

# **NE\_GERICHTE CDP.2016.201 vom 16. Juni 2017**

NE Tribunal cantonal, 2017-06-16, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_gerichte\\_CDP.2016.201](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2016.201)

FR: NE\_GERICHTE CDP.2016.201 du 16 juin 2017

IT: NE\_GERICHTE CDP.2016.201 del 16 giugno 2017

## **Erwägungen**

### **E. 1**

a) Interjeté dans les formes et délai légaux et par des organisations habilitées à recourir, le recours est recevable à ce titre. b) L'objet du litige porte uniquement sur la question de l'octroi ou du refus d'une autorisation de construire pour trois yourtes, un dôme et trois caravanes. La question d'une éventuelle remise en état, pour l'hypothèse où cette autorisation devait être refusée, sort de l'objet du litige de sorte que la conclusion prise à cet égard est irrecevable.

### **E. 2**

a) Le droit d'être entendu tel que garanti par l'article 29 al. 2 Cst. féd. comprend le droit pour l'intéressé de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre ( ATF 129 II 497 cons. 2.2; 124 I 49 cons. 3a). En particulier, le droit de faire administrer les preuves suppose notamment que le fait à prouver soit pertinent et que le moyen de preuve proposé soit apte et nécessaire à prouver ce fait. L'autorité peut donc mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient pas l'amener à modifier sa décision ( ATF 130 II 425 cons. 2.1). b) En l'espèce, la Cour de droit public est en mesure de statuer sur le recours en se fondant sur le dossier de la cause. Il ne se justifie donc pas de procéder à une inspection locale. Par ailleurs, les recourants ont pu faire valoir leurs arguments lors de l'échange d'écritures intervenu dans la présente procédure. Cela étant, il y a dès lors lieu de rejeter leur requête tendant à la tenue d'une audience avec inspection locale.

### **E. 3**

a) Un principe fondamental de l'aménagement du territoire prescrit qu'aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (art. 22 al. 1 LAT). La délivrance de l'autorisation nécessite en particulier que l'installation soit conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT) ou que le requérant puisse se prévaloir d'une exception à ce principe de la conformité à l'affectation de la zone (cf. art. 23 LAT pour les exceptions prévues à l'intérieur de la zone à bâtir; art. 24 à 24e LAT pour les exceptions prévues hors de la zone à bâtir). b) Selon la jurisprudence, sont considérés comme des constructions ou installations au sens de l'article 22 al. 1 LAT tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol, soit parce qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit parce qu'ils chargent l'infrastructure d'équipement ou soit encore parce qu'ils sont susceptibles de

porter atteinte à l'environnement. La procédure d'autorisation doit permettre à l'autorité de contrôler, avant sa réalisation, la conformité du projet aux plans d'affectation et aux réglementations applicables. Pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à cette procédure, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, il entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable. Sont assimilés à des constructions tous les bâtiments en surface, y compris les abris mobiles, installés pour un temps non négligeable en un lieu fixe (arrêt du TF du 29.07.2015 [1C\_618/2014] cons. 3.1). La réglementation neuchâteloise précise que l'établissement de résidences mobiles, de caravanes habitables, de tentes, etc., à l'extérieur d'un terrain de camping autorisé est considéré comme une construction ou une installation, pour autant qu'elles soient installées au même endroit pour plus de 2 mois par année civile (art. 4a al. 2 let. j RELConstr). En l'espèce, il n'est pas contesté que les yourtes, le dôme et les caravanes, objets de la demande d'autorisation, sont des constructions ou installations au sens de l'article 22 LAT et de la réglementation cantonale. Leur mise en place est ainsi soumise à autorisation.

#### **E. 4**

Il ne fait pas de doute – et aucune des parties ne prétend du reste le contraire – que les yourtes, le dôme et les caravanes, objets de la demande d'autorisation, ne sont pas conformes à l'affectation de la zone dans laquelle se situe l'endroit prévu pour leur implantation, comme l'a du reste à juste titre relevé le Conseil d'Etat (cf. décision du 04.05.2016, cons. 4.3). Ces objets ne peuvent dès lors pas bénéficier d'une autorisation de construire au sens de l'article 22 LAT. Il est ainsi nécessaire d'examiner si la mise en place de ces installations peut se justifier sur la base d'une des exceptions légales au principe de la conformité à l'affectation de la zone.

