

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2010.344 vom 24. August 2011

Ne Jurisprudence Adm, 2011-08-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2010.344

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2010.344 du 24 août 2011

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2010.344 del 24 agosto 2011

Regeste

Aménagement sans autorisation d'une aire de sortie de 390 m² pour trois chevaux à titre de loisir, hors zone à bâtir. Le propriétaire du bien-fonds dépose une demande de permis de construire a posteriori. Le DGT autorise 72 m², soit la surface minimale pour trois chevaux lorsque l'aire de sortie est attenante à l'écurie, au sens de l'ordonnance sur la protection des animaux, et ordonne la remise en état du terrain pour le surplus. Le Conseil communal rejette par conséquent la demande de permis de construire pour 318 m². Le propriétaire recourt auprès du Conseil d'Etat. L'aménagement d'une aire de sortie pour chevaux ayant nécessité des travaux de terrassement, la pose d'une toile puis de copeaux est une installation soumise à permis de construire, au sens de l'article 22 LAT. Selon l'article 24d, alinéa 1bis, 2^{ème} phrase LAT, les nouvelles installations extérieures peuvent être autorisées dans la mesure où la détention convenable des animaux l'exige. Selon la doctrine et la jurisprudence, au regard du principe fondamental de la séparation des zones à bâtir de celles qui ne le sont pas, seules peuvent être autorisées les installations respectant les dimensions minimales prévues par l'ordonnance sur la protection des animaux (OPAn). En l'occurrence, il s'est avéré que l'aire de sortie n'était pas attenante à l'écurie, de sorte que la surface minimale exigée par l'OPAn pour trois chevaux passait de 72 à 108 m². Par conséquent, le recourant peut conserver son aire de sortie sur une surface de 108 m². L'ordre de remise en état du sol de l'aire de sortie, soit 282 m², est fondé sur une base légale, un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité. Le recours est admis partiellement et l'ordre de remise en état du terrain est confirmé pour le surplus. _____ Par arrêt du 24 février 2012 (Réf.: [CDP.2011.348-AMTC]), le Tribunal cantonal a rejeté le recours déposé contre la présente décision; arrêt non publié.

Volltext

A.

M. A. (ci-après: l'intéressé, respectivement le recourant) est propriétaire du bien-fonds *** du cadastre de X., situé en zone agricole. Par décisions du 23 septembre 2004, le Département de la gestion du territoire (ci-après: le département) et la Commission foncière agricole ont constaté que ce bien-fonds n'avait plus de vocation agricole et n'était pas soumis à la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR), du 4 octobre 1991.

B.

Au mois d'août 2009, l'intéressé a réaménagé sans autorisation un pâturage sur son bien-fonds pour créer une aire de sortie pour trois chevaux. Dénoncé au service de l'aménagement du territoire (ci-après: le SAT) et interpellé par ce dernier le 1^{er} décembre 2009, l'intéressé a expliqué par courrier du 15 décembre 2009 qu'il avait créé ce paddock

pour laisser les chevaux s'ébattre librement en toute saison et éviter ainsi qu'ils ne transforment les pâturages en bourbiers ainsi que pour travailler leur souplesse sans devoir les transporter en un autre lieu.

C.

Le 16 mars 2010, l'intéressé a déposé une demande de permis de construire a posteriori en vue de légaliser l'aire de sortie. Mise à l'enquête du 11 juin au 12 juillet 2010, l'aménagement n'a suscité aucune opposition et la commune a donné un préavis favorable.

D.

Par courrier du 9 septembre 2010, le SAT a donné le droit d'être entendu à l'intéressé. En bref, le SAT a estimé qu'en application de l'article 24d, alinéa 1bis de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, et des articles 42 ss de son ordonnance d'application (OAT), du 28 juin 2000, l'aire de sortie pour les trois chevaux était surdimensionnée. La SAT envisageait de proposer au département d'accorder une dérogation pour une aire de 72 m², le solde du terrain (318 m²) devant être remis en état.

E.

