

## **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2013.158 vom 7. Januar 2014**

Ne Jurisprudence Adm, 2014-01-07, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2013.158](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2013.158)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2013.158 du 7 janvier 2014

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2013.158 del 7 gennaio 2014

### **Regeste**

Dépôt d'une demande de permis de construire pour le changement de niveau d'une terrasse accolée à une maison d'habitation, en zone agricole. Préavis négatif du SAT. Les intéressés demandent une décision spéciale au département mais sans attendre, commencent les travaux. Ces travaux consistent notamment à aménager une rampe d'accès à une place de parc sur leur bien-fonds, entraînant la démolition partielle d'un mur de pierres protégé en bordure de la route et de son mur de soutènement. Ordre de cesser les travaux, suivi d'une vision locale. Second préavis négatif du SAT, qui ordonne la remise en état. Suite à des reports de délai et une ultime séance, le mur de soutènement s'éboule partiellement et le département ordonne des travaux urgents destinés à sécuriser la zone. Ultérieurement, le département rend une décision de remise en état. La commune s'y réfère et refuse l'autorisation de modifier le mur de pierres protégé. Recours. Rappel du principe de la coordination des procédures et pas de violation du droit d'être entendu des recourants du seul fait qu'ils n'ont pas pu se prononcer sur la décision du département avant que le Conseil communal ne statue. Pas de retard à statuer du département ni de retard inconsidéré du SAT, la longueur de la procédure étant en grande partie imputable aux recourants eux-mêmes. La dérogation pour une construction non conforme à la zone agricole au sens de l'article 24 LAT ne pouvait pas être accordée notamment parce que les ouvrages litigieux ne s'imposent pas par leur destination. La dérogation à la distance à l'axe de la route (art. 56a LRVP) ne peut pas non plus être octroyée car la rampe d'accès porte atteinte à la sécurité des usagers de la route. L'ordre de remise en état est confirmé car les constructions sont illégales formellement et matériellement, la violation de la loi et notamment du principe de séparation des zones à bâtir et des zones non constructible étant grave. Les recourants ne peuvent pas non plus se prévaloir de leur bonne foi. Dans ce contexte, les coûts élevés de remise en état doivent être considérés comme proportionnés. Rejet du recours.

### **Volltext**

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

A.

X. est propriétaire du bien-fonds [a] du cadastre de Saint-Blaise, supportant une habitation et un jardin, ainsi que du bien-fonds [b], en nature de jardin. Tous deux sont situés le long du Chemin A., en zone agricole selon le plan d'aménagement communal de Saint-Blaise sanctionné le 12 décembre 2001.

B.

B.a.

Le 29 juin 2011, X. a déposé une demande de permis de construire pour le changement de niveau d'une terrasse existante sur les biens-fonds précités.

B.b.

Le 3 janvier 2012, le service de l'aménagement du territoire (ci-après: le SAT) a délivré un préavis négatif. Il a relevé qu'il ne s'agissait pas d'une transformation car la terrasse existante n'avait pas fait l'objet d'un permis de construire, de sorte qu'il s'agissait d'une nouvelle construction. Or, en zone agricole, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, et son ordonnance d'application (OAT), du 28 juin 2000, exigeaient notamment une harmonisation avec la construction existante et avec son environnement, ainsi qu'une intégration paysagère. Or, selon le SAT, l'impact paysager du projet était tel qu'il le condamnait.

B.c.

Contestant ce préavis, X. et son époux, Y. (ci-après: les intéressés, respectivement les recourants) ont demandé le 2 février 2012 que le Département de la gestion du territoire (actuellement: le Département du développement territorial et de l'environnement, abrégé le département) rende une décision spéciale. Ils ont indiqué que le projet avait un but sécuritaire par rapport à la ligne ferroviaire et avait été accepté par les CFF, et qu'il avait également un but visuel et de mise en conformité.

C.

C.a.

Vu la requête des intéressés, le projet a été mis à l'enquête publique du 10 février au 12 mars 2012 et mis en circulation auprès des services de l'Etat concernés.

C.b.

Aucune opposition n'a été déposée.

D.

D.a.

Le 21 juin 2013, le service technique communal a constaté que les intéressés avaient débuté des travaux qui n'avaient fait l'objet d'aucune autorisation. Par courriel du même jour, après consultation du Conseil communal, il leur a ordonné de suspendre immédiatement les travaux, d'évacuer tous les engins, en particulier la benne entreposée sur le domaine public, et de procéder au nettoyage de la chaussée.

D.b.

Par courrier du 27 juin 2012, le Conseil communal a confirmé le courriel précité du 21 juin 2012, rappelant aux intéressés qu'aucune sanction pour le changement de niveau de la terrasse n'avait été délivrée et que le préavis de synthèse du SAT ne lui était pas encore parvenu. Au surplus, les intéressés avaient créé une ouverture dans le mur jouxtant leur parcelle sans autorisation, alors que ledit mur était inscrit à l'inventaire communal. Enfin, les intéressés n'avaient pas sollicité d'autorisation pour installer une benne sur la route, n'avaient pas mis en place de signalisation et étaient intervenus sans droit sur une vanne d'introduction d'eau du réseau communal.