#### **E. 5**

a) Dans sa décision spéciale du 7 juillet 2015, le DDTE a retenu que le restaurant du Soliat est exploité depuis de très nombreuses années (au moins depuis 1973 comme restaurant et même depuis 1935 comme débit de vin) et il a ainsi considéré le bâtiment dans lequel il est implanté comme une construction à usage commercial sise hors de la zone à bâtir et non conforme à l'affectation de la zone au sens de l'article 37a LAT. Il a ensuite examiné si les conditions prévues aux articles 37a LAT et 43 OAT étaient réalisées, en y répondant par l'affirmative. Dans la décision dont est recours, le Conseil d'Etat confirme pour l'essentiel cette appréciation, limitant toutefois la surface occupée par les nouvelles installations à 100 m<sup>2</sup> et renvoyant la cause à l'autorité communale en vue de déterminer pour quelles installations – portant sur une surface totale n'excédant pas 100 m<sup>2</sup> – l'autorisation peut être délivrée. b) La Cour de céans observe d'emblée qu'aucune autorisation ne peut être délivrée sur la base des articles 37a LAT et 43 OAT, contrairement à ce qu'ont retenu tant le Conseil d'Etat que le DDTE. Sous le titre " Constructions et installations à usage commercial sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone" , l'article 37a LAT charge le Conseil fédéral de définir les conditions auxquelles sont autorisés les changements d'affectation de constructions et d'installations à usage commercial qui ont été érigées avant le 1<sup>er</sup> janvier 1980 ou qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone en raison d'une modification du plan d'affectation. L'article 43 OAT, par lequel le Conseil fédéral a donné suite à cette délégation législative, prévoit les conditions auxquelles " les changements d'affectation et les agrandissements de constructions et installations artisanales ou commerciales devenues contraires à

l'affectation de la zone peuvent être autorisés" (al. 1, phrase introductive). La lecture de cette disposition renseigne que seuls peuvent être autorisés les changements d'affectation ou les agrandissements. Or, la demande d'autorisation de construire litigieuse ne concerne ni un changement d'affectation ni un agrandissement des bâtiments existants, mais vise uniquement l'implantation de nouvelles installations sous la forme de trois yourtes, d'un dôme et de trois caravanes. Ainsi, les dispositions mentionnées ci-dessus ne peuvent pas servir de base légale pour autoriser de nouvelles constructions ou installations en dehors de la zone à bâtir. Cela étant, il n'est pas nécessaire de déterminer dans le cadre de la présente procédure si la ferme du Soliat connaissait déjà une activité commerciale d'hébergement avant le 1<sup>er</sup> juillet 1972 respectivement le 1<sup>er</sup> janvier 1980 et, le cas échéant, de quelle manière auraient évolué les surfaces affectées à l'hébergement et à quelles dates seraient survenus ces changements d'affectation. c) Il reste à déterminer si le tiers intéressé peut se prévaloir d'une autre disposition qui permettrait l'installation des objets litigieux hors de la zone à bâtir. S'agissant de l'article 24b LAT, la décision attaquée confirme la décision spéciale du DDTE (07.07.2015) en ce qu'elle constate que l'autorisation sollicitée ne peut pas se fonder sur cette disposition dès lors que l'exploitation du requérant ne remplit pas les conditions permettant de la considérer comme une entreprise agricole au sens de la LDFR, ceci indépendamment du fait que dans les centres d'exploitation temporaire, les travaux de transformation ne peuvent être autorisés qu'à l'intérieur des constructions et installations existantes (art. 24b al. 1 et 1<sup>er</sup> ter LAT). Il ressort du texte de l'article 24b LAT qu'il ne peut effectivement pas servir de fondement à la construction des installations litigieuses. L'article 24c LAT exclut les nouvelles constructions ou installations puisqu'il se limite à autoriser la rénovation de constructions ou installations existantes, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction. En outre, il ne concerne pas le changement d'affectation et ne s'applique qu'aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible (art. 41 OAT). Il ne peut ainsi pas fonder l'autorisation requise. Quant à l'article 24a LAT, il ne concerne pas non plus les constructions ou installations nouvelles. Ainsi, cette disposition ne fournit pas non plus de fondement à la construction des installations litigieuses.