L'intéressé s'est déterminé le 4 octobre 2010. Pour lui, les dispositions précitées ne s'appliquaient pas à son aire de sortie car il ne s'agissait pas d'une construction (aucun bétonnage ni drainage) mais uniquement d'une amélioration de terrain recouvert de bois déchiqueté. Par ailleurs, l'article 61, alinéa 2 de l'ordonnance sur la protection des animaux (OPAn), du 23 avril 2008, préconisait 150 m² par cheval, de sorte que son aire de sortie n'était nullement surdimensionnée.

F.

Par décision du 22 octobre 2010, le département a accordé une dérogation au sens de l'article 24d, alinéa 1bis LAT pour une aire de sortie pour trois chevaux, pour une surface de 72 m² attenante à la façade nord de l'ancienne ferme, et l'a refusée pour le surplus (318 m²). Il a également ordonné la reconstitution du pâturage d'origine sur 318 m². En bref, le département a exposé que la disposition précitée, combinée avec l'annexe 7 de l'ordonnance sur la protection des animaux, ne permettait d'accorder qu'une autorisation pour une surface de 24 m² par cheval. Pour le surplus, la construction d'une aire de sortie pour chevaux surdimensionnée hors zone à bâtir constituait une violation grave des principes fondamentaux de l'aménagement du territoire, de sorte que la seule mesure permettant de rétablir l'état conforme au droit consistait à ordonner le rétablissement du terrain d'origine.

G.

Par décision du 18 novembre 2010, le Conseil communal de X. a informé l'intéressé qu'il ne pouvait lui accorder de permis de construire que dans la mesure de la décision du département du 26 octobre 2010.

H.

L'intéressé a recouru le 13 décembre 2010, demandant pour quel motif ses chevaux qui pouvaient fouler l'entier du pâturage devaient se limiter à une aire de sortie de 72 m², d'autant qu'il n'y avait aucun changement d'affectation et que tous les autres services de l'Etat avaient émis un préavis favorable. Il a également précisé qu'aucun supplément de surface dure (cailloux, béton) n'avait été ajouté, qu'il avait été et serait en possession de

jeunes chevaux, que l'écurie ne jouxtait pas l'aire de sortie et que ses pâturages étaient rocheux, non marécageux.

I.

I.a.

Le 22 décembre 2010, Me Nicolas Pointet, avocat à Neuchâtel, a informé le service juridique de l'Etat, chargé de l'instruction du recours, qu'il représentait désormais l'intéressé.

I.b.

Par courrier du 24 décembre 2010, Me Pointet a complété la motivation du recours de l'intéressé en précisant que l'aire aménagée s'intégrait parfaitement au paysage puisqu'elle était recouverte de bois déchiqueté et non de sable clair, et que sa dimension n'était pas telle qu'elle y portât atteinte; une vision locale permettrait à l'autorité de s'en convaincre. Ces considérations étaient importantes dans la mesure où, selon le Message du Conseil fédéral à l'appui de la révision de la LAT, c'était l'impact sur le paysage qui justifiait une certaine restriction quant aux installations extérieures.

J.

Le 25 janvier 2011, le Conseil communal a informé le service juridique qu'il n'avait pas d'observations à formuler.

K.

Dans ses observations du 2 février 2011, le département a conclu au rejet du recours. Il a exposé que selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, un enclos pour chevaux était une installation pour laquelle une autorisation était nécessaire lorsqu'il entraînait une modification du terrain, ce qui était le cas en l'espèce. Au surplus, le Tribunal fédéral avait retenu que seules les aires de sortie correspondant aux dimensions minimales prévues par l'article 61, alinéa 2 OPAn pouvaient en principe être autorisées. Enfin, le département a relevé que la situation serait identique s'il devait être fait application de l'article 24c LAT.

L.

Le recourant s'est déterminé le 7 mars 2011, après consultation du dossier. Il a tout d'abord confirmé qu'il sollicitait une vision locale, en indiquant que les photographies au dossier ne restituaient pas une vision réaliste actuelle de l'impact de l'aménagement. Au surplus, la vision locale permettrait de déterminer les parties attenantes à l'aire de sortie et de déterminer le périmètre du pâturage boisé. Par ailleurs, le recourant a relevé qu'il était permis de douter du caractère durable ou fixe de l'aménagement litigieux, car aucun drainage n'avait été effectué et l'aménagement serait rapidement effacé par l'effet de la nature.

