

# **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2013.308 vom 23. April 2014**

Ne Jurisprudence Adm, 2014-04-23, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2013.308](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2013.308)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2013.308 du 23 avril 2014

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2013.308 del 23 aprile 2014

## **Regeste**

En exigeant le dépôt d'une requête de permis de construire, après avoir constaté que des travaux avaient été effectués, le département a ouvert une procédure administrative. Il a ainsi rendu une décision incidente, qui ne met pas fin à la procédure administrative mais constitue une simple étape dans le cours de celle-ci, qui prendra fin par une décision sur la demande de permis de construire. Dans ces circonstances, l'ordre d'arrêt du chantier ou de suspension des travaux doit être considéré comme une mesure provisionnelle, qui constitue également une décision incidente. En cas d'indication inexacte des voies de recours, ne mérite pas de protection la partie dont l'avocat eût pu déceler l'erreur affectant l'indication de la voie de droit par la seule lecture du texte légal. En l'occurrence, l'ordre de suspendre les travaux et de déposer une demande de permis de construire ne cause pas un préjudice irréparable aux recourants. La décision prise en violation des règles sur la récusation est considérée comme étant affectée d'un vice grave entraînant sa nullité. En l'espèce, les apparences de prévention du chef du département ressortent d'une simple affirmation des recourants et non de circonstances objectivement constatées. Les déclarations du chef du département dans les médias font partie des prises de position qu'il pouvait être amené à prendre dans l'exercice normal de sa fonction.

## **Volltext**

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

A.

A. est propriétaire de l'article [a] du cadastre de D. et copropriétaire avec B. et A. des articles [b] et [c] du cadastre de D.. Toutes ces parcelles sont situées en zone agricole selon le plan d'aménagement communal et font partie de l'entreprise agricole exploitée sous la forme d'une société en nom collectif par les prénommés (ci-après: les exploitants, respectivement les opposants ou les recourants).

B.

Le 5 juin 2009, les exploitants ont obtenu l'autorisation de construire sur l'article [b] un bâtiment abritant une stabulation libre comprenant des fosses à lisier ([ ]). Ce projet a été dimensionné sur la base d'une étude d'impact sur l'environnement (ci-après : étude d'impact) fixant la capacité maximale du bâtiment à 204 unités de gros bétail (UGB) et déterminant une charge maximale d'engrais sur les sols pour la zone concernée par l'exploitation. Le 30 août 2011, un permis de construire a été octroyé pour la mise en conformité de ces constructions, dont les dimensions se sont avérées en cours de réalisation plus importantes que celles autorisées dans le permis de construire du 5 juin 2009 ([ ]). Ce deuxième permis de construire a été octroyé à la condition expresse que les exigences fixées dans l'étude

d'impact soient respectées dans le cadre du projet modifié.

C.

Le 12 juillet 2011, un permis de construire a été délivré aux exploitants pour la construction d'un hangar agricole et d'un silo en tranchées sur l'article [c], au sud de la stabulation libre ayant fait l'objet des permis de construire des 5 juin 2009 et 30 août 2011 ([ ]).

D.

Aux termes de la décision qui fait l'objet du présent recours, des représentants des services de l'aménagement du territoire (ci-après: SCAT), du service de l'énergie et de l'environnement (ci-après: SENE) et du Conseil communal de E., accompagnés d'agents de sécurité publique de la commune, se sont rendus sur les parcelles des exploitants le 16 juillet 2013. La commune avait en effet signalé que des travaux de remblayage n'ayant pas fait l'objet d'une autorisation étaient en cours sur les articles [a] et [b]. A cette occasion, il a principalement été constaté:

-que des fouilles, assez grandes pour que des engins de chantier puissent y prendre place, étaient en cours sur l'article [c] et qu'elles ne correspondaient pas aux travaux d'excavation nécessaires à la réalisation du hangar agricole et du silo en tranchées autorisés sur cette parcelle le 12 juillet 2011;

-que des remblayages au moyen des matériaux provenant de ces fouilles étaient en cours d'exécution sur les articles [a] et [b], sans qu'aucune autorisation n'ait été délivrée préalablement;

-que les matériaux remblayés ne semblaient pas être pollués mais que la terre végétale n'avait pas été systématiquement dégrappée avant d'avoir été déposée;

-qu'une place en bitume avait été aménagée à l'ouest de la stabulation libre construite sur l'article [b] et qu'un chemin d'accès à la plate-forme à fumier aménagée à cet endroit avait été goudronné;

-que du lisier s'échappait de manière significative de ladite plate-forme à fumier.