## **E. 6**

a) Il reste à examiner si l'article 24 LAT peut servir de fondement légal à l'autorisation de construire demandée. Cet article prévoit que, hors de la zone à bâtir et en dérogation à l'article 22 al. 2 let. a LAT (exigence de la conformité à la zone), des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation si l'implantation de ces nouvelles constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a) et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). b) Il ne peut pas sérieusement être retenu que la mise en place de yourtes, d'un dôme ou de caravanes s'imposerait sur le site de la ferme du Soliat de par leur destination d'hébergement, que ce soit pour les touristes ou pour les employés. En ce qui concerne l'hébergement des employés, le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de préciser que la construction de chambres d'employés dans un restaurant de montagne n'était pas forcément imposée par leur destination, mais qu'il était nécessaire d'examiner si ces possibilités de logement étaient requises par une exploitation convenable du restaurant. Selon la jurisprudence, tel est le cas lorsque la zone d'habitation la plus proche est très éloignée et qu'elle peut difficilement être atteinte ( ATF 117 Ib 266 ). En l'espèce, et ainsi que cela ressort des cartes topographiques, des photographies aériennes et des outils de

mesure des distances mis à disposition par l'Office fédéral de la topographie – swisstopo sur le site <https://map.geo.admin.ch>, la ferme du Soliat se situe à une distance d'environ douze kilomètres par la route des zones d'habitation les plus proches (Couvet, Travers) et elle est facilement accessible en véhicule. Il est donc possible pour une partie du personnel, et en particulier celui dont la présence en tout temps n'est pas nécessaire, de loger dans une de ces zones d'habitation. Pour ce qui a trait à l'hébergement des touristes, il n'est pas possible de retenir que l'implantation de trois yourtes et d'un dôme serait imposée par leur destination d'hébergement. Il y a implantation imposée par la destination lorsque la construction doit, pour des motifs techniques ou d'exploitation, être réalisée à un endroit situé en dehors de la zone à bâtir. Il faut en juger selon des critères objectifs et non selon les idées et les vœux subjectifs du propriétaire, ni selon des critères de commodité ou d'agrément. En l'espèce, le tiers intéressé fait valoir que les dortoirs existants ne rencontrent plus l'agrément de la clientèle, laquelle rechercherait aujourd'hui un logement de qualité et un certain niveau de confort. Pour ces motifs, les chambres individuelles seraient saturées et il devrait diversifier son offre d'hébergement pour rester compétitif (observations du 11.07.2016). Si on devait déduire de cet argumentaire que, pour les raisons évoquées, le tiers intéressé entend offrir des nouvelles expériences d'hébergement sous yourte ou sous dôme, cela ne saurait toutefois suffire pour considérer que ces nouvelles constructions seraient imposées par leur destination, sauf à admettre que n'importe quelle construction remplirait cette condition du moment qu'elle offrirait une nouvelle expérience d'hébergement ou de restauration, ce qui viderait de son sens un principe primordial de l'aménagement du territoire selon lequel, en dehors des zones à bâtir, le territoire doit en principe rester libre de constructions. Pour ce motif déjà que l'implantation des constructions à la ferme du Soliat n'est pas imposée par leur destination, une autorisation exceptionnelle fondée sur l'article 24 LAT n'est pas possible. c) Par ailleurs, l'article 24 let. b LAT prévoit une deuxième condition : l'implantation de nouvelles constructions ou installations n'est autorisée que si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. La pesée des intérêts exigée par cette disposition comprend la détermination de tous les intérêts, publics et privés, touchés par le projet (art. 3 al. 1 let. a OAT). Il s'agit évidemment d'abord des intérêts poursuivis par la LAT elle-même (notamment la préservation des terres cultivables, l'intégration des constructions dans le paysage, la protection des rives, sites naturels et forêts – art. 3 al. 2 LAT), mais aussi des autres intérêts protégés dans les lois spéciales (LPE, LPN, LFo, OPB, OPAir); les intérêts privés sont également pris en compte. L'autorité doit ensuite apprécier ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent (art. 3 al. 1 let. b OAT). La pesée des intérêts proprement dite tient compte, dans la mesure du possible, de l'ensemble des intérêts en présence, et doit être motivée (art. 3 al. 1 let. c et al. 2 OAT) (arrêt du TF du 25.11.2002 [1A.55/2002] cons. 3.1). aa) La ferme du Soliat se situe à l'intérieur de plusieurs zones qui se superposent. Elle se trouve tout d'abord à l'intérieur d'un site naturel cantonal selon le décret concernant la protection des sites naturels du canton, du 14 février 1966 (RSN 461.303), et elle est plus particulièrement affectée à la zone de crêtes et forêts au sens dudit décret. Cette zone est soumise 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 (art. 2). On peut ainsi considérer que cette zone de crêtes et forêts est, au Soliat, une zone à protéger au sens de l'article 17 al. 1 let. b LAT ("paysages d'une beauté particulière, d'un grand intérêt pour les sciences naturelles ou d'une grande valeur en tant qu'éléments du patrimoine culturel"), inconstructible sous réserve éventuellement de la