M.

Une vision locale a eu lieu le 7 avril 2011 en présence du recourant, de sa compagne et de son mandataire, de représentants du Conseil communal, d'une représentante du département et d'une représentante du service juridique. En bref, il a été constaté que l'aire de sortie n'était pas attenante à l'écurie abritant les trois chevaux du recourant, que le terrain avait été aplani, recouvert de copeaux, clôturé de piquets en bois et que le recourant a effectué des travaux de valorisation du paysage (plantation de petits sapins, reconstitution d'un mur en pierres sèches). Le recourant a également relevé qu'un chemin suffisamment large pour

permettre le passage d'un engin agricole existait auparavant entre la route B. et le pont de grange, passant sur l'actuelle aire de sortie, de sorte que seule une petite partie de cette aire était non aménagée auparavant. La compagne du recourant a également indiqué qu'ils auraient probablement un poulain l'année prochaine, destiné, à terme, à remplacer un cheval plus âgé, et que pour eux, le cheval restait un loisir.

Il sera revenu sur les autres éléments du procès-verbal de la vision locale en tant que besoin dans la partie en droit.

N.

Le département s'est déterminé sur le procès-verbal de la vision locale le 9 mai 2011. Il a relevé que comme l'aire de sortie n'était pas attenante à l'écurie, sa surface admissible, compte tenu d'une hauteur au garrot maximale, serait de 108 m², en vertu du tableau 7 de l'annexe 1 de l'ordonnance sur la protection des animaux. Par ailleurs, toujours selon cette ordonnance, la présence probable d'un poulain l'année prochaine ne nécessitait pas une aire de sortie plus grande et au demeurant, si ledit poulain était appelé à remplacer un cheval plus âgé, le recourant n'aurait pas, à terme, davantage de chevaux qu'à l'heure actuelle. Enfin, selon le département, une exploitation ne devait pas forcément disposer d'une aire de sortie pour chaque cheval, les sorties pouvant se faire en alternance.

O.

Outre quelques petites modifications du procès-verbal sollicitées le 3 mai 2011, le recourant a formulé ses observations le 8 juin 2011. Il a d'abord précisé qu'il détenait ses chevaux dans des conditions particulièrement respectueuses, comme les participants à la vision locale avaient pu le constater et que ses chevaux mesuraient respectivement 1.65, 1.68 et 1.72 au garrot. Il a ensuite relevé la parfaite intégration de l'aire de sortie dans le site naturel; la dimension très limitée de cette aire par rapport aux cas traités par le Tribunal fédéral; la faible ampleur de l'aménagement effectif compte tenu des aménagements antérieurs; son souci tout particulier de respecter les exigences en matière de protection des animaux et de l'environnement, concrétisé dans diverses réalisations; l'accord de tous les services de l'Etat excepté du SAT; et le soutien élogieux du président du Conseil communal lors de la vision locale. Le recourant a maintenu son recours et confirmé sa demande d'autorisation pour une aire de sortie de 390 m².

P.

Le 16 juin 2011, le mandataire du recourant a déposé un état de ses honoraires et frais.

Considérant en droit:

1.

Interjeté dans les termes et délai légaux, le recours est recevable. Dirigé expressément contre la décision du département, il doit toutefois être considéré comme étant également dirigé contre la décision du Conseil communal, puisque celle-ci refuse le permis de construire en application de la décision cantonale.

2.

À titre préliminaire, il convient de bien définir les caractéristiques du bien-fonds litigieux. Selon le registre foncier, celui-ci comprend notamment une habitation, un rural, un jardin, le reste du terrain étant en nature de pâturage boisé. Le bien-fonds est situé en zone de

crêtes et forêts au sens du décret concernant la protection des sites naturels du canton du 14 février 1966; selon l'article 2 de ce décret, cette zone est soumise aux dispositions applicables hors de la zone d'urbanisation. Selon le système d'information du territoire neuchâtelois (SITN), le nord-ouest du bien-fonds fait partie d'un site marécageux d'importance nationale mais la délimitation cantonale dudit site, plus fine, l'en exclut totalement. Par ailleurs, le bien-fonds n'avait plus de vocation agricole déjà au 1er juillet 1972 (cf. décision constatatoire du département du 23 septembre 2004).

