

NE_GERICHTE CDP.2021.108 vom 22. Dezember 2010

NE Tribunal cantonal, 2010-12-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2021.108_d20101222

FR: NE_GERICHTE CDP.2021.108 du 22 décembre 2010

IT: NE_GERICHTE CDP.2021.108 del 22 dicembre 2010

Regeste

Aménagement du territoire : modifications de terrain et suppression d'éléments naturels effectuées sans droit. Refus de permis de construire et de dérogation. Remise en état et mesures de compensation.

Erwägungen

E. 1

de l'arrêté, en cas d'atteinte illicite à un objet protégé, le département ordonne la réparation aux conditions fixées par la LCPN. Cette dernière prévoit que toute atteinte illicite à un bien-fonds ou un objet protégé donne lieu à réparation, qui s'exécute en principe en nature, par la remise en état, la reconstitution ou, à défaut, le remplacement adéquat du bien-fonds ou de l'objet touché, la charge des travaux incombant à l'auteur du dommage (art. 39 al. 1 et 40 al. 1 et 2). Le droit fédéral dispose quant à lui que celui qui porte atteinte à un biotope protégé peut être tenu d'annuler les effets des mesures prises illicitement, de prendre à sa charge les frais occasionnés par la réparation du dommage et de fournir une compensation appropriée lorsque le dommage ne peut être réparé (art. 24e LPN). A l'instar de ce que prévoit le droit fédéral (Largey, Le cadre juridique des atteintes licites et illicites à la nature et au paysage in RDAF 2014 I 535, p. 563 et 578), la LCPN prévoit un lien de subsidiarité entre les mesures compensatoires, si bien que la reconstitution peut être exigée en premier lieu; si elle s'avère impossible ou disproportionnée peut intervenir le remplacement adéquat. Dans certains cas, un remplacement peut toutefois s'avérer plus judicieux qu'une reconstitution eu égard aux intérêts de la nature (Sidi-Ali, La protection des biotopes en droit suisse, 2008, p. 178).

b) Le requérant estime qu'en ne discutant pas les éléments proposés en mars 2015 dans le rapport de l'écologue, le Conseil d'Etat a constaté de manière inexacte les faits pertinents et qu'en ordonnant la reconstitution il a violé le 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).

Dans son préavis défavorable du 19 septembre 2014, le SFFN, après avoir relevé l'intérêt du secteur pour certaines espèces, était d'avis de proposer au département une remise en état. Par ailleurs, concernant le rapport de 2015 qui proposait pour la partie nord de l'article 8000 de replanter des haies et bosquets sur les bords de la partie nord, à raison de 120 m²,

auxquels s'ajoute une autre surface non quantifiée - , le Conseil d'Etat reprend l'appréciation du département selon laquelle la solution proposée par le recourant est moins favorable pour la nature que la reconstitution, car elle ne permet pas de créer "un réseau parallèle à la pente générale" afin de rétablir la connectivité entre deux cordons boisés situés de part et d'autre des biens-fonds 1402 et 8000. Le recourant n'indique pas en quoi cette constatation serait erronée mais se borne à contester avoir admis que la replantation des haies et bosquets pourrait se faire à l'endroit où se trouvaient précédemment ces objets. Le fait que le Conseil d'Etat indique qu'un remplacement peut certaines fois se révéler plus judicieux qu'une reconstitution eu égard aux intérêts de la nature, ne signifie pas encore, contrairement à ce qu'allègue le recourant, qu'il aurait en l'occurrence violé le principe de proportionnalité. Le recourant se borne par ailleurs à indiquer que les mesures proposées dans le rapport de mars 2015 respectaient ce principe sans indiquer en quoi la reconstitution telle qu'ordonnée par le département ne le ferait pas.

Concernant la partie centrale, la reconstitution ordonnée est similaire à celle résultant du rapport de 2015 et le recourant n'indique pas non plus les motifs pour lesquels le principe de la proportionnalité serait violé. Le passage des machines restant possible, la mesure a à bon droit été jugée proportionnée par les autorités inférieures.

5.a) Le recourant ne conteste pas avoir effectué des modifications de terrain soumises à permis de construire. Après avoir allégué que les services du département lui auraient donné l'assurance qu'une reconstitution de la topographie d'origine ne serait pas ordonnée, il estime que cette reconstitution est totalement disproportionnée. C'est dès lors d'abord la violation du principe de la bonne foi qu'il invoque. D'après 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 (a) que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (b) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (c) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour (d) prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et (e) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 131 II 627cons. 6.1 et les références citées). Ces principes s'appliquent par analogie au défaut de renseignement, la condition (c) devant toutefois être formulée de la façon suivante : que l'administré n'ait pas eu connaissance du contenu du renseignement omis ou que ce contenu était tellement évident qu'il n'avait pas à s'attendre à une autre information (ATF 131 V 472cons. 5).

b) On cherche en vain au dossier une assurance de l'autorité selon laquelle une reconstitution topographique des lieux ne serait nullement exigée. Par ailleurs, on ne saurait considérer qu'une telle assurance aurait amené le recourant à prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice. Il n'invoque d'ailleurs aucun élément qui permettrait de considérer que cette condition est remplie.

6.a) Sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice (art.16a al. 1 LAT). Sont notamment conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui servent à l'exploitation tribulaire du sol ou au développement interne (art.34 al. 1 OAT). Une autorisation ne peut être délivrée que : a. si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question; b. si aucun intérêt prépondérant

ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu, et c. s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme. En exigeant que la construction soit nécessaire à l'exploitation en cause, le Conseil fédéral entendait limiter les constructions nouvelles à celles qui sont réellement indispensables à l'exploitation agricole ou horticole, afin de garantir que la zone agricole demeure une zone non constructible. La nécessité de nouvelles constructions s'apprécie en fonction de critères objectifs et dépend notamment de la surface cultivée, du genre de cultures et de production (dépendante ou indépendante) ainsi que de la structure, de la taille et des nécessités de l'exploitation. Ces constructions doivent être adaptées notamment par leur importance et leur implantation aux besoins objectifs de l'exploitation en cause (arrêt du TF du 11.08.2008 [1C_372/2007] cons. 3 et les références citées). Les exigences en terme de nécessité d'exploitation posées par l'article 16a al. 1 LAT valent également pour les modifications de terrain visant à faciliter l'exploitation agricole (Ruch/Muggli, Commentaire pratique LAT : Construire hors zone à bâtir, n. 55 ad art. 16a). Concernant les intérêts prépondérants relevés par l'article 34 al. 4 let. b OAT, les critères sont les buts et principes énoncés aux articles 1 et 3 LAT, notamment en terme de protection du paysage, des biotopes et des sites (art. 3 al. 2 let. b et d LAT). L'article 34 al. 4 OAT prévoit donc une pesée globale des intérêts pour les bâtiments conformes à l'affectation de la zone au même titre que pour les autorisations exceptionnelles octroyées aux constructions hors de la zone à bâtir (Ruch/Muggli, in op. cit., n. 56 ad art. 16a).

b) Comme le relève justement le Conseil d'Etat, le fait que la parcelle se trouve en zone viticole et qu'une autorisation de planter de la vigne a été octroyée ne signifie pas encore que les modifications de terrain effectuées sont nécessaires au regard de la loi et de la jurisprudence précitées. Le recourant n'amène aucun élément permettant de contredire la constatation du Conseil d'Etat selon laquelle il n'a pas démontré que des mesures plus modestes n'auraient pas suffi. Les photos préexistantes aux travaux exécutés ne permettent pas de constater, contrairement à ce qu'allègue le recourant, que l'exploitation manuelle n'était pas possible. Même à supposer que le remblayage était nécessaire, force est de constater qu'un intérêt prépondérant s'oppose à son implantation vu les haies, bosquets et murs de pierres sèches présentant un intérêt écologique et les reliefs préexistants servant de refuge à la petite faune. Peu importe que le document intitulé "Etude du paysage neuchâtelois de 2014 du bureau Natura", mentionné par le recourant, relève encore d'autres objectifs à atteindre en zone viticole, objectifs qui ne sont en l'occurrence pas mis en péril par les remblayages.

7.a) En dérogation à l'article 22 al. 2 let. a LAT des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation si leur implantation hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (art. 24 LAT). Dans le cas des exploitations agricoles, la notion de conformité à l'affectation de la zone coïncide pour l'essentiel avec celle d'implantation imposée par la destination de la construction au sens de l'article 24 let. a LAT. Il faut que leur implantation, leurs dimensions et leur conception répondent à un besoin objectivement fondé (Muggli, in op. cit., n. 7 ad art. 24).

b) Le recourant estime que la situation exceptionnelle tenant aux particularités du bien-fonds aurait dû amener le département à octroyer une dérogation. Les motifs précités relatifs à la conformité à la zone agricole ne permettent pas de retenir que les modifications de terrain litigieuses répondaient à un tel besoin. C'est par ailleurs avec raison que le

Conseil d'Etat a tenu compte des intérêts prépondérants de la nature et du paysage.

8.a) Hors de la zone d'urbanisation, lorsqu'une construction ou une installation n'est pas conforme aux prescriptions de la loi ou aux autorisations délivrées, le département peut ordonner notamment la remise en état, la suppression ou la démolition (art. 46 al. 1 let. fLConstr.par renvoi de l'art. 46aLConstr.). 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 (sur cette notion, cf. cons. 4b).

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 21cons. 6,123 II 248cons. 3a/bb; arrêts du TF des 30.06.2015 [1C_61/2014]cons. 5.1 et 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 (123 II 248cons. 4a,111 Ib 213cons. 6b et les références citées). Dans la mesure où son autonomie est en cause, le département, lorsqu'il est habilité à statuer (art. 61 al. 1 RELConstr.), 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 le département est mieux à même d'apprécier les conditions locales et de déterminer la politique qu'il entend suivre en la matière (RJN 2010, p. 397cons. 2b).

En ce qui concerne l'intérêt public lésé, l'application du droit fédéral dérogatoire hors zone à bâtir se doit d'être rigoureuse, de sorte que les autorités chargées de son application puissent le faire de manière cohérente et assurent ainsi le respect du principe de la sécurité du droit. La violation du principe de la séparation de la zone constructible et non constructible constitue une violation grave de l'un des principes les plus importants du droit fédéral de l'aménagement du territoire (ATF 132 II 21cons. 6.4).

b) Le recourant commence par alléguer que la reconstitution de la topographie d'origine est impossible sur la base des documents du SGRF annexés à la décision du département qui s'y réfère.

Le 25 avril 2018, le SGRF a procédé à une nouvelle analyse des modifications de la topographie sur un secteur nord-ouest de la parcelle 8000 et a indiqué disposer désormais de deux relevés laser aériens (LIDAR) extrêmement denses et précis, établis selon les mêmes méthodes, celui de 2016 étant juste plus dense que celui de 2010 mais le niveau de précision étant le même. Pour les deux relevés, il est précisé que la précision altimétrique est d'environ 10 cm. Le Conseil d'Etat indique par ailleurs dans sa décision que c'est le relevé

2010 qui constitue la référence à suivre pour la remise en état, étant donné qu'il se base sur un relevé LIDAR, soit sur une technologie reconnue dans le domaine de la mensuration et qu'il a été effectué par l'Office fédéral de la topographie swisstopo, organe spécialisé en la matière. Rien au dossier ne permet de contredire la pertinence et la véracité de ces documents. Une comparaison des relevés LIDAR 2010 et 2016 permet de constater les modifications du terrain opérées par le recourant. Par ailleurs, il n'y a aucun motif de s'écarter des deux profils en long annexés à la décision entreprise qui ont été faits en deux endroits représentatifs des travaux effectués (cf. observations au Service juridique du Conseil d'Etat du 04.03.2018, p. 10) et qui permettent de reconstituer la topographie. De plus, comme le mentionne avec pertinence le Conseil d'Etat, le recourant a pu faire chiffrer le coût de la reconstitution sur cette base et il est malvenu de contester les documents alors qu'il n'a fait aucun relevé en 2010 avant de commencer les travaux sans déposer de plans (qui lui ont d'ailleurs été demandés à réitérées reprises au cours de la procédure). Les plans déposés n'ont pas permis de déterminer la topographie initiale puisqu'au moment où ils ont été établis, des aménagements de terrain avaient déjà été entrepris.