possibilité d'y édifier des constructions agricoles ou forestières ( ATF 132 II 408 cons. 4.1). La ferme du Soliat se trouve ensuite dans la zone à protéger communale "Le Soliat" ZP2-3 de la commune de Val-de-Travers, actuellement encore régie par le règlement d'aménagement du village de Travers, du 26 septembre 1995, dont l'article 14.04 précise que, contiguë à la réserve cantonale du Creux du Van, elle doit être maintenue dans son état actuel. A cela s'ajoute que la ferme du Soliat fait partie d'une zone inscrite à l'inventaire cantonal des objets que l'Etat entend mettre sous protection (ICOP), en application de l'article 23 de la loi sur la protection de la nature ( LCPN ), du 22 juin 1994, loi qui a notamment pour but de protéger la faune et la flore ainsi que les milieux naturels et la biodiversité et de ménager l'aspect caractéristique du paysage (art. 1 let. a, b et c). La zone dans laquelle est érigée la ferme du Soliat bénéficie aussi d'une protection au sens de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), du 1<sup>er</sup> juillet 1966. En effet, en application de cette loi – qui a notamment pour but de ménager et de protéger l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments du pays, et de promouvoir leur conservation et leur entretien (art. 1 let. a LPN) de même que de protéger la faune et la flore indigènes, ainsi que leur diversité biologique et leur habitat naturel (art. 1 let. d LPN) – , la ferme du Soliat est incluse dans l'objet 1004 "Creux du Van et gorges de l'Areuse" inscrit depuis 1977 à l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) conformément à l'article 5 de LPN et à l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP), du 10 août 1977. Il est à relever que l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible (art. 6 al. 1 LPN). bb) En l'espèce, les diverses mesures de protection auxquelles est soumise la zone dans laquelle se trouve la ferme du Soliat témoignent de l'importance du site d'un point de vue de l'aménagement du territoire ainsi que de la protection de la nature et du paysage. Elles sont l'expression de l'intérêt majeur qui existe à le maintenir intact, conformément aux buts des différentes législations sur la base desquelles ces mesures ont été prises et qui sont rappelées ci-dessus. De son côté, le tiers intéressé se prévaut de son intérêt économique à pouvoir héberger ses clients et son personnel. Dans l'appréciation de cet intérêt, il convient de relever que la ferme du Soliat comprend actuellement 65 lits en dortoir, trois chambres pour deux personnes et une chambre pour trois personnes, ainsi que trois chambres individuelles pour le personnel (cf. lettre du 19.12.2014 à l'appui de la demande de permis de construire). Le permis de construire est demandé notamment pour suivre l'évolution des goûts de la clientèle, qui privilégie le couchage sous le dôme et les yourtes, forme d'hébergement " qui [est] largement préférée[s] au couchage à la Ferme et notamment au dortoir commun, dortoir dont la fréquentation n'a pas cessé de baisser ces dernières années avec l'évolution des goûts et des mœurs des touristes" (cf. lettre du 19.12.2014). Le tiers intéressé admet ainsi que les capacités actuelles d'accueil ne sont pas épuisées, même si elles sont boudées par la clientèle. Le permis de construire sollicité, qui vise à implanter de nouvelles constructions plutôt que de transformer les dortoirs existants, paraît ainsi obéir à des considérations de commodité et de facilité ainsi qu'à des considérations financières compte tenu des coûts respectifs des nouvelles constructions d'une part et des transformations des dortoirs d'autre part. Procédant à une pesée entre les intérêts publics en cause, tels que rappelés ci-dessus, et l'intérêt privé du tiers intéressé, la Cour de céans retient que les intérêts publics en présence sont prépondérants et s'opposent à une autorisation de construire fondée sur l'article 24

LAT . d) Il découle de ce qui précède qu'une autorisation de construire basée sur l'article 24 LAT doit être refusée aussi au motif que des intérêts publics prépondérants s'y opposent.

#### **E. 7**

Les motifs développés ci-dessus amènent à l'admission du recours. La décision attaquée ainsi que la décision spéciale du DDTE du 7 juillet 2015 et la décision de sanction définitive du Conseil communal de Val-de-Travers du 22 juillet 2015 sont annulées. La cause est transmise au Conseil d'Etat pour nouvelle décision en matière de frais et dépens pour la procédure devant lui.