3.

3.1.

Le recourant doute que l'aire de sortie soit soumise à permis de construire, en l'absence de drainage et de tous travaux "en dur".

3.2.

Au sens de l'article 22, alinéa 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente.

Selon la jurisprudence, les constructions ou installations se définissent comme tous les aménagements durables créés par la main de l'homme, qui sont fixés au sol et qui ont une incidence sur son affectation, soit qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit qu'ils aient des effets sur l'équipement ou qu'ils soient susceptibles de porter atteinte à l'environnement. Par installation, on entend notamment les altérations sensibles apportées au terrain ou au paysage (P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, no 489 et 494 et les nombreux exemples cités).

3.3.

En l'occurrence, le recourant a expliqué que le terrain présentant une faible déclivité, les cailloux et la terre au nord ont été utilisés pour remblayer au sud, de manière à obtenir un terrain plat, puis qu'une toile a été posée sur le sol et recouverte de copeaux. Vu la définition jurisprudentielle précitée, et en dehors de toute considération esthétique, il s'avère qu'il s'agit bel et bien d'une modification du terrain durable, de presque 400 m², créée par la main de l'homme et qui en modifie sensiblement l'aspect.

Par conséquent, l'aire de sortie litigieuse est une installation soumise à permis de construire.

3.4.

Lors de la vision locale, le recourant a fait valoir qu'une grande partie de l'aire est située sur l'ancien chemin d'accès entre la route B. et le pont de grange, assez large pour permettre le passage d'un engin agricole, de sorte que seule une petite partie du terrain était auparavant non aménagée. Cet argument ne permet cependant pas de revenir sur les considérations qui précèdent, car l'aménagement de l'aire de sortie constitue de toute manière un changement d'affectation par rapport au chemin préexistant, lequel changement est soumis à permis de construire.

3.5.

Enfin, l'on relèvera que le Conseil communal est l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire (art. 29 LConstr.) mais que hors de la zone d'urbanisation, l'approbation du Département de la gestion du territoire est nécessaire (art. 62, al. 1 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991). Dans la pratique, un

projet sis en dehors de la zone d'urbanisation nécessite donc un permis de construire à proprement parler, délivré par le Conseil communal, et une décision spéciale pour constructions hors zone à bâtir, délivrée par le Département de la gestion du territoire.

4.

4.1.

Le département a admis qu'une aire de sortie pouvait être aménagée à cet endroit. Demeure litigieuse la question de la surface maximale autorisée pour cette aire, le recourant étant d'avis que les recommandations en matière de protection des animaux doivent être suivies et que l'intégration paysagère prime, tandis que le département s'en tient aux dimensions minimales prévues par le tableau 7 de l'annexe 1 de l'ordonnance sur la protection des animaux et estime que l'aire existante est surdimensionnée.

4.2.

Le droit fédéral règle la question des dérogations à l'affectation de la zone hors de la zone à bâtir notamment aux articles 24ss LAT (P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, op. cit., no 551). Selon l'article 24d LAT, l'utilisation de bâtiments d'habitation agricoles conservés dans leur substance peut être autorisée à des fins d'habitation sans rapport avec l'agriculture (al. 1). Des travaux de transformation peuvent être autorisés dans les bâtiments et les parties de bâtiments inhabités s'ils permettent aux personnes qui habitent à proximité d'y détenir des animaux à titre de loisir dans des conditions particulièrement respectueuses (al. 1bis, 1^{ère} phrase). Les nouvelles installations extérieures peuvent être autorisées dans la mesure où la détention convenable des animaux l'exige (al. 1bis, 2^{ème} phrase).

4.3.

Dans le cas d'espèce, l'objet du litige est uniquement l'aire de sortie pour chevaux réalisée par le recourant, de sorte que c'est l'article 24d, alinéa 1bis, 2^{ème} phrase LAT qui s'applique. Les arguments du recourant relatifs à la qualité optimale des box abritant ses chevaux (cf. observations du 8 juin 2011) ne peuvent donc pas être pris en considération.

4.4.