E.

E.a.

Une vision locale a eu lieu le 14 août 2012 en présence des intéressés, de représentants du SAT, du service des ponts et chaussées (ci-après: le SPCH), et de la commune. Il a été constaté que le mur protégé longeant le Chemin A. avait été partiellement détruit; que la rampe d'accès menant au niveau de la dalle-terrasse existante et son mur de soutènement avaient été réalisés; que la dalle-terrasse existante et les deux escaliers qui la reliaient à l'habitation avaient été détruits. Les intéressés estimaient qu'il s'agissait de travaux préparatoires; ils souhaitaient construire une terrasse au niveau du Chemin A. et, ce qui était nouveau, un mur de soutènement pour le mur existant longeant le chemin précité. À cette occasion, le SPCH a indiqué que la rampe d'accès présentant une déclivité était trop importante.

E.b.

Dans un courrier du 21 septembre 2012 aux intéressés, le SAT a repris les éléments constatés lors de la vision locale et a indiqué que les limites quantitatives et qualitatives de l'article 24c LAT n'étaient pas respectées, de sorte que cette disposition n'était pas applicable. Il en allait de même des conditions de l'article 24 LAT. Le SAT a donc informé les intéressés que:

- 1.il ne pouvait pas préavisier favorablement la terrasse au niveau du Chemin A.;
- 2.il pourrait préavisier favorablement un mur de soutènement pour le mur existant longeant le chemin précité sur une hauteur réduite;
- 3.une étude détaillée par un ingénieur civil devait démontrer la nécessité de cette dernière construction;
- 4.la dalle-terrasse démolie pouvait être reconstruite au niveau qu'elle occupait;
- 5.la rampe d'accès et son mur de soutènement devaient être démolis;
- 6.le mur protégé longeant le Chemin A., partiellement détruit, devait être reconstruit.

Le SAT a imparti un délai au 15 novembre 2012 aux intéressés pour déposer les dossiers relatifs aux constructions citées aux chiffres 2 et 3 et aux remises en état citées aux chiffres à 4 à 6.

F.

Le 2 octobre 2012, par un mandataire nouvellement constitué, les intéressés ont contesté les termes du courrier du 21 septembre 2012 du SAT, et sollicité une décision du département si le SAT ne devait pas revenir sur sa position. Ils ont encore critiqué la longueur de la procédure et se sont déclarés prêts à végétaliser les nouvelles constructions pour les améliorer visuellement. Ils se sont également déclarés disposés à rencontrer le SAT pour discuter de leur projet.

G.

G.a.

Le 5 novembre 2012, le SAT a convoqué les intéressés et un représentant de la commune à une séance, le 14 novembre 2012.

G.b.

Le même jour, le SAT a reçu un courrier du mandataire des intéressés indiquant notamment qu'ils s'inquiétaient de la résistance du mur de soutènement au vu de l'hiver qui s'annonçait.

G.c.

Toujours le 5 novembre, le SAT a adressé un courriel au dit mandataire, précisant qu'aucuns travaux ne devaient être poursuivis sans autorisation.

G.d.

Une séance a eu lieu le 14 novembre 2012, lors de laquelle les intéressés ont sollicité un délai à janvier 2013 pour déposer les documents exigés par le SAT dans son courrier du 21 septembre 2013.

H.

H.a.

Le 17 décembre 2012, une partie du mur de soutènement s'est éboulée. Le lendemain, une vision locale a eu lieu en présence de l'intéressé, de l'entreprise de construction, de représentants de la commune et d'un ingénieur mandaté par la commune. L'ingénieur a constaté que les creusements effectués au pied du mur l'avaient fragilisé, phénomène renforcé par de fortes précipitations et une période de gel/dégel. L'ingénieur a également prescrit une série de mesures destinées à sécuriser l'endroit.

H.b.

Par courrier du 19 décembre 2012, l'intéressé a rappelé au SAT qu'il l'avait averti des risques d'éboulement, que le SAT n'en avait pas tenu compte et l'avait prié de maintenir la situation jusqu'au dépôt de pièces supplémentaires pour le traitement de la demande de permis. L'intéressé a déclaré pour le surplus décliner toute responsabilité.

H.c.

Par décision de mesures provisionnelles du 20 décembre 2012, le département a ordonné aux intéressés d'entreprendre les travaux provisoires de sécurisation préconisés par l'ingénieur mandaté par la commune.

H.d.

Par courrier du 27 décembre 2012 adressé au chef du département, l'intéressé a réitéré la teneur de son courrier du 19 décembre et a indiqué qu'il ne contesterait pas la décision de mesures provisionnelles, dans la mesure où les travaux qu'elle ordonnait avaient déjà été effectués, même s'il en contestait le fond.

I.