#### **E. 8**

Conformément à l'article 47 LPJA, la partie qui succombe est condamnée au paiement des frais de procédure (al. 1) et les autorités cantonales et communales ne paient pas de frais (al. 2). Vu l'issue du litige, les frais de la présente procédure, ascendant à 1'320 francs (émolument de décision de CHF 1'200 et débours par CHF 120), doivent être mis à la charge de X. Ce dernier versera en outre une indemnité de dépens aux recourants, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat qui les représentait déjà devant le Conseil d'Etat. En l'absence de dépôt d'un mémoire d'honoraires, les dépens seront fixés sur la base du dossier (art. 66 al. 2 TFrais ). Tout bien considéré, ils peuvent être équitablement fixés à 1'500 francs, frais et TVA compris.

#### **E. 23**

LAT pour les exceptions prévues à l'intérieur de la zone à bâtir; art.24 à 24e LAT pour les exceptions prévues hors de la zone à bâtir).

b) Selon la jurisprudence, sont considérés comme des constructions ou installations au sens de l'article 22 al. 1 LAT tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol, soit parce qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit parce qu'ils chargent l'infrastructure d'équipement ou soit encore parce qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement. La procédure d'autorisation doit permettre à l'autorité de contrôler, avant sa réalisation, la conformité du projet aux plans d'affectation et aux réglementations applicables. Pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à cette procédure, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, il entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable. Sont assimilés à des constructions tous les bâtiments en surface, y compris les abris mobiles, installés pour un temps non négligeable en un lieu fixe (arrêt du TF du 29.07.2015 [1C\_618/2014] cons. 3.1). La réglementation neuchâteloise précise que l'établissement de résidences mobiles, de caravanes habitables, de tentes, etc., à l'extérieur d'un terrain de camping autorisé est considéré comme une construction ou une installation, pour autant qu'elles soient installées au même endroit pour plus de 2 mois par année civile (art. 4a al. 2 let. j RELConstr).

En l'espèce, il n'est pas contesté que les yourtes, le dôme et les caravanes, objets de la demande d'autorisation, sont des constructions ou installations au sens de l'article 22 LAT et de la réglementation cantonale. Leur mise en place est ainsi soumise à autorisation.

4. Il ne fait pas de doute et aucune des parties ne prétend du reste le contraire que les yourtes, le dôme et les caravanes, objets de la demande d'autorisation, ne sont pas conformes à l'affectation de la zone dans laquelle se situe l'endroit prévu pour leur

implantation, comme l'a du reste à juste titre relevé le Conseil d'Etat (cf. décision du 04.05.2016, cons. 4.3). Ces objets ne peuvent dès lors pas bénéficier d'une autorisation de construire au sens de l'article 22 LAT.

Il est ainsi nécessaire d'examiner si la mise en place de ces installations peut se justifier sur la base d'une des exceptions légales au principe de la conformité à l'affectation de la zone.

5.a) Dans sa décision spéciale du 7 juillet 2015, le DDTE a retenu que le restaurant du Soliat est exploité depuis de très nombreuses années (au moins depuis 1973 comme restaurant et même depuis 1935 comme débit de vin) et il a ainsi considéré le bâtiment dans lequel il est implanté comme une construction à usage commercial sise hors de la zone à bâtir et non conforme à l'affectation de la zone au sens de l'article 37a LAT. Il a ensuite examiné si les conditions prévues aux articles 37a LAT et 43 OAT étaient réalisées, en y répondant par l'affirmative. Dans la décision dont est recours, le Conseil d'Etat confirme pour l'essentiel cette appréciation, limitant toutefois la surface occupée par les nouvelles installations à 100 m<sup>2</sup> et renvoyant la cause à l'autorité communale en vue de déterminer pour quelles installations portant sur une surface totale n'excédant pas 100 m<sup>2</sup> l'autorisation peut être délivrée.

b) La Cour de céans observe d'emblée qu'aucune autorisation ne peut être délivrée sur la base des articles 37a LAT et 43 OAT, contrairement à ce qu'ont retenu tant le Conseil d'Etat que le DDTE.