Le recourant renvoie par ailleurs à ses recours au Conseil d'Etat faisant état d'une violation du principe de la proportionnalité et reproche à cette autorité de ne pas avoir tenu compte des frais qui seraient engendrés pour la plantation de vignes après remise en état.

Comme l'ont relevé le département puis le Conseil d'Etat, l'intéressé ne peut se prévaloir de sa bonne foi vu que l'autorisation de planter réservait le préavis du SFFN, qu'il a entamé les travaux bien qu'il n'avait obtenu aucun permis de construire et qu'il les a poursuivis alors même que les autorités l'ont régulièrement interpellé après lui avoir signifié l'arrêt immédiat des travaux. Sa mauvaise foi est dès lors manifestement établie. Du point de vue de l'intérêt public, la dérogation à la règle ne saurait être qualifiée de mineure, puisque la surface concernée est de 2'500 m² et que l'intérêt à la protection de la nature, soit de maintenir la diversité de relief et les éléments structurants du paysage viticole, prévaut sur les intérêts économiques du recourant. Il fait valoir que l'ordre de démolition impliquerait de réduire à néant son investissement (aménagement de la partie nord et centrale de l'article 8000 par CHF 113'500 et valeur des ceps plantés par CHF 26'078). Or le Tribunal fédéral, concernant un investissement de plus de 300'000 francs, a estimé que les intérêts patrimoniaux même conséquents devaient céder le pas face à une violation fondamentale des règles de l'aménagement du territoire (arrêt du TF du 04.11.2009 [1C_136/2009] cons. 6.2). Les mêmes considérations valent concernant les frais de remise en état. La somme y relative de 348'658.15 francs est importante mais n'est pas à elle seule décisive, un ordre de démolition et de remise en état ayant été confirmé pour des montants bien plus importants (cf. notamment arrêt du TF du 04.11.2009 [1C_136/2009]). Quant à la perte annuelle invoquée, qui n'a au demeurant pas fait l'objet d'une expertise, elle n'est pas déterminante, le recourant ayant la possibilité de replanter des vignes et seuls 4 % de son domaine viticole étant concernés par la remise en état. La même constatation s'impose concernant les frais de replantation de la vigne dont le recourant fait état pour la première fois dans son recours à la Cour de droit public.

9. Pour l'ensemble de ces motifs, le recours doit être rejeté et les frais mis à charge du recourant qui succombe (art. 47 al. 1 LPJA). Ce dernier ne peut prétendre à des dépens (art. 48 al. 1 a contrario LPJA). Le conseil communal ne peut prétendre à des dépens (art. 48 al. 1 a contrario LPJA). Il en est de même des tiers intéressés, qui n'ont pas procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel (art. 48 al. 1 a contrario LPJA).

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Rejette le recours.

2. Met à la charge du recourant un émoulement de décision de 1'200 francs et les débours par 120 francs, montants compensés par son avance.

3. N'alloue pas de dépens.

Neuchâtel, le 23 septembre 2021

1 Sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. Cette notion de conformité peut être restreinte en vertu de l'art. 16, al. 3.

1bis Les constructions et installations nécessaires à la production d'énergie à partir de biomasse ou aux installations de compost qui leur sont liées peuvent être déclarées conformes à l'affectation de la zone et autorisées dans une exploitation agricole si la biomasse utilisée est en rapport étroit avec l'agriculture et avec l'exploitation. Les autorisations doivent être liées à la condition que ces constructions et installations ne serviront qu'à l'usage autorisé. Le Conseil fédéral règle les modalités.³⁷

2 Les constructions et installations qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice sont conformes à l'affectation de la zone. Le Conseil fédéral règle les modalités.³⁸

3 Les constructions et installations dépassant le cadre de ce qui peut être admis au titre du développement interne peuvent être déclarées conformes à l'affectation de la zone et autorisées lorsqu'elles seront implantées dans une partie de la zone agricole que le canton a désignée à cet effet moyennant une procédure de planification.

³⁶ Introduit par le ch. I de la LF du 20 mars 1998, en vigueur depuis le 1^{er} sept. 2000 (RO20002042; FF1996III 485).

³⁷ Introduit par le ch. I de la LF du 23 mars 2007, en vigueur depuis le 1^{er} sept. 2007 (RO20073637; FF20056629).

³⁸ Nouvelle teneur selon ch. I de la LF du 23 mars 2007, en vigueur depuis le 1^{er} sept. 2007 (RO20073637; FF20056629).

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.

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

1 La disparition d'espèces animales et végétales indigènes doit être prévenue par le maintien d'un espace vital suffisamment étendu (biotopes), ainsi que par d'autres mesures appropriées. Lors de l'application de ces mesures, il sera tenu compte des intérêts dignes de protection de l'agriculture et de la sylviculture.

1bis Il y a lieu de protéger tout particulièrement les rives, les roselières et les marais, les associations végétales forestières rares, les haies, les bosquets, les pelouses sèches et autres milieux qui jouent un rôle dans l'équilibre naturel ou présentent des conditions particulièrement favorables pour les biocénoses.⁵⁵

1ter Si, tous intérêts pris en compte, il est impossible d'éviter des atteintes d'ordre technique aux biotopes dignes de protection, l'auteur de l'atteinte doit veiller à prendre des mesures particulières pour en assurer la meilleure protection possible, la reconstitution ou, à défaut, le remplacement adéquat.⁵⁶

2 Dans la lutte contre les ravageurs, notamment dans la lutte au moyen de substances toxiques, il faut éviter de mettre en danger des espèces animales et végétales dignes de protection.

3 La Confédération peut favoriser la réacclimatation en des lieux appropriés d'espèces ne vivant plus à l'état sauvage en Suisse ou menacées d'extinction.

4 La législation fédérale sur la chasse et la protection des oiseaux ainsi que sur la pêche est réservée.

⁵⁵ Introduit par l'art. 66 ch. 1 de la LF du 7 oct. 1983 sur la protection de l'environnement, en vigueur depuis le 1er janv. 1985 (RO19841122; FF1979III 741).