Le 27 décembre 2012 toujours, l'intéressé a envoyé au SAT, suite à la séance du 14 novembre 2012, divers documents relatifs à la végétalisation des constructions projetées, un devis relatif aux coûts de démolition de la rampe d'accès ainsi qu'un rapport technique d'un ingénieur qu'il avait lui-même mandaté, au sujet du mur de soutènement.

J.

Après avoir été relancé à plusieurs reprises par les intéressés, le département a rendu sa décision le 6 mai 2013. Il a récapitulé l'ensemble des faits, relevant notamment que la demande de permis ne portait pas seulement sur une nouvelle dalle-terrasse mais aussi sur

d'autres constructions, et que la procédure de demande de permis devenait une procédure de mise en conformité. Puis il a constaté que les travaux nécessitaient une dérogation à la distance à l'axe de la route (art. 56a de la loi sur les routes et voies publiques [LRVP], du 21 août 1849) et une dérogation à l'affectation de la zone agricole (art. 24 LAT). Ensuite, le département a examiné chaque objet séparément.

·Le mur longeant le Chemin A. était inscrit à l'inventaire en catégorie "mur remarquable". Dès lors, en vertu de l'article 14.14 du règlement d'aménagement communal, sa démolition est soumise à autorisation. Le département a dès lors invité le Conseil communal à se prononcer dans le cadre de sa décision relative au permis de construire.

·S'agissant de la rampe d'accès qui devait mener au niveau de la terrasse existante et qui aurait servi de place de stationnement couverte [par la nouvelle terrasse], le SPCH l'avait préavisée négativement car sa déclivité était trop élevée et obligeait l'utilisateur à reculer sur la route sans aucune visibilité. Par ailleurs, le mur de soutènement de la rampe déparait dans le paysage. Dès lors, une dérogation au sens de l'article 24 LAT devait être refusée.

·Concernant la terrasse projetée au niveau du Chemin A., celle-ci n'était ni imposée par sa destination, ni proportionnée, ni indispensable et constituait au surplus une atteinte au paysage, de sorte qu'une dérogation à l'article 24 LAT devait être là aussi refusée.

Ensuite, le département a examiné la question de la remise en état. Il a considéré à cet égard que l'atteinte était grave, car les travaux mis en œuvre étaient en zone agricole au paysage sensible. Au surplus, l'intéressé avait placé les autorités communales et cantonales devant un fait accompli, effectuant des travaux qui allaient au-delà de sa requête visant uniquement une terrasse alors que celle-ci faisait déjà l'objet d'un préavis négatif. S'agissant de l'ampleur de la remise en état, le département a également rejeté la proposition de végétalisation des murs, qui ne correspondait pas aux caractéristiques paysagères du secteur. Quant à la proportionnalité, le département a considéré que la consolidation du mur était de toute manière nécessaire et que même sans celle-ci, le montant de Fr. 70'000.- allégué par l'intéressé n'était pas du tout excessif. Ce d'autant plus que c'était les travaux de l'intéressé qui avait déstabilisé l'ouvrage.

Le département a conclu en refusant les dérogations à l'affectation de la zone et à la distance à l'axe de la route. Il a par ailleurs ordonné la reconstitution du mur protégé le long du Chemin A., du mur de soutènement dudit chemin, ainsi que la démolition de la rampe d'accès à une place de parc et de son mur de soutènement.

K.

Au vu de la décision précitée, un préavis négatif des services de l'Etat a été rendu le 7 mai 2013.

L.

Par décision du 30 mai 2013, le Conseil communal a en substance refusé le permis de construire et rappelé le dispositif de la décision du département du 6 mai 2013. Il a également refusé l'autorisation (a posteriori) de détruire partiellement le mur protégé le long du Chemin A.. Il a notifié par même courrier la décision du département.

M.

Par mémoire du 1er juillet 2013, les intéressés ont recouru contre les décisions du département et du Conseil communal, concluant à leur annulation et à ce qu'il soit statué sur

le fond de la cause, avec suite de frais et dépens.

Ils ont tout d'abord critiqué la longueur de la procédure de permis de construire et se sont dit très étonnés du préavis négatif du SAT du 21 septembre 2012 alors qu'aucune opposition n'avait été formulée pendant la mise à l'enquête et que les CFF avaient donné leur accord au projet. Les recourants ont ensuite insisté sur le fait que c'était eux qui avaient sollicité une vision locale et une séance, qu'ils avaient formulé des propositions pour mieux intégrer leur projet dans le paysage et s'étaient déclarés prêts à toute autre modification nécessaire pour que ledit projet soit mené à terme. Puis les recourants ont allégué que la commune avait été informée du début des travaux le 21 mars 2012 sans que personne ne les leur interdise. Ils ont également relevé qu'ils avaient averti plusieurs fois les autorités du risque d'effondrement du mur, que le SAT leur avait intimé l'ordre de le laisser en état alors qu'eux-mêmes étaient prêts à prendre des mesures et que selon le rapport d'ingénieur commandé par la commune, ils ne pouvaient pas être tenus pour totalement responsables dudit effondrement. Les recourants ont encore indiqué qu'ils avaient transmis au SAT les compléments sollicités avant la fin du délai fixé au 8 janvier 2013, qu'à présent la rampe d'accès était parfaitement intégrée dans la végétation et que les frais d'une démolition du mur de soutènement de ladite rampe étaient estimés à Fr. 70'000.- sans tenir compte de la remise en état ultérieure. En conclusion, les recourants ont allégué que les décisions attaquées se basaient sur une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents, contrevenaient à diverses prescriptions du droit de la construction et de l'aménagement du territoire, contredisaient de manière choquante le sentiment de justice et s'avéraient insoutenables.

