

4 Ne peut être reconstruite que la construction ou l'installation qui pouvait être utilisée conformément à sa destination au moment de sa destruction ou de sa démolition et dont l'utilisation répond toujours à un besoin. Le volume bâti ne peut être reconstruit que dans la mesure correspondant à la surface admissible au sens de l'art. 3. L'art. 3, let. a n'est pas applicable. Si des raisons objectives l'exigent, l'implantation de la construction ou de l'installation de remplacement peut légèrement différer de celle de la construction ou de l'installation antérieure.²

1 Nouvelle teneur selon le ch. I de l'Or du 4 juillet 2007, en vigueur depuis le 1er sept. 2007 (RO20073641).

2 Nouvelle teneur selon le ch. I de l'Or du 4 juillet 2007, en vigueur depuis le 1er sept. 2007 (RO20073641).

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