⁵⁶ Introduit par l'art. 66 ch. 1 de la LF du 7 oct. 1983 sur la protection de l'environnement, en vigueur depuis le 1er janv. 1985 (RO19841122; FF1979III 741).

1 Sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui servent à l'exploitation tribulaire du sol ou au développement interne, ou qui sont dans les parties de la zone agricole désignées à cet effet conformément à l'art. 16a, al. 3, LAT nécessaires à une exploitation excédant les limites d'un développement interne et qui sont utilisées pour:

a. la production de denrées se prêtant à la consommation et à la transformation et provenant de la culture de végétaux et de la garde d'animaux de rente;

b. l'exploitation de surfaces proches de leur état naturel.

2 Sont en outre conformes à l'affectation de la zone les constructions et installations qui servent à la préparation, au stockage ou à la vente de produits agricoles ou horticoles:

a. si ces derniers sont produits dans la région et que plus de la moitié d'entre eux proviennent de l'exploitation où se trouvent lesdites constructions et installations ou d'exploitations appartenant à une communauté de production;

b. si la préparation, le stockage ou la vente ne revêt pas un caractère industriel, et

c. si l'exploitation où se trouve lesdites constructions et installations conserve son caractère agricole ou horticole.

3 Sont enfin conformes à l'affectation de la zone les constructions qui servent au logement indispensable à l'entreprise agricole, y compris le logement destiné à la génération qui prend sa retraite.

4 Une autorisation ne peut être délivrée que:

a. si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question;

b. si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu, et

c. s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme.

5 Les constructions et installations qui servent à l'agriculture pratiquée en tant que loisir ne sont pas réputées conformes à l'affectation de la zone agricole.

E. 2

Le recourant estime que son obligation de collaborer à l'établissement des faits peut rester ouverte, l'arrêté ne prévoyant rien dans les cas où la végétation a été supprimée pour se redévelopper ensuite et l'affectation de la parcelle 8000 en zone viticole garantissant la possibilité de planter des vignes puis les exploiter. a) Selon l'article 18 al. 1 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) du 1^{er} juillet 1966, la disparition d'espèces animales et végétales indigènes doit être prévenue par le maintien d'un espace vital suffisamment étendu (biotope) ainsi que par d'autres mesures appropriées. Si les normes fédérales ne visent que les haies et bosquets d'une certaine grandeur, le Tribunal fédéral a admis que la protection par le droit cantonal peut aller au-delà de ce qui est prévu par le droit fédéral (ATF 133 II 220 cons. 2.3, JT 2008, I 649). La loi cantonale sur la protection de la nature (LCPN) du 22 juin 1994 prévoit que la protection de la nature s'étend à la faune, à la flore et aux zones, sites et objets définis comme des biotopes, des objets géologiques ou des sites naturels méritant d'être protégés (art. 5). Sont réputés biotopes méritant d'être protégés les espaces spécialement favorables à la vie des espèces animales et végétales indigènes, notamment celles qui sont rares ou menacées de disparition, qui jouent un rôle important dans l'équilibre naturel ou qui présentent un intérêt particulier pour la science et l'enseignement (art. 8 al. 1). Il s'agit plus spécialement des prairies maigres, des tourbières, des marais, des étangs, des cours d'eau, des rives naturelles et de leur végétation, des haies vives et des bosquets, ainsi que leurs zones de protection (art. 8 al. 2). L'Etat et les communes prennent les mesures de protection commandées par les circonstances et il est en principe interdit de porter atteinte aux objets géologiques, aux marais et à leurs zones de protection, ainsi qu'aux murs de pierres sèches (art. 11 al.1 et al. 2 let. b). Les haies sont protégées sur l'ensemble du territoire cantonal (art. 12 al. 1). L'arrêté concernant la protection des haies, des bosquets, des murs de pierres sèches et des dolines du 19 avril 2006 stipule qu'il est interdit d'essoucher une haie ou un bosquet ou d'en couper les racines, ainsi que de fragmenter une haie dans sa longueur, d'en recéper ou d'en abattre plus du tiers tous les trois ans (art. 5 al. 1). Il est interdit de détruire totalement ou partiellement un mur de pierres sèches (art. 6 al. 1). Par haies, on entend des bandes boisées non assujetties à la législation forestière, généralement à couches végétales étagées (arbustes, arbrisseaux, arbres) (art. 2 al. 1). Par bosquets, on entend des massifs boisés non assujettis à la législation forestière, composés généralement d'arbres, d'arbustes et d'arbrisseaux (art. 2 al. 2). Par murs de pierres sèches, on entend des structures linéaires, effondrées ou non, faisant ou ayant fait office de clôture, construites de manière artisanale et traditionnelle, formées de pierres assemblées sans liant ni mortier (art. 3). b) Le

département a considéré avec raison que l'assujettissement de la parcelle 8000 à la loi sur la viticulture signifie que les immeubles assujettis à cette loi ne peuvent, en principe, recevoir une affectation étrangère à la viticulture (art. 7 de la loi sur la viticulture [LVit] du 30.06.1976), mais ne signifie pas que les haies et bosquets peuvent être détruits sans autorisation, l'arrêté ayant pour but d'assurer la protection des haies, des bosquets, des murs de pierres sèches et des dolines sur l'ensemble du territoire cantonal (art. 1 al. 1). Par ailleurs, l'arrêté pris en application de la LCPN ne saurait être considéré comme de rang inférieur à LVit . Savoir si l'on est en présence d'une lacune proprement dite que le juge peut et doit combler ou d'une lacune improprement dite relevant de considérations de politique législative qui sortent du champ de compétence du pouvoir judiciaire, est une question d'interprétation. L'arrêté prévoit expressément à l'article