Enfin, les recourants ont invoqué la violation de leur droit d'être entendu car la décision du département ne leur avait pas été communiquée et ils n'avaient pas pu s'exprimer à son propos avant que le Conseil communal ne statue.

N.

Les recourants se sont acquittés de l'avance de frais de Fr. 1'100.- le 16 août 2013.

O.

Le 10 septembre 2013, le département a déposé ses observations sur le recours, concluant à son rejet. Il a tout d'abord récapitulé les faits de la cause, contestant la manière dont les recourants les avaient relatés dans leur mémoire. Puis, s'agissant de l'éboulement, le département a relevé que les seuls responsables étaient les recourants, qui avaient excavé illégalement plusieurs dizaines de m<sup>3</sup> au pied du mur sans même prendre les mesures conservatoires indispensables pour ce genre de chantier; au surplus, le SAT leur avait plusieurs fois demandé de remettre les lieux dans leur état initial en leur indiquant que leur projet de modification de la terrasse existante ne pourrait en aucun cas être accepté.

Quant au fond du litige, le département a allégué que le recours ne reposait que sur la contestation de faits non pertinents au regard des dispositions applicables, soit les articles 24ss LAT et l'article 56a LRVP. En effet, les recourants tentaient en vain de reporter sur le SAT la responsabilité de l'éboulement du mur de soutènement pour justifier leur projet de terrasse; or, cet éboulement n'avait aucune pertinence par rapport au projet contesté. Dès lors, le refus des dérogations devait être confirmé. Enfin, les recourants n'avançaient aucun argument en faveur de la reconsidération de la décision, que ce soit pour la reconstitution du mur protégé du Chemin A. ou la démolition de la rampe d'accès et de son mur de

soutènement.

P.

Le 27 septembre 2013, le Conseil communal a, à son tour, déposé ses observations sur le recours, concluant lui aussi à son rejet. Le Conseil communal a récapitulé les faits, relevant notamment qu'il n'avait jamais délivré de sanction pour la terrasse ni d'autorisation de modification du mur protégé suite à la mise à l'enquête, que la commune avait été mise devant le fait accompli et qu'il ne lui appartenait pas de régler la facture de l'entreprise de construction contestée par les recourants. S'agissant de la violation du droit d'être entendu invoquée par les recourants, le Conseil communal a relevé qu'il lui appartenait de notifier la décision du département avec la sienne et qu'au demeurant, les recourants avaient eu, les 14 août, 14 novembre et 18 décembre 2012 l'occasion d'être entendus. Le Conseil communal a pour le surplus confirmé sa décision du 30 mai 2013.

Q.

Le 21 octobre 2013, le service juridique de l'Etat, chargé de l'instruction du recours, a donné un droit de réplique aux parties sur les observations du département et du Conseil communal, avant la clôture de l'instruction. Personne n'en a fait usage.

Considérant en droit:

1.

Interjeté dans les termes et délai légaux, le recours est recevable.

2.

2.1.

Les recourants contestent diverses factures mises à leur charge, notamment celle d'une entreprise de construction et les honoraires d'un avocat que la commune avait constitué pendant la procédure.

2.2.

Selon la doctrine et la jurisprudence, la décision attaquée délimite à l'égard du recourant le "cadre" matériel admissible de l'objet du litige. La contestation ne saurait excéder l'objet de la décision attaquée, c'est-à-dire les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou, d'après une interprétation correcte de la loi, aurait dû se prononcer de manière contraignante (principe de l'unité de la procédure). L'autorité de recours n'examine pas les prétentions et les griefs qui n'ont pas fait l'objet du prononcé de l'instance inférieure, sous peine de détourner sa mission de contrôle, de violer la compétence fonctionnelle de cette autorité-ci, d'enfreindre le principe de l'épuisement des voies de droit préalables et, en définitive, de priver les parties d'un degré de juridiction (Benôit Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 390-391; cf. aussi Robert Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995, p. 118).

2.3.

En l'occurrence, aucune des deux décisions attaquées ne met à charge des recourants les factures précitées. Par conséquent, les arguments des recourants relatifs aux factures et honoraires précités ne sont pas recevables.

3.