Sous le titre "Constructions et installations à usage commercial sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone", l'article 37a LAT charge le Conseil fédéral de définir les conditions auxquelles sont autorisés les changements d'affectation de constructions et d'installations à usage commercial qui ont été érigées avant le 1er janvier 1980 ou qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone en raison d'une modification du plan d'affectation. L'article 43 OAT, par lequel le Conseil fédéral a donné suite à cette délégation législative, prévoit les conditions auxquelles "les changements d'affectation et les agrandissements de constructions et installations artisanales ou commerciales devenues contraires à l'affectation de la zone peuvent être autorisés" (al. 1, phrase introductive). La lecture de cette disposition renseigne que seuls peuvent être autorisés les changements d'affectation ou les agrandissements. Or, la demande d'autorisation de construire litigieuse ne concerne ni un changement d'affectation ni un agrandissement des bâtiments existants, mais vise uniquement l'implantation de nouvelles installations sous la forme de trois yourtes, d'un dôme et de trois caravanes. Ainsi, les dispositions mentionnées ci-dessus ne peuvent pas servir de base légale pour autoriser de nouvelles constructions ou installations en dehors de la zone à bâtir.

Cela étant, il n'est pas nécessaire de déterminer dans le cadre de la présente procédure si la ferme du Soliat connaissait déjà une activité commerciale d'hébergement avant le 1er juillet 1972 respectivement le 1er janvier 1980 et, le cas échéant, de quelle manière auraient évolué les surfaces affectées à l'hébergement et à quelles dates seraient survenus ces changements d'affectation.

c) Il reste à déterminer si le tiers intéressé peut se prévaloir d'une autre disposition qui permettrait l'installation des objets litigieux hors de la zone à bâtir.

■ agissant de l'article 24b LAT, la décision attaquée confirme la décision spéciale du DDTE (07.07.2015) en ce qu'elle constate que l'autorisation sollicitée ne peut pas se fonder sur cette disposition dès lors que l'exploitation du requérant ne remplit pas les conditions permettant de la considérer comme une entreprise agricole au sens de la LDFR, ceci indépendamment du fait que dans les centres d'exploitation temporaire, les travaux de transformation ne peuvent être autorisés qu'à l'intérieur des constructions et installations existantes (art. 24b al. 1 et 1terLAT). Il ressort du texte de l'article 24b LAT qu'il ne peut effectivement pas servir de fondement à la construction des installations litigieuses.

L'article 24c LAT exclut les nouvelles constructions ou installations puisqu'il se limite à autoriser la rénovation de constructions ou installations existantes, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction. En outre, il ne concerne pas le changement d'affectation et ne s'applique qu'aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible (art. 41 OAT). Il ne peut ainsi pas fonder l'autorisation requise. Quant à l'article 24a LAT, il ne concerne pas non plus les constructions ou installations nouvelles. Ainsi, cette disposition ne fournit pas non plus de fondement à la construction des installations litigieuses.

6.a) Il reste à examiner si l'article 24 LAT peut servir de fondement légal à l'autorisation de construire demandée. Cet article prévoit que, hors de la zone à bâtir et en dérogation à l'article 22 al. 2 let. a LAT (exigence de la conformité à la zone), des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation si l'implantation de ces nouvelles constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a) et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b).

b) Il ne peut pas sérieusement être retenu que la mise en place de yourtes, d'un dôme ou de caravanes s'imposerait sur le site de la ferme du Soliat de par leur destination d'hébergement, que ce soit pour les touristes ou pour les employés. En ce qui concerne l'hébergement des employés, le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de préciser que la construction de chambres d'employés dans un restaurant de montagne n'était pas forcément imposée par leur destination, mais qu'il était nécessaire d'examiner si ces possibilités de logement étaient requises par une exploitation convenable du restaurant. Selon la jurisprudence, tel est le cas lorsque la zone d'habitation la plus proche est très éloignée et qu'elle peut difficilement être atteinte (ATF 117 Ib 266). En l'espèce, et ainsi que cela ressort des cartes topographiques, des photographies aériennes et des outils de mesure des distances mis à disposition par l'Office fédéral de la topographie [swisstopo](https://map.geo.admin.ch) sur le site <https://map.geo.admin.ch>, la ferme du Soliat se situe à une distance d'environ douze kilomètres par la route des zones d'habitation les plus proches (Couvét, Travers) et elle est facilement accessible en véhicule. Il est donc possible pour une partie du personnel, et en particulier celui dont la présence en tout temps n'est pas nécessaire, de loger dans une de ces zones d'habitation. Pour ce qui a trait à l'hébergement des touristes, il n'est pas possible de retenir que l'implantation de trois yourtes et d'un dôme serait imposée par leur destination d'hébergement. Il y a implantation imposée par la destination lorsque la construction doit, pour des motifs techniques ou d'exploitation, être réalisée à un endroit situé en dehors de la zone à bâtir. Il faut en juger selon des critères objectifs et non selon les idées et les vœux subjectifs du propriétaire, ni selon des critères de commodité ou d'agrément. En l'espèce, le tiers intéressé fait valoir que les dortoirs existants ne