E. 5

al. 2 les cas où les haies et bosquets ne sont pas visés par la protection. Si le législateur avait voulu soustraire à la protection les éléments protégés qui ont été supprimés pour se redévelopper ensuite, il l'aurait manifesté dans ces exceptions. Il s'agit dès lors d'une lacune improprement dite et il n'appartient pas à l'Autorité de céans de la combler. Dès lors, que le recourant l'ait ou non admis dans ses écrits, les haies et bosquets sont protégés même s'ils ont resurgi suite à une suppression. Or il ressort de la comparaison des orthophotos de 2008 et de 2011 que des haies et bosquets ont été supprimés tant dans la partie nord que centrale de la parcelle 8000. c) Le recourant estime que le "relevé SFFN éléments naturels" établi lors d'une vision locale le 10 janvier 2011 n'était pas à même de déterminer de quelles espèces étaient constitués les haies et bosquets, le Conseil d'Etat ayant admis qu'il s'agissait d'un simple document de travail ne portant aucun sigle officiel. Le Conseil d'Etat a ajouté avec raison que ce relevé comprend des orthophotos sur lesquelles figure la date imprimée du 4 janvier 2011, ce qui démontre que le SFFN a bien constaté la situation sur place et pris des photographies à cette date en vue de donner son préavis sur la demande de plantation de vignes. Il est à relever de plus que la demande de dérogation du 6 mars 2015 mentionne que l'objet protégé contient des buissons et des arbres se trouvant dans une prairie naturelle et indique que les haies et bosquets sont présents sur une surface de 530 m², présentent une largeur entre 1 et 4 mètres et une hauteur entre 1 et 5 mètres (buissons) ainsi qu'un chêne. Le document établi en mars 2015 par l'écologue intitulé "mesures compensatoires au défrichage et mesures supplémentaires" se base sur les orthophotos ainsi que le plan de l'inventaire nature de la commune et propose que les nouvelles haies soient constituées d'essences indigènes et de quelques chênes pour "retrouver une composition similaire à l'orthophoto de 2008" et conclut que les travaux entrepris ont modifié profondément l'écosystème en place composé de prairies, haies et bosquets. Le plan annexé à ce rapport mentionne par ailleurs les bosquets supprimés. Il ressort de ces éléments que le recourant reconnaissait la valeur des objets détruits illégalement et leur protection. Vu l'ensemble de ces éléments, il ne peut se prévaloir du fait que le rapport du 4 janvier 2011 du SFFN n'aurait aucune valeur officielle. Comme le Conseil d'Etat l'a relevé, c'est au recourant qu'il appartenait de fournir des informations sur la situation qui préexistait sur son terrain et c'est à lui de supporter les conséquences de l'absence de collaboration à l'établissement des faits. Enfin, l'autorisation de planter délivrée par la commission du 8 août 2011 mentionnait que le bien-fonds était riche en éléments naturels protégés ou méritant protection (haies, bosquets, murs de pierres sèches) et indiquait que le requérant devra fournir au SFFN un plan précis de la plantation envisagée. d) Le relevé du SFFN du 4 janvier 2011 et les photos annexées mentionnent un mur de pierres sèches. La carte de l'inventaire communal et la

fiche 17 y relative ont été prises en considération comme un indice supplémentaire de son existence. Enfin, le recourant a mentionné la présence de murs à plusieurs reprises dans la procédure et son argumentation tendant à nier son existence relève de la mauvaise foi. Dans un courrier du 21 mars 2013 au département, il mentionne, concernant les éléments "nature" enlevés que le bureau A. _____ SA a réalisé une projection de remise en état, soit que le mur de pierres sèches a été déplacé pour faciliter le transfert entre les deux entités "nature" et qu'un deuxième mur de pierres sèches a été nouvellement projeté. Le formulaire de demande dérogation ainsi que les documents annexes mentionnent également la présence de murs de pierres sèches. Dans un courrier du 11 décembre 2011 au département, le recourant justifie les remblayages par la nécessité d'éliminer les talus et anciens murets cassés afin d'éviter les chutes, puis dans un courrier du 16 octobre 2012 au SAT, il mentionne que la fonctionnalité du terrain doit être respectée afin d'éviter les manœuvres et les risques dus à la présence d'un mur. Vu les éléments précités et les déclarations du recourant, le Conseil d'Etat pouvait sans arbitraire confirmer l'existence de murs de pierres sèches.

3. a) Le recourant conteste l'intérêt écologique des éléments supprimés en alléguant qu'aucune dérogation n'était dès lors nécessaire. Il en déduit que le Conseil d'Etat ne pouvait pas opposer l'intérêt public à la protection des objets détruits et leur reconstitution à son intérêt privé d'exploiter mécaniquement l'entier de la parcelle 8000. Des dérogations aux mesures de protection peuvent être accordées par le département en application des dispositions de la LCPN (art. 8 de l'arrêté). Selon l'article 35 al. 1 de dite loi, si les circonstances l'exigent, l'autorité compétente peut accorder certaines dérogations aux mesures de protection prises en application de la loi. L'octroi de telles dérogations implique en principe l'existence d'un intérêt public prépondérant (al. 2). Il y a lieu de rappeler ici que les dérogations ne sauraient être accordées qu'à titre exceptionnel et ne peuvent tendre qu'à l'assouplissement des exigences légales lorsque, dans un cas particulier, leur application stricte se révélerait contraire à l'intérêt public ou porterait une atteinte excessive aux intérêts d'un propriétaire sans que l'intérêt public ou l'intérêt des voisins le justifie (RJA 2003, p. 357, p. 358 et les références citées). La possibilité de déroger au système légal doit être réservée aux cas où il s'agit d'éviter des situations trop rigoureuses que le législateur n'a pas voulues ou lorsque les conditions pour l'octroi d'une dérogation sont précisées dans la loi et qu'elles sont réalisées (arrêt du TF du 18.11.2015 [1C_92/2015] cons. 4.4.4 et les références citées; RJA 1988, p. 179 et les références citées). Si un projet est imposé par sa destination à l'endroit prévu, qu'il n'existe pas d'autre alternative et qu'il s'avère ainsi que l'atteinte ne peut être évitée, les intérêts publics et/ou privés touchés doivent être identifiés et pondérés aussi bien que possible, sur la base des motivations données à l'appui du projet (Fahrlander, in Commentaire LPN, Genève-Zurich-Bâle, 2019, N 30 ad art. 18).

