

# **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2012.280 vom 14. Mai 2014**

Ne Jurisprudence Adm, 2014-05-14, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2012.280](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2012.280)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2012.280 du 14 mai 2014

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2012.280 del 14 maggio 2014

## **Regeste**

Par décision spéciale, le département a admis les oppositions au projet, refusé la dérogation à l'affectation de la zone agricole et ordonné la démolition du muret litigieux jusqu'au niveau du sol. La commune a donc refusé la demande d'autorisation de construire a posteriori déposée par les recourants. Violation du droit d'être entendu des recourants par les autorités intimées qui n'ont pas permis aux recourants de faire valoir leur point de vue, avant de rendre leurs décisions respectives et qui ont omis de transmettre des pièces importantes du dossier (oppositions et préavis). Cette violation est réparable, devant l'autorité de céans, s'agissant de l'octroi a posteriori de l'autorisation de construire, mais ne l'est pas, s'agissant de l'ordre de démolition. Confirmation du rejet de la demande d'autorisation de construire, au motif que la construction du muret n'est pas conforme à l'affectation de la zone et qu'elle ne remplit, au demeurant, pas les conditions pour l'obtention d'une dérogation, les intérêts de l'agriculture étant prépondérants par rapport à l'intérêt des recourants à la protection de leur système de canalisation.

## **Volltext**

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

A.

Le 24 octobre 2011, X. et Y. (ci-après: les constructeurs, respectivement les recourants) propriétaires de la parcelle n°[e] du cadastre de D. ont déposé une demande d'autorisation de construire a posteriori (minime importance) pour la reconstruction d'un muret protégeant une canalisation d'eau de source. Ledit muret se trouve au bord d'un chemin forestier menant notamment à des parcelles agricoles.

B.

Le projet a été mis à l'enquête publique du 13 janvier au 13 février 2012. Il a fait l'objet de deux oppositions: de B. propriétaire de l'article n°[d] du cadastre précité, d'une part, et de A., propriétaire, respectivement exploitant agricole, des parcelles n [a], [b] et [c] du même cadastre, d'autre part. Par courriers des 9 et 10 février 2012, les opposants ont mis en évidence le fait que le muret empêchait le passage de véhicules, en particulier des véhicules agricoles, alors que le chemin en question est grevé d'un droit de passage.

C.

Sur la base du préavis négatif du service de l'agriculture, l'ancien Département de la gestion du territoire (actuellement le Département du développement territorial et de l'environnement, ci-après: le département) a, par décision spéciale du 10 septembre 2012, admis les oppositions au projet, refusé la dérogation à l'affectation de la zone agricole et ordonné la démolition du muret litigieux jusqu'au niveau du sol. Il a retenu que même si l'on

considérerait que la construction d'un mur était imposé par sa destination, force était de constater que celui-ci entravait le droit de passage des machines agricoles prévu à cet endroit.

Le 11 septembre 2012, le Service de l'aménagement du territoire (ci-après: SAT), a transmis au Conseil communal de D. son préavis desynthèse négatif lequel se réfère aux différents avis des services de l'Etat, ainsi qu'à la décision spéciale précitée.

D.

Par mémoires du 22 octobre 2012, les constructeurs ont déféré ce dossier devant le Conseil d'Etat. Ils ont fait valoir, qu'à l'endroit en question, un muret était déjà présent auparavant, qui avait pour but de protéger le système de canalisation d'eau de source. Au fil du temps, ce muret aurait été détruit par le passage d'engins agricoles, de sorte que les recourants n'auraient plus pu refermer leur réservoir avec son couvercle. Ainsi, les recourants se seraient finalement contentés de reconstruire l'ancien muret, conformément à l'article 63 alinéa 2 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991.

A l'appui de leur recours, ils ont versé au dossier plusieurs photographies du muret et du réservoir.

E.

Par courrier du 10 décembre 2012, B. a indiqué maintenir sa position exprimée dans son opposition du 10 février 2012 et a conclu au rejet du recours.