Douze photographies prises lors de cette visite des lieux figurent au dossier du Département du développement territorial et de l'environnement (ci-après: le département) ([ ]) "décision de suspension des travaux").

Au vu de ces constatations, une interruption immédiate des travaux a été requise oralement lors de la visite des lieux. Lors d'une séance, qui s'est déroulée le même jour dans les locaux du SCAT, l'un des exploitants a présenté des plans des travaux en cours, qui ont révélé aux représentants de la commune et de l'Etat que le projet en cours de réalisation s'écartait notablement du projet sanctionné le 12 juillet 2011 pour l'article [c] ([ ]). Il a été relevé que si l'implantation du hangar était conservée, son volume était plus large, les deux silos en tranchée initialement prévus étant remplacés par deux silos totalement enterrés et implantés à l'intérieur du bâtiment et l'un d'entre eux pouvant être utilisé comme fosse à purin. Enfin, le système porteur prévu pour le bâtiment était totalement différent de celui d'origine.

Pour le détail de ces diverses constatations, qui n'est pas contesté dans le présent recours, on peut renvoyer à la décision attaquée.

E.

L'ordre de suspension des travaux signifié oralement a été confirmé par décision du 18 juillet 2013 du Département de la gestion du territoire (désormais: Département du développement territorial et de l'environnement), remise le même jour en mains propres à l'un des exploitants.

Cette décision, rendue en application de l'article 48 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, ordonne aux exploitants de suspendre avec effet immédiat les travaux de remblayage sur les parcelles [a] et [b] et de suspendre les travaux de construction du hangar et des silos sur l'article [d] (désormais article [c]), en les avisant qu'ils risquent une amende en application de l'article 292 du Code pénal suisse s'ils ne se conforment pas à cette décision. Elle précise qu'elle peut faire l'objet d'une opposition au département, dans les dix jours dès sa notification.

F.

Les exploitants se sont opposés à cette décision le 29 juillet 2013 et leur mandataire a complété et développé leur opposition, par mémoire du 9 août 2013. Dans leur premier mémoire, ils ont allégué que le hangar en construction sur l'article [c] atteignait la même longueur et la même hauteur que le projet autorisé le 12 juillet 2011, pour une largeur sensiblement identique à celle d'origine; que seules des modifications minimales non visibles pour les voisins et ne pouvant donc pas faire l'objet d'oppositions de leur part avaient eu lieu; et que les modifications des silos autorisés, l'un devant devenir un silo convertible en fosse à lisier, n'affecteraient ni l'environnement ni le paysage et permettraient au contraire de préserver l'environnement et d'éviter de répandre du lisier sur la neige. Ils ont dès lors affirmé que l'interruption des travaux présenterait un risque environnemental certain.

Dans le complément du 9 août 2013, ils ont demandé la récusation du chef du département, en soutenant que celui-ci avait une opinion préconçue sur l'affaire. Ils ont par ailleurs invoqué une violation de leur droit d'être entendu, en particulier en ce qui concerne la motivation de la décision attaquée, ainsi qu'une violation du principe de la proportionnalité. Enfin, ils ont requis la production de l'ensemble des dossiers ouverts auprès du SENE, du service de l'agriculture (ci-après: SAGR) et du SCAT en lien avec leur communauté d'exploitation agricole. Ils ont en outre sollicité l'audition comme témoins de collaborateurs du SENE et du SAGR, qui auraient selon eux émis un avis positif au sujet du projet modifié en cours de réalisation sur l'article [c].