b) Comme l'ont retenu le département puis le Conseil d'Etat, la protection d'une haie ou d'un bosquet par l'arrêté est une protection de fait. Il suffit en effet que l'objet tombe sous le coup des définitions de l'arrêté pour bénéficier d'une protection. Il en est de même concernant les murs de pierres sèches. Les fiches "nature pratique" édictées par le canton de Neuchâtel et consultables sur son site officiel (www.ne.ch/autorites/DDTE/SFFN/nature/Pages/Nature-pratique.aspx) expliquent les motifs pour lesquels les haies, bosquets et murs de pierres sèches forment, pour les premières, avec d'autres biotopes, des réseaux écologiques permettant l'échange entre les populations animales et, pour les seconds, constituent des écosystèmes indispensables à la vie de nombreux animaux, en particulier les reptiles et les invertébrés ainsi que certains végétaux. Selon la liste rouge des espèces menacées en Suisse, relative aux reptiles, édictée par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage

(OFEFP) et le Centre de coordination pour la protection des amphibiens et des reptiles de Suisse (Karch), le lézard des murailles n'est pas menacé dans le canton de Neuchâtel, alors que la coronelle lisse est vulnérable et menacée de disparition sur le Plateau et la vipère aspic au bord de l'extinction. La liste relative aux amphibiens mentionne par ailleurs que la salamandre tachetée est vulnérable et en régression. Cette liste, bien que datant de 2005, est établie par des spécialistes mandatés par l'Office fédéral de l'environnement et le recourant n'apporte aucune preuve qui permettrait de démontrer qu'elle n'est plus adaptée à la situation présente actuellement. Le fait de constater que les éléments protégés sont susceptibles de servir de lieux d'habitat et de déplacement aux reptiles et amphibiens est suffisant pour leur reconnaître un intérêt écologique. La fiche 17 relative aux objets protégés par la commune mentionne d'ailleurs que les haies arborées figurant dans le secteur ont les fonctions suivantes : milieu-refuge, site de reproduction, nutrition et échange avec des sites voisins. Se fondant sur la banque de données InfoSpecies qui regroupe les observations d'espèces indigènes de Suisse, le département a relevé que le lézard des murailles et la salamandre tachetée sont présents sur le bien-fonds 8000, alors que la vipère aspic et la coronelle lisse ont été observées à des distances de 200 à 300 mètres du bien-fonds. Ces indications sont suffisantes pour parvenir à la conclusion que les éléments supprimés possédaient un intérêt écologique. C'est également à tort que le recourant conteste la conclusion du Conseil d'Etat selon laquelle il faut retenir que l'intérêt à pouvoir cultiver la vigne aurait pu être garanti sans porter atteinte aux éléments naturels présents et que c'est à bon droit que le département a jugé que l'intérêt public à leur maintien devait prévaloir. Le fait que l'autorisation de planter, délivrée le 8 août 2011, contienne une réserve expresse au sujet des haies, bosquets et murs de pierres sèches et que le recourant ait indiqué dans son mémoire au Conseil d'Etat qu'il ne prétend pas que la présence de haies bosquets et murs de pierres sèches dans la partie nord de l'article 8000 l'empêche totalement d'exploiter la vigne, mais seulement de manière mécanisée, pouvait permettre au Conseil d'Etat de prendre cette conclusion. Au surplus, aucun élément du dossier ne permet de retenir que l'exploitation de la vigne n'est pas du tout envisageable. Même si ce n'est qu'à titre de conclusion subsidiaire que le recourant a indiqué qu'il pourrait exploiter de manière non mécanisée la partie concernée, on voit mal comment cela aurait pu être affirmé si ça ne correspondait pas à la réalité. C'est à juste titre que le Conseil d'Etat a retenu que l'intérêt du recourant à pouvoir cultiver la vigne aurait pu être garanti sans porter atteinte aux éléments naturels, l'intérêt public à leur maintien devant prévaloir. C'est par conséquent à bon droit qu'aucune dérogation n'a été octroyée. 4. a) Selon l'article

E. 10

al. 1 de l'arrêté , en cas d'atteinte illicite à un objet protégé, le département ordonne la réparation aux conditions fixées par la LCPN . Cette dernière prévoit que toute atteinte illicite à un bien-fonds ou un objet protégé donne lieu à réparation, qui s'exécute en principe en nature, par la remise en état, la reconstitution ou, à défaut, le remplacement adéquat du bien-fonds ou de l'objet touché, la charge des travaux incombant à l'auteur du dommage (art. 39 al. 1 et 40 al. 1 et 2). Le droit fédéral dispose quant à lui que celui qui porte atteinte à un biotope protégé peut être tenu d'annuler les effets des mesures prises illicitement, de prendre à sa charge les frais occasionnés par la réparation du dommage et de fournir une compensation appropriée lorsque le dommage ne peut être réparé (art. 24e LPN). A l'instar de ce que prévoit le droit fédéral (Largey , Le cadre juridique des atteintes licites et illicites à la nature et au paysage in RDAF 2014 I 535, p. 563 et 578), la LCPN prévoit un lien de subsidiarité entre les mesures compensatoires, si bien que la reconstitution peut être exigée