Le département, dans son écrit du 13 décembre 2012, a également conclu au rejet du recours. Il a expliqué que pour remplir ses fonctions de base, à savoir l'approvisionnement du pays conformément à l'article 16 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 22 juin 1979, la zone agricole devait bénéficier d'accès aux parcelles agricoles et forestières et que, dès lors, le droit public des constructions se devait de tenir compte du droit de passage inscrit sur l'article n° 487.

Par courrier du 18 janvier 2013, A., a contesté plusieurs points du mémoire de recours et a versé en cause une photographie prise en 2004, à savoir avant la reconstruction du muret. Il a laissé entendre que, dès leur arrivé, les recourants avaient tenté de limiter le passage sur le chemin forestier.

Quant au Conseil communal de D., il a adressé ses observations à l'autorité de céans le 22 janvier 2013, desquelles il ressort que la construction litigieuse constituerait bien une nouvelle construction et pas une remise en état du mur qui existait auparavant. Ainsi, la condition de l'identité de la construction, au sens de l'article 42 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) du 28 juin 2000 ne serait pas respectée. Le Conseil communal a ensuite contesté le grief de violation du droit d'être entendu, étant précisé qu'il ne pouvait, dans le cas d'espèce, octroyer l'autorisation requise sans l'approbation du département, lequel avait correctement pesé les intérêts en présence. Il a enfin rappelé qu'il n'y avait pas lieu d'examiner la question de la servitude qui relève du droit privé, mais qu'en l'occurrence l'intérêt prépondérant de l'agriculture se confondait avec le droit de passage.

F.

Dans leur courrier du 5 février 2013, les recourants ont répondu aux différents arguments avancés par le Conseil communal, les opposants et le département. Ils ont notamment expliqué que la largeur du chemin au niveau du muret litigieux était de 2.28 mètres, ce qui

permettait amplement à un petit tracteur de passer. Par ailleurs, ils ont prétendu qu'à leur arrivée à G., on leur aurait indiqué que les ouvrages ne dépassant pas 1 mètre de haut ne nécessitaient le dépôt d'aucune demande d'autorisation de construire.

G.

Par courrier du 2 mars 2013, A. a transmis son contrat de bail à ferme, les échanges de courriers intervenus en 2004 avec les autorités cantonales dans le cadre de la même problématique, ainsi qu'une documentation relative à des pneus de tracteur assurant le respect des sols. Il a en outre décrit les nombreux inconvénients résultant de l'impossibilité d'emprunter le chemin forestier en question.

Dans ses observations complémentaires datées du 21 janvier 2013, le Conseil communal a estimé que le délai entre la destruction du muret au niveau du sol et sa reconstruction était trop long pour admettre un droit à une remise en état et a contesté l'allégation en lien avec la violation du principe de la bonne foi.

H.

Les autres éléments de fait seront, autant que besoin, repris dans la partie en droit de la présente décision.

Considérant en droit:

1.

Le recours, déposé dans les formes et délai légaux, est recevable.

2.

2.1.

Il sied, à titre liminaire, d'examiner si les opposants disposaient de la qualité pour agir. Selon l'article 32, lettre a, de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, a qualité pour recourir ■ et par là-même pour s'opposer ■ toute personne, corporation et établissement de droit public ou commune touchés par la décision et ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. La jurisprudence reconnaît la qualité pour recourir ou pour s'opposer à celui qui se trouve dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. Il faut donc que l'admission de l'opposition procure à l'opposant un avantage, de nature économique, matérielle ou idéale (arrêt du Tribunal fédéral du 25 mars 2008, réf. 1C\_387/2007, consid. 3 et références citées; RJN 2002, p. 330 s. et les références citées).

2.2.

Les opposants sont propriétaires, respectivement exploitant agricole, de biens ■ fonds situés en amont du chemin forestier en cause, de sorte qu'ils disposent bien d'un intérêt digne de protection à ce que leur opposition soit admise (cf. parcelles n° [a] [b], [d] et [c] du cadastre de D.).

3.

3.1.