rencontrent plus l'agrément de la clientèle, laquelle rechercherait aujourd'hui un logement de qualité et un certain niveau de confort. Pour ces motifs, les chambres individuelles seraient saturées et il devrait diversifier son offre d'hébergement pour rester compétitif (observations du 11.07.2016). Si on devait déduire de cet argumentaire que, pour les raisons évoquées, le tiers intéressé entend offrir des nouvelles expériences d'hébergement sous yourte ou sous dôme, cela ne saurait toutefois suffire pour considérer que ces nouvelles constructions seraient imposées par leur destination, sauf à admettre que n'importe quelle construction remplirait cette condition du moment qu'elle offrirait une nouvelle expérience d'hébergement ou de restauration, ce qui viderait de son sens un principe primordial de l'aménagement du territoire selon lequel, en dehors des zones à bâtir, le territoire doit en principe rester libre de constructions.

Pour ce motif déjà que l'implantation des constructions à la ferme du Soliat n'est pas imposée par leur destination, une autorisation exceptionnelle fondée sur l'article 24 LAT n'est pas possible.

c) Par ailleurs, l'article 24 let. b LAT prévoit une deuxième condition : l'implantation de nouvelles constructions ou installations n'est autorisée que si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. La pesée des intérêts exigée par cette disposition comprend la détermination de tous les intérêts, publics et privés, touchés par le projet (art. 3 al. 1 let. a OAT). Il s'agit évidemment d'abord des intérêts poursuivis par la LAT elle-même (notamment la préservation des terres cultivables, l'intégration des constructions dans le paysage, la protection des rives, sites naturels et forêts ■ art. 3 al. 2 LAT), mais aussi des autres intérêts protégés dans les lois spéciales (LPE, LPN, LFo, OPB, OPAir); les intérêts privés sont également pris en compte. L'autorité doit ensuite apprécier ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent (art. 3 al. 1 let. b OAT). La pesée des intérêts proprement dite tient compte, dans la mesure du possible, de l'ensemble des intérêts en présence, et doit être motivée (art. 3 al. 1 let. c et al. 2 OAT) (arrêt du TF du 25.11.2002 [1A.55/2002]cons. 3.1).

aa) La ferme du Soliat se situe à l'intérieur de plusieurs zones qui se superposent. Elle se trouve tout d'abord à l'intérieur d'un site naturel cantonal selon le décret concernant la protection des sites naturels du canton, du 14 février 1966 (RSN 461.303), et elle est plus particulièrement affectée à la zone de crêtes et forêts au sens dudit décret. Cette zone est soumise 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 (art. 2). On peut ainsi considérer que cette zone de crêtes et forêts est, au Soliat, une zone à protéger au sens de l'article 17 al. 1 let. b LAT ("paysages d'une beauté particulière, d'un grand intérêt pour les sciences naturelles ou d'une grande valeur en tant qu'éléments du patrimoine culturel"), inconstructible sous réserve éventuellement de la possibilité d'y édifier des constructions agricoles ou forestières (ATF 132 II 408cons. 4.1). La ferme du Soliat se trouve ensuite dans la zone à protéger communale "Le Soliat" ZP2-3 de la commune de Val-de-Travers, actuellement encore régie par le règlement d'aménagement du village de Travers, du 26 septembre 1995, dont l'article 14.04 précise que, contiguë à la réserve cantonale du Creux du Van, elle doit être maintenue dans son état actuel. A cela s'ajoute que la ferme du Soliat fait partie d'une zone inscrite à l'inventaire cantonal des objets que l'Etat entend mettre sous protection (ICOP), en application de l'article 23 de la loi sur la protection de la nature (LCPN), du 22 juin 1994, loi qui a notamment pour but de protéger la faune et la flore ainsi que les milieux naturels et la biodiversité et de ménager

l'aspect caractéristique du paysage (art. 1 let. a, b et c).