### 3.1.

Les recourants invoquent une violation de leur droit d'être entendu parce qu'ils n'ont pas pu se prononcer sur la décision du département avant de recevoir celle du Conseil communal.

### 3.2.

Au sens de l'article 52, alinéa 1 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, les décisions des communes et des autorités compétentes chargées de rendre les décisions spéciales en application de la [présente] loi sont susceptibles d'un recours auprès du Conseil d'Etat, puis au Tribunal cantonal. Cette disposition est conforme au droit fédéral. En effet, lorsque l'implantation d'une construction nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités, il vaut veiller à leur notification commune ou simultanée (art. 25a, al. 1 et al. 2, let. d LAT; principe de coordination des procédures). Au surplus, les recours contre ces décisions doivent être portés devant une autorité de recours unique (art. 33, al. 4 LAT). Au vu de ces dispositions, selon une pratique désormais bien établie dans le canton de Neuchâtel, les communes, seules compétentes pour délivrer ou refuser un permis de construire (art. 29 LConstr.), notifient simultanément leurs décisions et celles des départements ou services aux personnes concernées, quand bien même toutes ces décisions n'auraient pas été prises à la même date.

### 3.3.

En l'espèce, le Conseil communal s'est conformé aux dispositions et principes précités en notifiant la décision du département en même tant que la sienne, permettant ainsi aux intéressés de recourir dans un seul et même délai auprès de l'autorité de céans. Il n'y a donc pas eu violation du droit d'être entendu des recourants de ce chef.

## 4.

### 4.1.

Les recourants critiquent le SAT quant à la longueur de la procédure et estiment que ledit service est responsable de l'éboulement survenu le 17 décembre 2012.

### 4.2.

Les intéressés ont déposé leur demande de permis de construire le 29 juin 2011. Le Conseil communal a transmis le dossier au SAT le 15 septembre 2011. Ce délai, qui est certes plus long que celui prévu par l'article 55, alinéa 1 du règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr.), du 16 octobre 1996, s'explique aisément par les vacances scolaires d'été (qui se recourent d'ailleurs largement avec les vacances judiciaires) et le fait que le Conseil communal a au préalable consulté son architecte-conseil. Ensuite, le SAT a rendu son préavis négatif le 3 janvier 2012, soit trois mois et demi après avoir reçu le dossier; si l'on retire les vacances de Noël (correspondant elles aussi en partie aux vacances judiciaires), cela représente environ 80 jours. Ce délai ne dépasse pas outre mesure celui de 50 à 70 jours prévu à l'article 58, alinéa 1, lettre b RELConstr. pour la délivrance du préavis du SAT. L'on constate donc que, contrairement à ce qu'allèguent les recourants, le SAT n'a pas mis 15 mois après le dépôt de la demande de permis avant qu'il ne "daigne faire le nécessaire" (sic).

Suite à la demande de décision spéciale formulée le 2 février 2012 par les intéressés, le dossier a été mis à l'enquête publique jusqu'au 12 mars 2012 et mis en circulation auprès des services de l'Etat concernés, soit le service de l'agriculture, la station viticole cantonale, le

SPCH, le service de l'énergie et de l'environnement, ainsi que de l'ECAP. La circulation s'est terminée fin juin 2012 et le département aurait pu rendre la décision spéciale dans le courant de l'été, s'il n'avait pas été découvert à cette époque que les intéressés avaient débuté leurs travaux de manière illicite. À ce propos, quoi qu'ils en disent, le dossier ne contient pas trace d'une autorisation ou même d'une prise de connaissance de la commune desdits travaux en mars 2012. Suite à la vision locale du 14 août 2012, le SAT a répété dans son courrier du 21 septembre 2012 que le projet initial ne pouvait pas être autorisé et a ordonné la remise en état des constructions illégales, tout en impartissant un délai au 15 novembre 2012 aux intéressés pour déposer divers documents. Lors d'une séance le 14 novembre 2012, ces derniers ont encore demandé une prolongation de délai à début janvier 2013. Ensuite le mur de soutènement du Chemin A. s'est effondré, nécessitant une vision locale et une décision de mesure provisionnelle fin décembre 2012. Le département a rendu sa décision spéciale début mai 2013, soit quatre mois après ces événements, ce qui, au vu de la jurisprudence sur le déni de justice, ne constitue pas un retard injustifié à statuer ou une violation du principe de célérité (cf. arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 4 mai 2012, réf. CDP.2011.442, publié sur internet).

#### 4.3.

En conclusion, l'autorité de céans considère que le SAT n'a pas usé de délais déraisonnables pour traiter le dossier des recourants. La longueur de la procédure est avant tout imputable aux recourants, qui, alors qu'ils savaient par le préavis négatif du SAT du 3 janvier 2012 que leur projet de terrasse était voué à l'échec, ont débuté sans autorisation des travaux outrepassant la demande de permis, ont fragilisé le mur de soutènement du Chemin A., favorisant ainsi son éboulement, et ont sollicité une prolongation de délai pour déposer les documents requis par le SAT, tout ceci nécessitant diverses visions locales, séances, préavis et une décision de mesure provisionnelle. Ce grief doit dès lors être rejeté.