L'article 2, alinéa 3, lettre f OPAn définit l'aire de sortie comme le pré ou l'enclos aménagé de façon à permettre aux animaux de s'y mouvoir librement tous les jours et par tous les temps. Selon l'article 61, alinéas 1 et 2 OPAn, les chevaux doivent pouvoir prendre suffisamment de mouvement tous les jours. L'utilisation ou la sortie du cheval sont également considérées comme du mouvement. L'aire de sortie doit avoir les dimensions minimales fixées à l'annexe 1, tableau 7, chiffre 3. Il faut, dans la mesure du possible, mettre à la disposition des chevaux les surfaces de sortie recommandées figurant à l'annexe 1, tableau 7, chiffre 4.

Selon la doctrine et la jurisprudence, des installations extérieures telles qu'aires de fumier, haies, clôtures ou aires de sortie peuvent être aménagées en plein air dans la mesure où elles sont indispensables à une garde conforme aux besoins des animaux, selon la législation sur la protection des animaux. Toutefois, l'OPAn ne pose pas de règles impératives en matière d'aménagement d'aires de sortie pour l'élevage de chevaux à titre de loisir dans la zone agricole. Elles ne créent pas de droit opposable à l'autorité chargée de l'aménagement du territoire, en faveur du détenteur de chevaux qui souhaite aménager une aire de délassement ou un paddock dans la zone agricole. Au regard du principe fondamental de la séparation

des zones à bâtir de celles qui ne le sont pas, seules peuvent être autorisées les installations respectant les dimensions minimales prévues par l'OPAn. Les conditions de l'article 24d, alinéa 3 LAT doivent également être respectées. Ainsi, les installations extérieures ne doivent pas menacer l'exploitation des terrains agricoles environnants et aucun intérêt prépondérant, tel que la protection du paysage et du sol, ne doit s'y opposer (Dupré, Commentaire LAT, art. 24d N.31; arrêt du TF 1C_250/2009, consid. 3.4).

5.

5.1.

Selon l'annexe 1, tableau 7, chiffre 3 de l'OPAn, la surface minimale pour une aire de sortie non attenante à l'écurie pour des chevaux dont la hauteur au garrot est supérieure à 162 cm est de 36 m² par cheval. En l'occurrence, les trois chevaux du recourant mesurent 1.65, 1.68 et 1.72 m au garrot et l'aire de sortie n'est pas attenante à l'écurie. Par conséquent, la surface autorisée, au sens de la doctrine et la jurisprudence précitées, est de 108 m². La surface de 24 m² par cheval, retenue par le département dans la décision attaquée, soit 72 m² au total, correspondait à une aire accessible en permanence à l'écurie, mais comme il a été constaté lors de la vision locale, tel n'est pas le cas.

5.2.

Le recourant évoque la probable présence d'un poulain l'année prochaine, destiné, à terme, à remplacer un cheval plus âgé.

Selon l'article 2, alinéa 3, lettre p OPAn, les chevaux sont les animaux domestiqués de l'espèce équine, c'est-à-dire les chevaux proprement dits, les poneys, les ânes, les mulets et les bardots. Quant aux jeunes chevaux, ils sont définis comme des poulains sevrés qui n'ont pas encore atteint l'âge d'une utilisation régulière, mais qui sont âgés de 30 mois au plus (art. 2, al. 3, let. q OPAn). L'article 61, alinéa 4 OPAn prescrit que les juments poulinières avec leur poulain, les jeunes chevaux () doivent pouvoir bénéficier de sorties tous les jours pendant au moins deux heures. Le tableau 7 de l'annexe 1 de l'OPAn ne prévoit toutefois pas d'augmentation de la surface de l'aire de sortie pour un poulain, ni pour un jeune cheval seul. Au surplus, si le poulain évoqué par le recourant est amené à remplacer un cheval plus âgé, le nombre total de chevaux n'augmentera pas durablement.

Par conséquent, l'éventuelle future présence d'un poulain n'est pas à même de modifier la surface minimale autorisée de 108 m².

5.3.

Le recourant fait valoir que son aire de sortie est particulièrement bien intégrée au paysage et que la jurisprudence du Tribunal fédéral limitant l'étendue des paddocks doit être comprise du point de vue de l'impact visuel.