en premier lieu; si elle s'avère impossible ou disproportionnée peut intervenir le remplacement adéquat. Dans certains cas, un remplacement peut toutefois s'avérer plus judicieux qu'une reconstitution eu égard aux intérêts de la nature (Sidi-Ali , La protection des biotopes en droit suisse, 2008, p. 178). b) Le recourant estime qu'en ne discutant pas les éléments proposés en mars 2015 dans le rapport de l'écologue, le Conseil d'Etat a constaté de manière inexacte les faits pertinents et qu'en ordonnant la reconstitution il a violé le 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). Dans son préavis défavorable du 19 septembre 2014, le SFFN, après avoir relevé l'intérêt du secteur pour certaines espèces, était d'avis de proposer au département une remise en état. Par ailleurs, concernant le rapport de 2015 – qui proposait pour la partie nord de l'article 8000 de replanter des haies et bosquets sur les bords de la partie nord, à raison de 120 m², auxquels s'ajoute une autre surface non quantifiée -, le Conseil d'Etat reprend l'appréciation du département selon laquelle la solution proposée par le recourant est moins favorable pour la nature que la reconstitution, car elle ne permet pas de créer "un réseau parallèle à la pente générale" afin de rétablir la connectivité entre deux cordons boisés situés de part et d'autre des biens-fonds 1402 et 8000. Le recourant n'indique pas en quoi cette constatation serait erronée mais se borne à contester avoir admis que la replantation des haies et bosquets pourrait se faire à l'endroit où se trouvaient précédemment ces objets. Le fait que le Conseil d'Etat indique qu'un remplacement peut certaines fois se révéler plus judicieux qu'une reconstitution eu égard aux intérêts de la nature, ne signifie pas encore, contrairement à ce qu'allègue le recourant, qu'il aurait en l'occurrence violé le principe de proportionnalité. Le recourant se borne par ailleurs à indiquer que les mesures proposées dans le rapport de mars 2015 respectaient ce principe sans indiquer en quoi la reconstitution telle qu'ordonnée par le département ne le ferait pas. Concernant la partie centrale, la reconstitution ordonnée est similaire à celle résultant du rapport de 2015 et le recourant n'indique pas non plus les motifs pour lesquels le principe de la proportionnalité serait violé. Le passage des machines restant possible, la mesure a à bon droit été jugée proportionnée par les autorités inférieures.

5. a) Le recourant ne conteste pas avoir effectué des modifications de terrain soumises à permis de construire. Après avoir allégué que les services du département lui auraient donné l'assurance qu'une reconstitution de la topographie d'origine ne serait pas ordonnée, il estime que cette reconstitution est totalement disproportionnée. C'est dès lors d'abord la violation du principe de la bonne foi qu'il invoque. D'après 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 (a) que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (b) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (c) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour (d) prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et (e) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 131 II 627 cons. 6.1 et les références citées). Ces

principes s'appliquent par analogie au défaut de renseignement, la condition (c) devant toutefois être formulée de la façon suivante : que l'administré n'ait pas eu connaissance du contenu du renseignement omis ou que ce contenu était tellement évident qu'il n'avait pas à s'attendre à une autre information (ATF 131 V 472 cons. 5). b) On cherche en vain au dossier une assurance de l'autorité selon laquelle une reconstitution topographique des lieux ne serait nullement exigée. Par ailleurs, on ne saurait considérer qu'une telle assurance aurait amené le recourant à prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice. Il n'invoque d'ailleurs aucun élément qui permettrait de considérer que cette condition est remplie. 6. a) Sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice (art. 16a al. 1 L AT). Sont notamment conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui servent à l'exploitation tribulaire du sol ou au développement interne (art. 34 al. 1 OAT). Une autorisation ne peut être délivrée que : a. si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question; b. si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu, et c. s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme. En exigeant que la construction soit nécessaire à l'exploitation en cause, le Conseil fédéral entendait limiter les constructions nouvelles à celles qui sont réellement indispensables à l'exploitation agricole ou horticole, afin de garantir que la zone agricole demeure une zone non constructible. La nécessité de nouvelles constructions s'apprécie en fonction de critères objectifs et dépend notamment de la surface cultivée, du genre de cultures et de production (dépendante ou indépendante) ainsi que de la structure, de la taille et des nécessités de l'exploitation. Ces constructions doivent être adaptées notamment par leur importance et leur implantation aux besoins objectifs de l'exploitation en cause (arrêt du TF du 11.08.2008 [1C_372/2007] cons. 3 et les références citées). Les exigences en terme de nécessité d'exploitation posées par l'article 16a al. 1 LAT valent également pour les modifications de terrain visant à faciliter l'exploitation agricole (Ruch/Muggli , Commentaire pratique LAT : Construire hors zone à bâtir, n. 55 ad art. 16a). Concernant les intérêts prépondérants relevés par l'article 34 al. 4 let. b OAT , les critères sont les buts et principes énoncés aux articles 1 et 3 LAT, notamment en terme de protection du paysage, des biotopes et des sites (art. 3 al. 2 let. b et d LAT). L'article 34 al. 4 OAT prévoit donc une pesée globale des intérêts pour les bâtiments conformes à l'affectation de la zone au même titre que pour les autorisations exceptionnelles octroyées aux constructions hors de la zone à bâtir (Ruch/Muggli, in op. cit., n. 56 ad art. 16a). b) Comme le relève justement le Conseil d'Etat, le fait que la parcelle se trouve en zone viticole et qu'une autorisation de planter de la vigne a été octroyée ne signifie pas encore que les modifications de terrain effectuées sont nécessaires au regard de la loi et de la jurisprudence précitées. Le recourant n'amène aucun élément permettant de contredire la constatation du Conseil d'Etat selon laquelle il n'a pas démontré que des mesures plus modestes n'auraient pas suffi. Les photos préexistantes aux travaux exécutés ne permettent pas de constater, contrairement à ce qu'allègue le recourant, que l'exploitation manuelle n'était pas possible. Même à supposer que le remblayage était nécessaire, force est de constater qu'un intérêt prépondérant s'oppose à son implantation vu les haies, bosquets et murs de pierres sèches présentant un intérêt écologique et les reliefs préexistants servant de refuge à la petite faune. Peu importe que le document intitulé "Etude du paysage neuchâtelois de 2014 du bureau Natura", mentionné par le recourant, relève encore d'autres objectifs à atteindre en zone viticole, objectifs qui ne sont en l'occurrence pas mis en péril par les remblayages. 7. a) En dérogation à l'article 22 al. 2 let. a LAT des

autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation si leur implantation hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (art. 24 LAT). Dans le cas des exploitations agricoles, la notion de conformité à l'affectation de la zone coïncide pour l'essentiel avec celle d'implantation imposée par la destination de la construction au sens de l'article 24 let. a LAT . Il faut que leur implantation, leurs dimensions et leur conception répondent à un besoin objectivement fondé (Muggli , in op. cit., n. 7 ad art. 24). b) Le recourant estime que la situation exceptionnelle tenant aux particularités du bien-fonds aurait dû amener le département à octroyer une dérogation. Les motifs précités relatifs à la conformité à la zone agricole ne permettent pas de retenir que les modifications de terrain litigieuses répondaient à un tel besoin. C'est par ailleurs avec raison que le Conseil d'Etat a tenu compte des intérêts prépondérants de la nature et du paysage. 8. a) Hors de la zone d'urbanisation, lorsqu'une construction ou une installation n'est pas conforme aux prescriptions de la loi ou aux autorisations délivrées, le département peut ordonner notamment la remise en état, la suppression ou la démolition (art. 46 al. 1 let. f LConstr. par renvoi de l'art. 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 (sur cette notion, cf. cons. 4b). 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; arrêts du TF des 30.06.2015 [1C_61/2014] cons. 5.1 et 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 (123 II 248 cons. 4a, 111 Ib 213 cons. 6b et les références citées). Dans la mesure où son autonomie est en cause, le département, lorsqu'il est habilité à statuer (art. 61 al. 1 RELConstr.), 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 le département est mieux à même d'apprécier les conditions locales et de déterminer la politique qu'il entend suivre en la matière (RJN 2010, p. 397 cons. 2b). En ce qui concerne l'intérêt public lésé, l'application du droit fédéral dérogatoire hors zone à bâtir se doit d'être rigoureuse, de sorte que les autorités chargées de son application puissent le faire de manière cohérente et assurent ainsi le respect du principe de la sécurité du droit. La violation du principe de la séparation de la zone constructible et non constructible constitue une violation grave de l'un des principes les plus importants du droit fédéral de l'aménagement du territoire (ATF 132 II 21 cons. 6.4). b) Le recourant commence par alléguer que la reconstitution de la topographie d'origine est impossible sur

la base des documents du SGRF annexés à la décision du département qui s'y réfère. Le 25 avril 2018, le SGRF a procédé à une nouvelle analyse des modifications de la topographie sur un secteur nord-ouest de la parcelle 8000 et a indiqué disposer désormais de deux relevés laser aériens (LIDAR) extrêmement denses et précis, établis selon les mêmes méthodes, celui de 2016 étant juste plus dense que celui de 2010 mais le niveau de précision étant le même. Pour les deux relevés, il est précisé que la précision altimétrique est d'environ 10 cm. Le Conseil d'Etat indique par ailleurs dans sa décision que c'est le relevé 2010 qui constitue la référence à suivre pour la remise en état, étant donné qu'il se base sur un relevé LIDAR, soit sur une technologie reconnue dans le domaine de la mensuration et qu'il a été effectué par l'Office fédéral de la topographie swisstopo, organe spécialisé en la matière. Rien au dossier ne permet de contredire la pertinence et la véracité de ces documents. Une comparaison des relevés LIDAR 2010 et 2016 permet de constater les modifications du terrain opérées par le recourant. Par ailleurs, il n'y a aucun motif de s'écarter des deux profils en long annexés à la décision entreprise qui ont été faits en deux endroits représentatifs des travaux effectués (cf. observations au Service juridique du Conseil d'Etat du 04.03.2018, p. 10) et qui permettent de reconstituer la topographie. De plus, comme le mentionne avec pertinence le Conseil d'Etat, le recourant a pu faire chiffrer le coût de la reconstitution sur cette base et il est malvenu de contester les documents alors qu'il n'a fait aucun relevé en 2010 avant de commencer les travaux sans déposer de plans (qui lui ont d'ailleurs été demandés à réitérées reprises au cours de la procédure). Les plans déposés n'ont pas permis de déterminer la topographie initiale puisqu'au moment où ils ont été établis, des aménagements de terrain avaient déjà été entrepris. Le recourant renvoie par ailleurs à ses recours au Conseil d'Etat faisant état d'une violation du principe de la proportionnalité et reproche à cette autorité de ne pas avoir tenu compte des frais qui seraient engendrés pour la plantation de vignes après remise en état. Comme l'ont relevé le département puis le Conseil d'Etat, l'intéressé ne peut se prévaloir de sa bonne foi vu que l'autorisation de planter réservait le préavis du SFFN, qu'il a entamé les travaux bien qu'il n'avait obtenu aucun permis de construire et qu'il les a poursuivis alors même que les autorités l'ont régulièrement interpellé après lui avoir signifié l'arrêt immédiat des travaux. Sa mauvaise foi est dès lors manifestement établie. Du point de vue de l'intérêt public, la dérogation à la règle ne saurait être qualifiée de mineure, puisque la surface concernée est de 2'500 m² et que l'intérêt à la protection de la nature, soit de maintenir la diversité de relief et les éléments structurants du paysage viticole, prévaut sur les intérêts économiques du recourant. Il fait valoir que l'ordre de démolition impliquerait de réduire à néant son investissement (aménagement de la partie nord et centrale de l'article 8000 par CHF 113'500 et valeur des ceps plantés par CHF 26'078). Or le Tribunal fédéral, concernant un investissement de plus de 300'000 francs, a estimé que les intérêts patrimoniaux même conséquents devaient céder le pas face à une violation fondamentale des règles de l'aménagement du territoire (arrêt du TF du 04.11.2009 [1C_136/2009] cons. 6.2). Les mêmes considérations valent concernant les frais de remise en état. La somme y relative de 348'658.15 francs est importante mais n'est pas à elle seule décisive, un ordre de démolition et de remise en état ayant été confirmé pour des montants bien plus importants (cf. notamment arrêt du TF du 04.11.2009 [1C_136/2009]). Quant à la perte annuelle invoquée, qui n'a au demeurant pas fait l'objet d'une expertise, elle n'est pas déterminante, le recourant ayant la possibilité de replanter des vignes et seuls 4 % de son domaine viticole étant concernés par la remise en état. La même constatation s'impose concernant les frais de replantation de la vigne dont le recourant fait état pour la première fois dans son recours à la

Cour de droit public. 9. Pour l'ensemble de ces motifs, le recours doit être rejeté et les frais mis à charge du recourant qui succombe (art. 47 al. 1 LPJA). Ce dernier ne peut prétendre à des dépens (art. 48 al. 1 a contrario LPJA). Le conseil communal ne peut prétendre à des dépens (art. 48 al. 1 a contrario LPJA). Il en est de même des tiers intéressés, qui n'ont pas procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel (art. 48 al. 1 a contrario LPJA).

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