Il sied ensuite d'examiner si l'autorité de décision a respecté le droit d'être entendu des recourants. Le droit d'être entendu découlant de l'article 29, alinéa 2 Cst. comprend notamment celui pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son

détriment, celui d'avoir accès au dossier et celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos. Le droit d'être entendu est à la fois une institution servant l'instruction de la cause et une faculté de la partie, en rapport avec sa personne, de participer au prononcé d'une décision qui lèse sa situation juridique. Il constitue donc la condition préalable pour que l'administré puisse effectivement préparer la défense de ses intérêts et s'exprimer en connaissance de cause avant qu'une décision le concernant soit prise (ATF 122 II 464, consid. 4 et les références citées).

### 3.2.

Il ressort du dossier que ni la commune, ni le département n'ont permis aux recourants de faire valoir leur point de vue, avant de rendre leurs décisions respectives. Au surplus, les oppositions des 9 et 10 février 2013, de même que les préavis des services de l'Etat n'ont, apparemment, pas été transmis aux recourants, de sorte que ces derniers n'ont pas pu se prononcer sur le bien-fondé de ces éléments, avant que la cause ne soit déférée à l'autorité de céans. Or, pour rejeter la demande d'autorisation de construire a posteriori, le département s'est essentiellement basé sur le préavis du service de l'agriculture et sur les oppositions précitées. Cela étant, et même si les recourants auraient pu consulter, à leur guise dans le dossier officiel, les pièces qui ne leurs avaient pas été transmises, on constate que leur droit d'être entendu a été violé (arrêt du Tribunal cantonal non-publié du 7 avril 2011, réf. CDP.2009.121 et 1[a] consid. 3.b).

## 4.

### 4.1.

Le droit d'être entendu est de nature purement formelle. Sa violation doit se déterminer indépendamment de savoir si la décision attaquée paraît soutenable, ou encore si l'autorité inférieure, après réparation de l'informalité, la modifiera ou non (RJN 2006, p. 257; RJN 2002, p. 335 et les références citées). La jurisprudence admet que la violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque le recourant a eu l'occasion de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'une pleine cognition, revoyant librement toutes les questions qui auraient pu être soumises à l'autorité inférieure si celle-ci avait normalement entendu la partie (arrêt du Tribunal fédéral du 6 novembre 2012, réf. 2D\_25/2012, consid. 3.1.4 et les références citées). Cependant, lorsque la décision relève essentiellement du pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative, dont l'exercice n'est revu par l'autorité de recours que sous l'angle de l'excès ou de l'abus de pouvoir, sans contrôle de l'opportunité (art. 33 let. d LPJA), une violation grave du droit d'être entendu ne saurait être réparée du seul fait que l'intéressé a pu recourir. Une telle réparation doit rester l'exception (RJN 2002, p. 335).

#### 4.1.1.

Les autorités administratives cantonales de recours n'ont ■ en principe et sauf exceptions prévues par la loi ■ pas à revoir l'opportunité de la décision attaquée (art. 33 let. d LPJA; RJN 2002, p. 335; arrêt du Tribunal cantonal du 7 avril 2001, réf. CDP.2009.121 et 122 consid. 4a). Par conséquent, le pouvoir d'examen défini par l'article 33 LPJA ne se confond pas avec le principe de l'application d'office du droit et l'obligation de constater d'office les faits (art. 43 al. 1 LPJA; RJN 2002, p. 335). Ainsi, si aucune loi spécifique n'étend le pouvoir d'examen de l'autorité de recours à l'inopportunité de la décision prise, la violation du droit d'être entendu ne peut, en règle générale, pas être réparée par le dépôt d'un recours devant l'autorité administrative hiérarchiquement supérieure (RJN 2006, p. 257; RJN 2002,

p. 335). Dans une jurisprudence récente, le Tribunal cantonal a toutefois précisé que lorsque l'objet du litige ne porte pas sur le contrôle de l'opportunité, la réparation peut intervenir si l'autorité dispose d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. Une telle réparation doit cependant rester l'exception et dépend de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu. Elle peut en outre se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et causerait un allongement de la procédure incompatible avec l'intérêt de la partie lésée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (arrêt du Tribunal cantonal du 10 décembre 2013, réf. CDP.2013.205, consid. 2.b et les références citées).