Il est vrai que selon le Message du Conseil fédéral relatif à l'introduction de l'article 24d, alinéa 1 bis LAT (FF 2005 p. 6645-46), cette disposition a été rédigée par rapport à des installations extérieures nécessitant un terrain agricole, très visibles et ayant souvent des incidences considérables sur le territoire et l'environnement. Dans le cas d'espèce, le terrain n'a plus de vocation agricole et l'aménagement réalisé est moins visible que les paddocks habituels (copeaux au lieu de sable clair et rubans reliés par des piquets de bois local au lieu de barrières blanches).

Néanmoins, il ressort de la doctrine et de la jurisprudence précitées qu'il convient de contrôler d'abord que l'aire de sortie n'est pas surdimensionnée et ensuite, qu'elle est bien intégrée au paysage. Reléguer à l'arrière-plan la question des dimensions maximales au profit du critère de l'intégration paysagère aurait pour conséquences une inégalité de traitement: une aire de sortie en zone agricole bien intégrée au paysage pourrait ainsi être plus étendue qu'une aire de sortie plus "voyante" de moindre surface, alors même que le nombre de chevaux serait identique. Cela reviendrait également à contourner le principe fondamental de la séparation des zones à bâtir de celles qui ne le sont pas et qui, pour ce faire, limite strictement les constructions et installations hors zone à bâtir, en particulier celles qui ne sont pas conformes à la zone agricole, comme cela est le cas en l'espèce. Ce principe est d'autant plus important en l'occurrence que le bien-fonds du recourant se situe en zone de crêtes et forêts et est contigu à un site marécageux d'importance nationale.

5.4.

L'autorité de céans est consciente que cette décision peut être ressentie difficilement par le recourant, dont les efforts de maintien du paysage (reconstruction d'un mur en pierres sèches, plantation de sapins) doivent être salués. Cependant, le très strict droit fédéral des constructions hors zone bâtir doit être respecté. Au demeurant, si les conditions météorologiques le permettent, rien n'empêche les chevaux du recourant de s'ébattre dans le pâturage hors de l'aire de sortie.

6.

6.1.

Il convient encore d'examiner si l'ordre de remise en état partiel (reconstitution du pâturage d'origine) contenu dans la décision du département est conforme aux principes de la légalité et de la proportionnalité, et répond à un intérêt public.

6.2.

En vertu de l'article 46, alinéa 1, lettre d LConstr., lorsqu'une construction ou une installation n'est pas conforme aux prescriptions de la présente loi ou aux autorisations délivrées, les instances compétentes peuvent ordonner notamment la remise en état, l'entretien, la modification, la suppression ou la démolition. Hors de la zone d'urbanisation, ces mesures sont de la compétence du département (art. 46a LConstr.). L'article 64 LCAT a une teneur semblable. Par conséquent, le département est bien légitimé à ordonner la remise en état.

6.3.

Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur. L'autorité doit renoncer à une telle mesure si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition 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 (arrêt du TF 1A.78/2005 du 19 janvier 2006).

6.4.

En l'espèce, dans la mesure où elle excède de 282 m² la surface minimale exigée par la détention convenable des chevaux, l'aire de sortie viole le droit fédéral de l'aménagement du territoire. La séparation entre zone à bâtir et zones non constructibles est en effet un principe essentiel d'aménagement qui, en dehors des exceptions prévues par la loi, doit demeurer d'application stricte (ATF 132 II 21 consid. 6.4 p. 40 in arrêt du TF 1C_170/2008 du 22 août 2008). S'agissant du coût de la remise en état des lieux, celui-ci n'est pas chiffré dans le dossier mais la demande de permis de construire indique un coût total de Fr. 10'000.-, de sorte que la reconstitution partielle du pâturage ne devrait pas être trop importante. L'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit apparaît ainsi prépondérant par rapport à l'intérêt privé du recourant au maintien de la surface totale de l'aire de sortie. Par ailleurs, le recourant ne prétend pas qu'il aurait reçu des assurances de l'autorité l'ayant incité à aménager l'aire de sortie sans demander de permis de construire. Enfin, le droit des constructions hors zone à bâtir n'a pas changé entre-temps.

6.5.