#### 4.4.

S'agissant finalement de l'éboulement, dont les recourants estiment que le SAT est responsable, il y a lieu de relever ce qui suit. La chronologie susmentionnée montre parfaitement que les recourants ont entrepris de leur propre initiative des travaux au pied du mur de soutènement du Chemin A., au motif qu'il s'agissait de travaux préparatoires alors qu'en fait leur demande de permis de construire ne faisait état que d'une nouvelle terrasse au niveau dudit chemin, et tout en sachant que ladite terrasse avait déjà été préavisée négativement. Dans ces conditions, le SAT était parfaitement légitimé, dans son courriel du 5 novembre 2012, à enjoindre les recourants à ne pas poursuivre leurs travaux sans autorisation. Au demeurant, le rapport du 18 décembre 2012 de l'ingénieur mandaté par la commune mentionne certes que la cause de l'instabilité locale du mur est difficile à déterminer avec précision et que l'éboulement peut avoir trois causes, à savoir les creusements effectués au pied du mur, les fortes précipitations et une période de gel/dégel. Mais, vu l'ampleur des travaux entrepris par les recourants, il paraît très improbable qu'une importante période de pluie et de gel/dégel ait, à elle seule, causé la déstabilisation, respectivement l'éboulement du mur. Enfin, rien n'empêchait les recourants, respectivement l'entreprise qu'ils ont mandatée, de prendre des mesures conservatoires dès l'ordre de cesser les travaux, justement pour prévenir ce genre d'événement. Ce grief est donc également rejeté.

#### 5.

### 5.1.

Les recourants s'étonnent que le SAT ait préavisé négativement leur projet, alors qu'il n'avait suscité aucune opposition et que les CFF avaient donné leur accord, et estiment que les décisions attaquées contreviennent à "diverses prescriptions du droit de la construction et de l'aménagement du territoire".

### 5.2.

Selon l'article 33, lettres a à c LPJA, le recourant peut notamment invoquer la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents et l'inégalité de traitement. A l'appui de ces moyens, même si l'autorité de recours n'est pas liée par les constatations de l'état de fait ni par les motifs invoqués à l'appui du recours (art. 43, al. 1 et 2 LPJA), le recourant doit articuler ses griefs, c'est-à-dire indiquer de manière suffisamment précise en quoi consiste, selon lui, la violation du droit ou la constatation inexacte ou incomplète des faits. Il ne peut exiger du juge qu'il procède à un examen du litige sous tous ses aspects, non évoqués par les parties, sous réserve des cas dans lesquels une violation du droit ou une irrégularité dans la constatation des faits paraît d'emblée évidente (arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 30 mai 2013, réf. CDP.2013.44, consid. 5a, publié sur internet).

### 5.3.

En l'espèce, tout d'abord, il n'apparaît pas que le département ait manifestement commis une violation du droit ou une constatation inexacte des faits. Ensuite, les recourants n'indiquent pas en quoi le SAT, respectivement le département, auraient mal appliqué les articles 24ss LAT et l'article 56a LRVP. Tout au plus indiquent-ils (p. 8 du recours) que la rampe d'accès est maintenant parfaitement intégrée dans la végétation. Certes, l'intégration paysagère fait partie de la pesée des intérêts à effectuer dans le cadre de l'article 24 LAT mais elle n'est qu'un élément parmi d'autres conditions, lesquelles ne sont pas réalisées. En effet, à supposer que les recourants se soient déterminés dans leur mémoire au sujet des conditions des dispositions précitées, il faudrait retenir ce qui suit.

### 5.4.

Selon la jurisprudence, pour qu'une nouvelle construction soit imposée par sa destination hors de la zone à bâtir (art. 24, let. a LAT), il faut que des raisons objectives ■ techniques, économiques ou découlant de la configuration du sol ■ justifient la réalisation de cet ouvrage projeté à l'emplacement prévu. Cette question doit être tranchée selon des critères objectifs, sans que l'on puisse tenir compte des idées et des désirs du requérant, ni de ses convenances ou de son confort personnel (RJN 1997 p. 261). En l'occurrence, la terrasse au niveau du Chemin A., projetée initialement par les recourants, n'est qu'un ouvrage d'agrément, étant relevé qu'ils disposaient déjà d'une terrasse en contrebas. Certes, les recourants avaient évoqué dans leur courrier du 2 février 2012 au Conseil communal que vu la particularité du terrain, il s'agissait également d'un projet sécuritaire par rapport à la ligne ferroviaire. Ils n'ont toutefois pas développé ce point. Au surplus, le courrier du 14 mars 2011 des CFF donnant leur accord au changement de niveau de la terrasse ne comporte aucune indication en ce sens; au contraire, les CFF se réfèrent à un projet antérieur pour lequel ils avaient donné un préavis négatif. De même, dans un courrier au SAT du 15 février 2012, les CFF ne mentionnent pas que ce projet serait dicté par des considérations de sécurité. Dès lors, il faut retenir qu'aucune raison technique, physique ou économique

n'impose le changement de niveau de la terrasse des recourants. Le même raisonnement peut être appliqué au chemin d'accès à la place de parc et son mur de soutènement.