#### 4.1.2.

En l'espèce, en matière de constructions illicites, l'article 46a, alinéa 1, lettre d LConstr reconnaît au département une certaine marge d'appréciation puisqu'il n'oblige pas celui-ci à ordonner la démolition ou la modification des constructions contraires aux plans et aux dispositions en vigueur, mais lui en donne seulement la faculté (cf. arrêt du Tribunal cantonal du 27 octobre 2000, réf. TA.2000.121, consid. 3.b). 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), cela d'autant qu'aucune disposition n'étend le pouvoir d'examen de l'autorité de recours. Dès lors, la violation du droit d'être entendu relatif à l'ordre de démolition ne peut être réparée devant l'autorité de céans. Avant d'ordonner formellement la démolition d'un ouvrage non autorisé ■ ou d'ordonner une mise en conformité ■ l'autorité administrative doit en particulier donner à l'administré l'occasion de se déterminer sur son intention, même si l'intéressé devait s'attendre à ce qu'une telle décision soit prise et s'il a eu l'occasion, au cours de procédures antérieures, de s'opposer au refus de l'autorité de tolérer l'ouvrage (cf. notamment décision du Conseil d'Etat du 23 mai 2012, réf. REC.2011.275, consid. 2.1.). Les constructeurs peuvent notamment proposer des mesures alternatives à la démolition de la construction litigieuse (cf. RJN 2010, p. 397). En l'occurrence, les recourants auraient au moins dû être entendus sur l'intention des autorités inférieures d'ordonner la démolition du muret. Or, il ne ressort pas du dossier que les autorités précitées leur aient formellement donné la possibilité de se déterminer sur ce point. En particulier, les courriers du SAT des 18 janvier, 2 août et 22 septembre 2011 ne faisaient pas mention de cette intention, même comme éventualité. A cela s'ajoute le fait que des pièces importantes du dossier n'ont pas été transmises aux constructeurs (cf. ci-dessus, consid. 3.2.). Certes, ces derniers se sont exprimés sur ces éléments dans leurs mémoires de recours du 22 octobre 2012. Toutefois, ces déterminations ne sont intervenues que devant l'autorité de céans, qui ne dispose pas du même pouvoir d'appréciation que l'autorité inférieure.

#### 4.1.3.

En résumé, le droit d'être entendu des recourants a été violé et, étant donné que ce vice ne peut pas être réparé dans le cadre de la présente procédure s'agissant de l'ordre de démolition, il y a lieu d'annuler le point 4 du dispositif de la décision du département du 10 septembre 2012, ainsi que le point 2 du dispositif de la décision du Conseil communal du 20 septembre 2012 et de renvoyer la cause aux autorités intimées pour qu'elles statuent à nouveau après avoir accordé le droit d'être entendu aux recourants.

#### 4.2.

En revanche, la violation du droit d'être entendu en lien avec l'octroi d'une autorisation de construire peut être réparée dans le cadre de la procédure de recours devant l'autorité de céans, dans la mesure où les articles 24 ss LAT sont applicables au cas d'espèce. En effet, l'article 33, alinéa 3, lettre b LAT impose aux cantons de prévoir au moins une voie de recours et à ce que l'autorité de recours ait, au moins, un libre pouvoir d'examen (cf. également art. 36 al. 1 let. c LPJA; arrêt du Tribunal fédéral du 21 décembre 2007, réf. 1C\_348/2007, consid. 4.3.2). Aussi, l'autorité de céans examine librement les décisions prises en vertu des articles 24 ss LAT. Ce libre examen ne se réduit pas à un contrôle complet de la constatation des faits et de l'application du droit, mais comporte aussi un contrôle de l'opportunité (cf. notamment arrêt du Tribunal fédéral du 5 août 2013, réf. 1C\_447/2012, consid. 3.1).

5.

5.1.

Selon l'article 22 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (al. 1). L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (al. 2, let. a).

5.2.