La zone dans laquelle est érigée la ferme du Soliat bénéficie aussi d'une protection au sens de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), du 1er juillet 1966. En effet, en application de cette loi qui a notamment pour but de ménager et de protéger l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments du pays, et de promouvoir leur conservation et leur entretien (art. 1 let. a LPN) de même que de protéger la faune et la flore indigènes, ainsi que leur diversité biologique et leur habitat naturel (art. 1 let. d LPN), la ferme du Soliat est incluse dans l'objet 1004 "Creux du Van et gorges de l'Areuse" inscrit depuis 1977 à l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) conformément à l'article 5 de LPN et à l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP), du 10 août 1977. Il est à relever que l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible (art. 6 al. 1 LPN).

bb) En l'espèce, les diverses mesures de protection auxquelles est soumise la zone dans laquelle se trouve la ferme du Soliat témoignent de l'importance du site d'un point de vue de l'aménagement du territoire ainsi que de la protection de la nature et du paysage. Elles sont l'expression de l'intérêt majeur qui existe à le maintenir intact, conformément aux buts des différentes législations sur la base desquelles ces mesures ont été prises et qui sont rappelées ci-dessus. De son côté, le tiers intéressé se prévaut de son intérêt économique à pouvoir héberger ses clients et son personnel. Dans l'appréciation de cet intérêt, il convient de relever que la ferme du Soliat comprend actuellement 65 lits en dortoir, trois chambres pour deux personnes et une chambre pour trois personnes, ainsi que trois chambres individuelles pour le personnel (cf. lettre du 19.12.2014 à l'appui de la demande de permis de construire). Le permis de construire est demandé notamment pour suivre l'évolution des goûts de la clientèle, qui privilégie le couchage sous le dôme et les yourtes, forme d'hébergement "qui [est] largement préférée[s] au couchage à la Ferme et notamment au dortoir commun, dortoir dont la fréquentation n'a pas cessé de baisser ces dernières années avec l'évolution des goûts et des mœurs des touristes" (cf. lettre du 19.12.2014). Le tiers intéressé admet ainsi que les capacités actuelles d'accueil ne sont pas épuisées, même si elles sont boudées par la clientèle. Le permis de construire sollicité, qui vise à implanter de nouvelles constructions plutôt que de transformer les dortoirs existants, paraît ainsi obéir à des considérations de commodité et de facilité ainsi qu'à des considérations financières compte tenu des coûts respectifs des nouvelles constructions d'une part et des transformations des dortoirs d'autre part. Procédant à une pesée entre les intérêts publics en cause, tels que rappelés ci-dessus, et l'intérêt privé du tiers intéressé, la Cour de céans retient que les intérêts publics en présence sont prépondérants et s'opposent à une autorisation de construire fondée sur l'article 24 LAT.

d) Il découle de ce qui précède qu'une autorisation de construire basée sur l'article 24 LAT doit être refusée aussi au motif que des intérêts publics prépondérants s'y opposent.

7. Les motifs développés ci-dessus amènent à l'admission du recours. La décision attaquée ainsi que la décision spéciale du DDTE du 7 juillet 2015 et la décision de sanction définitive du Conseil communal de Val-de-Travers du 22 juillet 2015 sont annulées. La cause est transmise au Conseil d'Etat pour nouvelle décision en matière de frais et dépens pour la procédure devant lui.

8. Conformément à l'article 47 LPJA, la partie qui succombe est condamnée au paiement des frais de procédure (al. 1) et les autorités cantonales et communales ne paient pas de frais (al. 2). Vu l'issue du litige, les frais de la présente procédure, ascendant à 1'320 francs (émolument de décision de CHF 1'200 et débours par CHF 120), doivent être mis à la charge de X. Ce dernier versera en outre une indemnité de dépens aux recourants, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat qui les représentait déjà devant le Conseil d'Etat. En l'absence de dépôt d'un mémoire d'honoraires, les dépens seront fixés sur la base du dossier (art. 66 al. 2 TFrais). Tout bien considéré, ils peuvent être équitablement fixés à 1'500 francs, frais et TVA compris.

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Admet le recours dans la mesure de sa recevabilité.
2. Annule la décision du Conseil d'Etat du 4 mai 2016, la décision spéciale du DDTE du 7 juillet 2015 et la décision du Conseil communal de Val-de-Travers du 22 juillet 2015.
3. Transmet la cause au Conseil d'Etat pour nouvelle décision en matière de frais et dépens pour la procédure devant lui.
4. Met à la charge du tiers intéressé les frais de la procédure par 1'320 francs.
5. Ordonne la restitution de leur avance de frais aux recourants.
6. Alloue aux recourants une indemnité de dépens de 1'500 francs, à charge du tiers intéressé.

Neuchâtel, le 16 juin 2017

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).

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