Au surplus, selon l'article 24, lettre b LAT, aucun intérêt prépondérant ne doit s'opposer à la construction ou l'installation. Or, comme l'a relevé le SPCH dans son préavis négatif (in préavis de synthèse du 7 mai 2013), outre le fait que la déclivité de la rampe est de 8% plus élevée que la valeur maximale autorisée par les normes VSS, sa géométrie ne permet pas d'assurer les manœuvres sur le domaine privé, ce qui obligerait les intéressés à reculer sans aucune visibilité pour sortir sur la route communale. Dès lors, la sécurité des usagers de la route ne peut pas être garantie, ce qui constitue un intérêt prépondérant qui s'oppose à la rampe d'accès.

Par ailleurs, selon l'article 56a LRVP, une dérogation peut être accordée à la distance minimale à l'axe de la route si elle ne porte pas atteinte à la sécurité des usagers de la route. Or, comme on l'a vu ci-dessus sous l'angle de l'article 24, lettre b LAT, cette sécurité ne peut pas être garantie, ce qui exclut l'octroi d'une dérogation.

Enfin, le fait que les propriétaires voisins et les CFF ne se soient pas opposés ne signifie pas encore que les constructions réalisées ou projetées par les recourants peuvent être admises.

5.5.

En conclusion, l'autorité de céans confirme le refus du département d'accorder des dérogations à l'affectation de la zone au sens de l'article 24 LAT et à la distance à l'axe de la route, au sens de l'article 56a LRVP.

6.

6.1.

S'agissant enfin de la remise en état, que les recourants contestent implicitement, il y a lieu de relever ce qui suit.

6.2.

Au sens de l'article 46, alinéa 1, lettre dLConstr., lorsqu'une construction ou une installation n'est pas conforme aux prescriptions de la loi ou aux autorisations délivrées, les instances compétentes peuvent ordonner notamment la remise en état, l'entretien, la modification, la suppression ou la démolition. L'article 46a précise que ces mesures sont de la compétence du département pour les constructions ou installations situées hors de la zone d'urbanisation.

6.3.

Selon la jurisprudence, le fait qu'une construction soit illégale ne signifie pas encore qu'elle doive être automatiquement démolie. La question doit être examinée en application des principes de droit constitutionnel dont celui de la proportionnalité et celui de la protection de la bonne foi. C'est ainsi que le constructeur peut se voir dispensé de démolir l'ouvrage lorsque la violation est de peu d'importance ou lorsque la démolition n'est pas compatible avec l'intérêt public ou encore lorsque le constructeur a pu croire de bonne foi qu'il était autorisé à édifier l'ouvrage et que le maintien d'une situation illégale ne se heurte pas à des intérêts publics prépondérants. L'autorité doit examiner d'office quel est le moyen le plus approprié pour atteindre le but recherché sans porter excessivement atteinte aux droits du constructeur. Elle peut offrir à celui-ci la possibilité de faire des propositions sur la manière

de remédier aux violations de la réglementation existante. Si les propositions sont inadéquates, l'autorité n'en reste pas moins tenue de rechercher parmi les mesures d'exécution envisageables, celles qui lui paraissent les mieux proportionnées; elle examinera par exemple au moment d'exécuter sa décision, si le but recherché ne peut être atteint par une solution moins rigoureuse (RJN 2010 p. 397, consid. 2a). Par ailleurs, il existe un intérêt public au respect des décisions de l'autorité, en particulier au respect des autorisations de construire. Cet intérêt public évident ■ qui est lié à des motifs de sécurité du droit et d'égalité de traitement ■ implique que la renonciation au rétablissement d'une situation conforme doit demeurer exceptionnelle (arrêt du TF 1C\_189/2007 du 12 février 2008, consid. 3). Le Tribunal fédéral retient également que celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur (arrêt 1P.336/2003 du 23 juillet 2003, consid. 2.1).

7.

7.1.

Dans le cas d'espèce, la démolition partielle du mur de pierre protégé du Chemin A., celle de son mur de soutènement et la construction d'une rampe d'accès à une place de parc avec son propre mur de soutènement constituent des travaux, respectivement des ouvrages illégaux. Non seulement formellement parce qu'ils n'ont pas fait l'objet de permis de construire, mais aussi matériellement, parce qu'ils ne remplissent pas les conditions d'octroi des dérogations nécessaires, comme l'on va vu plus haut. L'octroi d'un permis de construire a posteriori n'était donc pas possible. Vu également l'ampleur des travaux, la violation de la loi ne peut être qualifiée de peu importante. Au surplus, ces travaux et ouvrages heurtent un principe essentiel de l'aménagement du territoire, à savoir la séparation entre zone à bâtir et zones non constructibles, principe 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). L'on ajoutera encore que leur maintien n'est pas compatible avec l'intérêt public, notamment en termes de sécurité des usagers de la route.