Le droit fédéral règle la question des dérogations à l'affectation de la zone hors de la zone à bâtir notamment aux articles 24 ss LAT. Des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations non conformes à l'affectation de la zone, si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (cf. art. 22 et 24 LAT). C'est le lieu de rappeler qu'hors de la zone d'urbanisation, l'approbation du département est nécessaire (art. 62 al. 1 LCAT). En conséquence, un projet sis en dehors de la zone d'urbanisation nécessite, d'une part, un permis de construire à proprement parler, délivré par le Conseil communal, et d'autre part, une décision spéciale pour constructions hors de la zone à bâtir, délivrée par le département.

5.3.

En l'espèce, la parcelle, à l'endroit concerné par la construction, se situe en zone de crêtes et forêts ■ zone de protection 2 ■ 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 (décision du Conseil d'Etat du 24 août 2011, réf. REC.2010.344, consid. 2). Le régime applicable à la zone agricole vaut également pour la zone de crêtes et de forêts délimitée par le décret, laquelle constitue une zone à protéger au sens de l'article 17, alinéa 1, lettre b LAT, c'est-à-dire inconstructible sous réserve éventuellement de la possibilité d'y édifier des constructions agricoles ou forestières (ATF 132 II 408, consid. 4.1). La zone de crêtes et de forêts reste donc par essence inconstructible et ne peut en aucun cas être assimilée à une zone à bâtir, dont elle ne remplit pas les conditions (art. 15 LAT). La construction du muret litigieux, qui ni constitue ni une construction agricole, ni une construction forestière, n'est donc pas conforme à l'affectation de la zone.

5.4.

Il s'agit ensuite d'examiner si la construction du muret litigieux était imposée par sa destination et s'il n'existe aucun intérêt prépondérant s'y opposant (art. 24 LAT).

#### 5.4.1.

Dans sa décision du 10 septembre 2012, le département, sur la base des photographies déposées au dossier, a considéré le projet comme la construction d'un nouveau mur ou, à tout le moins, comme l'agrandissement, respectivement la transformation partielle d'un mur existant. Il a ensuite retenu que le mur, de par ses dimensions et son emplacement, entravait le droit de passage des machines agricoles prévu à cet endroit. Cela étant, compte tenu du préavis négatif du service de l'agriculture et des intérêts prépondérants que constituent les intérêts de l'agriculture, le département a refusé l'octroi d'une autorisation spéciale au sens des articles 24 LAT et 63 LCAT. Le service de l'agriculture avait en effet demandé à ce qu'il n'y ait aucune entrave au passage des véhicules agricoles. Il a en particulier constaté que A. exploitait plusieurs parcelles aux E., dont une, le bien■fonds n°[a] était propriété de l'Etat de Neuchâtel; que l'accès à ces parcelles se faisait par un chemin en servitude ("passage selon plan cadastral"), traversant plusieurs autres biens-fonds; que la largeur de cette servitude sur le plan du registre foncier était de 3 mètres, mais sur le terrain, la réalité était cependant toute autre; qu'un accès suffisant pour un véhicule agricole était indispensable à A. pour l'exploitation agricole de ces parcelles et que la reconstruction du muret constituait manifestement un obstacle à la bonne desserte de la parcelle propriété de l'Etat (cf. préavis du SAT du 11 septembre 2012, p. 2).