Dans ces conditions, l'ordre de remise en état partielle de l'aire de sortie est conforme à la loi, ne viole pas le principe de la proportionnalité et répond à un intérêt public prépondérant.

7.

Le recours est partiellement admis, en ce sens que la surface maximale autorisée pour l'aire de sortie est de 108 m², au lieu des 72 m² retenus dans la décision du département. Il est rejeté pour le surplus, dans la mesure où la surface restante de 282 m² doit être remise en état.

8.

8.1.

Le recourant a obtenu environ un quart de la surface qu'il demandait pour son aire de sortie (108 m² sur 390 m²), de sorte qu'il doit être considéré comme ayant succombé pour une majeure partie. Il supportera donc le paiement de frais de procédure (art. 47, al. 1 LPJA), légèrement réduits, qui comprennent les émoluments et les débours. En application de l'arrêté temporaire fixant les tarifs des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative, du 22 décembre 2010, l'émolument de décision est fixé en tenant compte de la mise à contribution de l'autorité, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 6). Devant le Tribunal cantonal, le Conseil d'Etat et les autres autorités, l'émolument de décision n'excède pas Fr. 6'000.- (art. 38, al. 1). Les frais de ports, d'expédition et de téléphone sont calculés forfaitairement à raison de 10% de l'émolument arrêté (art. 42, al. 1).

En l'espèce, la cause a nécessité plusieurs tours d'écritures et une vision locale. Elle revêt toutefois une importance relative, vu son objet, mais n'est pas dénuée d'une certaine complexité en droit. Tout bien considéré, les frais de procédure réduits sont fixés au montant total de Fr. 880.-, ce montant étant compensé par l'avance de frais versée le 27 décembre 2010.

8.2.

Vu l'issue du recours, le recourant a droit à des dépens réduits (art. 48, al. 1 LPJA). Le montant doit être déterminé en application de l'arrêté du 22 décembre 2010 précité, selon

lequel les honoraires sont fixés en fonction du temps nécessaire à la cause, de sa nature, de son importance, de sa difficulté, du résultat obtenu ainsi que de la responsabilité encourue par le représentant (art. 49, al. 2 et 57).

Le mandataire du recourant a déposé le 16 juin 2011 son mémoire de frais et honoraires, qui fait état de 11h15 d'activité (Fr. 2'800.-), de frais divers (Fr. 280.-) et de frais de déplacement (Fr. 60.-), TVA en sus. Tout bien considéré, étant donné que le recourant a obtenu gain de cause pour environ un quart de la surface totale de l'aire de sortie, et compte tenu du fait que la demande de permis de construire n'indiquait pas clairement que l'aire n'était pas attenante à l'écurie, l'indemnité de dépens est fixée à Fr. 850.-.

En principe, ce montant devrait être versé, par moitié, par les autorités qui succombent, soit le département et le Conseil communal. Toutefois, ce dernier n'avait guère d'autre choix que de refuser le permis de construire pour l'aire de sortie totale puisque le département avait décidé de n'accorder d'autorisation pour que 72 m². Au surplus, le Conseil communal a toujours soutenu le recourant (préavis favorable du 30 mars 2010 et procès-verbal de la vision locale, ch. 9). Par conséquent, il apparaîtrait inéquitable de mettre les dépens à sa charge, même par moitié. L'indemnité de dépens sera donc entièrement versée par le département.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat,

décide:

1. Le recours du 13 décembre 2010 de M. A. contre la décision du Département de la gestion du territoire du 22 octobre 2010 et contre la décision du Conseil communal de X. du 18 novembre 2010 est partiellement admis, au sens des considérants. Il est rejeté pour le surplus.

2. Les frais de procédure réduits, comprenant un émolument de Fr. 800.■, auquel s'ajoutent les frais par Fr. 80.■, soit au total Fr. 880.■, sont mis à la charge du recourant, ce montant étant compensé par l'avance de frais versée le 27 décembre 2010.

3. Une indemnité de dépens réduite de Fr. 850.- est allouée au recourant, à la charge du Département de la gestion du territoire.

Neuchâtel, le 24 août 2011

Au nom du Conseil d'Etat

La présidente, La chancelière,

G. Ory S. Despland

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