7.2.

La proposition documentée des recourants de végétaliser des murs a été examinée par le département, qui l'a rejetée en considérant qu'elle ne correspondait pas à la végétation du lieu, constituée d'une part d'arbres, arbustes et broussailles dans la pente naturelle et d'autre part de vignes cultivées. Mais de toute manière, vu que les conditions d'octroi de dérogations aux articles 24 LAT et 56a LRVP ne sont pas remplies, cette proposition ne permettait guère de prendre une mesure moins incisive que la remise en état.

7.3.

À cela s'ajoute le fait que les recourants ne peuvent pas exciper de leur bonne foi. En effet, celle-ci peut être admise à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et 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 prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (arrêt de la Cour de droit public du 7 février

2013, réf. CDP.2012.11). Or, en l'occurrence, les recourants savaient dès le 3 janvier 2012 que le changement de niveau de la terrasse était refusé. Ils ont tout de même entrepris les travaux au printemps 2012, prétendument en ayant informé la commune, qui plus est alors qu'ils savaient que, suite à leur demande de décision au département, une mise à l'enquête était en cours.

7.4.

S'agissant encore du coût, les recourants invoquent un devis du 1er décembre 2012 d'un bureau technique dont il ressort que la démolition du mur de soutènement de la rampe existante se monterait à Fr. 69'336.- TTC, sans compter sa remise en état ultérieure. Ce montant peut paraître élevé au regard des Fr. 80'000.- indiqués dans la demande de permis de construire (ch. 4), encore que l'on ignore si ces Fr. 80'000.- se rapportaient uniquement au changement de niveau de la terrasse puisque celui-ci est seul mentionné dans la demande, ou s'ils couvraient tous les travaux projetés par les recourants. Cependant, selon la jurisprudence, comme les recourants ont préféré réaliser les travaux à leurs risques et périls, plutôt que d'attendre l'issue de la procédure, ils ne sauraient tirer parti des coûts élevés d'une remise en état des lieux pour s'opposer à cette mesure (arrêt 1P.539/2005 du 10 janvier 2006, consid.2.2 et les références citées).

7.5.

En conclusion, la reconstitution du mur de soutènement du Chemin A. (y compris son aspect initial en pierres), la reconstitution du mur protégé le long du Chemin A. et la démolition de la rampe d'accès à une place de parc avec son mur de soutènement, ordonnées par le département, sont confirmées.

7.6.

S'agissant encore du mur protégé bordant le Chemin A., l'on précisera que toute intervention sur ce type de mur nécessite l'autorisation du Conseil communal (art. 14.14 du règlement d'aménagement communal). Le mur en question fait partie de la catégorie I des "murs remarquables". Dans la mesure où sa démolition partielle était destinée permettre l'accès à une rampe, pour laquelle une dérogation aux articles 24 LAT et 56a LRVP a été refusée par le département, le refus du Conseil communal d'accorder une autorisation en vertu de l'article 14.14 précité s'avère parfaitement justifié et sa décision doit être confirmée.

8.

Vu tout ce qui précède, le recours est rejeté.

9.

9.1.

Vu le sort de la cause, les recourants, qui succombent, supporteront le paiement des frais de procédure (art. 47, al. 1 LPJA), qui comprennent les émoluments et les débours. En application du décret fixant le tarifs des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais), du 6 novembre 2012, 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. 44, al. 1). Les frais de ports, d'expédition et de téléphone sont calculés forfaitairement à raison de 10% de

l'émolument arrêté (art. 49, al. 1).

En l'espèce, la cause n'a nécessité qu'un tour d'écritures, sans vision locale. Elle revêt une importance moyenne et ne présente pas une grande complexité en droit. Tout bien considéré, les frais de procédure réduits sont fixés à Fr. 880.-, montant compensé par l'avance de frais de Fr. 1'100.- versée le 16 août 2013, le solde de Fr. 220.- étant restitué aux recourants.

9.2.

Les recourants n'étant pas représentés et succombant, ils n'ont pas droit à des dépens (art. 48, al. 1 LPJA).

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide:

1.Le recours du 1er juillet 2013 de X. et Y. contre la décision du 6 mai 2013 du Département de la gestion du territoire est rejeté.

2.Le recours du 1er juillet 2013 de X. et Y. contre la décision du Conseil communal de Saint-Blaise du 30 mai 2013 est rejeté.

3.Un émolument de Fr. 800.- et des frais s'élevant à Fr. 80.- sont mis à la charge des recourants et sont compensés par l'avance de frais de Fr. 1'100.- versée le 16 août 2013, le solde de Fr. 220.- leur étant restitué.

4.Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 7 janvier 2014

Au nom du Conseil d'État:

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.