#### 5.4.2.

Il y a tout d'abord lieu de constater que la construction d'un système de canalisation ■ ainsi que les éventuels ouvrages visant à protéger celui-ci ■ à l'endroit choisi semble, à première vue, être imposée par sa destination, la source "F." qui appartient aux recourants se trouvant, selon les plans, de l'autre côté du chemin forestier (art. 24 let. a LAT). Les recourants ont en effet expliqué que la protection de leur système de canalisation, en particulier du réservoir, avait imposé la construction du muret litigieux. A titre d'exemple, le passage de véhicules lourds aurait déplacé des pierres et rendu la fermeture du réservoir avec son couvercle impossible. Ils ont par ailleurs prétendu que, selon les avis d'un hydrogéologue et d'un ingénieur civil, le passage sur les chambres faisant partie du système de canalisation devrait être interdit. On constate donc que c'est bien en empêchant le passage de véhicules que le muret assure la protection de la conduite et du réservoir (cf. également les courriers des recourants des 25 novembre 2004 et 24 février 2011). Autrement dit, le muret ne protège pas directement la source. La fonction protectrice du muret doit dès lors être relativisée, d'autant que les recourants sont vraisemblablement reliés au réseau public d'eau potable (cf. courrier de A. du 2 mars 2013). Au surplus, le service de la protection de l'environnement (SCPE), dans le cadre de la circulation du dossier, n'a pas mentionné l'existence d'un quelconque besoin de protection et n'a émis aucune réserve s'agissant d'éventuelles dispositions légales applicables en matière de protection des eaux (cf. préavis du SAT du 11 septembre 2012 ; pièces n°25 du dossier du SAT "gestion des circuits").

#### 5.4.3.

D'un autre côté, A. a fait valoir de nombreux inconvénients résultant de l'impossibilité d'emprunter le chemin forestier avec ses véhicules agricoles qui mesurent 3 mètres de large alors que le passage au niveau du muret est de 2.28 mètres (cf. courrier des recourants du 5 février 2013). Il a ainsi expliqué qu'il devait sortir ses fourrages après le 1er juillet sur un terrain en forte déclivité ■ donc dangereux ■ qui ne lui appartenait pas et sur lequel il

n'avait aucun droit de passage (prairie écologique). Aussi, il fallait deux tracteurs, soit deux chauffeurs, afin de tracter le char sur ce terrain pentu. Il sied donc de constater, à l'instar du département, que le mur, par ses dimensions et son emplacement, entrave le passage des machines agricoles prévu à cet endroit, gênant ainsi considérablement l'exploitation des terrains agricoles avoisinants. Aux termes de l'article 16, alinéa 1 LAT, les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique; elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole et comprennent les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture (let. a), ainsi que les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture (let. b, cf. également art. 3 al. 2 let. a LAT).

#### 5.4.4.

Cela étant, force est de constater que les intérêts de l'agriculture sont prépondérants par rapport à l'intérêt des recourants à la protection de leur source, respectivement de leur système de canalisation (arrêt du Tribunal fédéral du 13 juillet 2010, réf. 1C\_250/2009, consid. 3.4).

#### 5.5.

Les décisions attaquées, en ce qu'elles refusent l'octroi d'une autorisation de construire au sens de l'article 24 LAT, sont donc confirmées.

#### 6.

##### 6.1.

Dans leurs mémoires de recours du 22 octobre 2012, les recourants soutiennent encore que les dispositions applicables aux constructions existantes devraient s'appliquer au cas d'espèce (art. 24c LAT; art. 63 al. 2 LCAT) et non pas celles concernant les nouvelles constructions (art. 24 LAT; art. 63 al. 1 LCAT).

##### 6.2.

Selon l'article 24c, alinéa 1 LAT, hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise. L'autorité compétente peut donc autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que celles-ci aient été érigées ou transformées légalement. Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaites (art. 24c al. 2 LAT). Le champ d'application de cette disposition est restreint aux constructions et installations sises hors de la zone à bâtir et qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone à la suite d'un changement de réglementation (art. 41 OAT; ATF 127 II 209, consid. 2c). La garantie de la situation acquise ne profite ainsi qu'aux constructions érigées ou transformées de manière conforme au droit matériel en vigueur à l'époque, mais qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone après un changement de réglementation. Par changement de réglementation, on entend, en règle générale, l'entrée en vigueur, le 1er juillet 1972, de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution qui a introduit le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (ATF 129 II 396, consid. 4.2.1 et les références citées).

### 6.3.

Dans le cas présent, à supposer que la construction du muret litigieux doit être qualifiée de rénovation, rien n'indique que le mur d'origine ait été réalisé légalement, comme l'exige l'article 24c LAT, pour mettre les constructions au bénéfice de la situation acquise. En effet, le dossier ne fait aucune allusion à une quelconque autorisation délivrée à ce titre à un moment donné en vertu du droit de l'aménagement du territoire et des constructions en vigueur à l'époque. Par surabondance, l'autorité de céans retient que la condition posée à l'alinéa 5 de l'article 24c LAT n'est, pour les motifs qui précèdent, de toute façon pas remplie (cf. consid. 5).

### 7.

#### 7.1.

Il convient enfin de vérifier si le principe de la confiance a été violé par l'autorité de décision comme le prétendent les recourants.

#### 7.2.

Le principe de la bonne foi au sens de l'article 9 Cst. protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que a) 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, consid. 6.1 et les arrêts cités).

#### 7.3.

En l'occurrence, la secrétaire communale aurait indiqué aux recourants, lorsque ceux-ci seraient arrivés à G., "qu'il n'était pas nécessaire de déposer une demande de permis pour les ouvrages ne dépassant pas 1m de haut" (cf. courrier des recourants du 5 février 2013). Ce renseignement, qui était apparemment sans lien avec la reconstruction du muret et, qui, de surcroît, aurait été fourni près de huit ans avant les travaux, constitue à l'évidence une information générale ne permettant pas l'application du principe de la confiance (cf. également courrier de la commune du 21 janvier 2013). Force est donc de constater que les recourants n'ont pas été renseignés dans une situation concrète, à savoir la reconstruction d'un muret hors de la zone à bâtir. Au demeurant, les recourants auraient dû savoir que la secrétaire communale n'avait pas la compétence de statuer en matière de droit public des constructions, au surplus en dehors de la zone d'urbanisation (art. 63 LCAT). En conséquence, la bonne foi des recourants n'a pas été violée par le département.

### 8.

Au vu de ce qui précède, les décisions querellées sont confirmées en ce qu'elles admettent les oppositions, refusent l'octroi d'une dérogation à l'affectation de la zone et rejettent la

demande d'autorisation de construire a posteriori des recourants. Le recours doit donc être partiellement admis et la cause renvoyée aux autorités inférieures, pour nouvelles décisions au sens des considérants.

9.

9.1.

Les recourants, qui obtiennent partiellement gain de cause, supporteront une part réduite des frais de la cause; les autorités communales en étant par contre dispensées (art. 47 al. 1 et 2 LPJA). Les frais comprennent les émoluments et les débours. En application du décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais), du 6 novembre 2012, applicable à toutes les causes pendantes devant les autorités à son entrée en vigueur le 1er janvier 2013, les frais sont fixés à raison de la mise à contribution de l'autorité de recours, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 6, art. 71 et 73 al. 1 TFrais). En règle générale, l'émolument de décision n'excède pas le montant de 6'000 francs (art. 44 al. 1 TFrais). Quant aux débours, ils sont généralement calculés forfaitairement à raison de 10% de l'émolument arrêté (art. 49 TFrais).

9.2.

En l'occurrence, l'instruction du recours n'a pas donné lieu à des actes d'instruction tels qu'une vision locale, mais a donné lieu à plusieurs échanges d'écritures. Tout bien considéré, les frais de la procédure seront fixés à Fr. 700.-, auxquels s'ajoutent les débours par Fr. 70.-, soit au total Fr. 770.-. Ce montant sera compensé par l'avance de frais versée par les recourants.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide:

1. Le recours du 22 octobre 2012 de X. et Y. est partiellement admis, au sens des considérants; il est rejeté pour le surplus.

2. Le point 4 du dispositif de la décision du département du 10 septembre 2012 ainsi que le point 2 du dispositif de la décision du Conseil communal du 20 septembre 2012 sont annulés et la cause renvoyée aux autorités inférieures pour nouvelles décisions.

3. Les frais de procédure réduits de Fr. 770.- sont mis à la charge des recourants, ce montant étant compensé par l'avance de frais de Fr. 1'100.- versée le 8 novembre 2012, le solde de Fr. 330.- étant restitué aux recourants.

4. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 14 mai 2014

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

La chancelière,

L. Kurth

S. Despland

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