G.

G.a.

Par décision du 19 septembre 2013, le département a confirmé sa décision du 18 juillet 2013. Il a par ailleurs décidé:

"2.D'ordonner à A., B. et C. de déposer, avant le 30 octobre 2013, une demande de permis de construire, pour les travaux suivants:

- a. les remblais sur les biens-fonds [a] et [b] du cadastre de D.;
- b. le goudronnage et le bitumage de la place et de la route sises à l'ouest du rural sur le bien-fonds [b] du cadastre de D.;
- c. la réparation, respectivement la correction de la fumière sise à l'ouest du rural sur le bien-fonds [b] du cadastre de D. afin qu'elle ne coule plus dans les champs.

3.D'ordonner à A., B. et C. de prendre, avant le 30 septembre 2013, les mesures suivantes pour stabiliser les talus des "fouilles":

- a. la pose de grandes bâches sur le bord des fouilles afin de réduire les effets du ruissellement de surface et le ravinement des bords de fouilles;
- b. la création de rigoles ou la pose de drains pour gérer l'évacuation des eaux météoriques, potentiellement boueuses, en fonction de la quantité d'eau à gérer et de la nature du sol.

4.D'ordonner à A., B. et C. de prendre, dès maintenant et jusqu'à nouvel ordre, toutes les mesures pour adapter leur exploitation à la capacité de leurs fosses à lisier existantes et éviter toute pollution.

Le département a précisé que l'exécution de sa décision sur opposition ne serait pas suspendue par un éventuel recours et que si les mesures ordonnées n'étaient pas exécutées dans les délais impartis, il serait procédé à l'exécution par substitution aux frais des exploitants, qui pourraient encourir la peine prévue par l'article 292 du Code pénal suisse pour insoumission à une décision d'une autorité.

G.b.

Dans les considérants de cette décision, le chef du département n'a pas donné suite à la requête demandant sa récusation, en exposant qu'il avait à juste titre refusé de rencontrer les opposants avant de rendre la décision du 18 juillet 2013 en raison d'une procédure pendante les concernant auprès du Tribunal cantonal et que les autres apparences de prévention invoquées par ceux-ci ne reposaient pas sur des circonstances objectives étayées par des preuves telles que des pièces ou des témoignages.

Il a notamment nié toute violation du principe de la proportionnalité, en exposant qu'en raison du doublement de la surface initiale du hangar et de l'impact de la nouvelle fosse à lisier en cours de construction sur l'environnement et le voisinage, il n'était pas envisageable d'examiner les travaux litigieux sous l'angle d'un simple ajustement du projet d'origine susceptible d'être autorisé dans le cadre d'une procédure simplifiée au sens de l'article 86 du règlement d'exécution de la LConstr. (RELConstr.), du 16 octobre 1996. Il a ajouté qu'il ne pouvait être question pour l'instant d'autoriser les travaux litigieux en fixant des charges et des conditions pour les rendre conformes, car il convenait en premier lieu d'examiner les impacts du nouveau projet dans le cadre d'une procédure de permis de construire. Quant au lien de connexité invoqué par les opposants entre le projet autorisé en 2011 sur l'article [c] et les nouveaux travaux entrepris, qui imposerait selon les exploitants l'octroi d'une autorisation pour ces derniers, il a souligné que l'existence de ce lien ne pourrait être vérifiée qu'à l'occasion d'une nouvelle procédure de permis de construire. Il a ensuite répété que dans le cadre de mesures pré-provisionnelles, il avait dû se limiter à ordonner la suspension des travaux, le dépôt d'une nouvelle demande de permis de construire ou une remise en état des lieux ne pouvant être exigés que dans le cadre de la décision sur opposition auxdites mesures. En réponse aux affirmations des opposants selon lesquelles de graves problèmes environnementaux se poseraient durant l'hiver s'ils n'exécutaient pas rapidement leur nouvelle fosse à lisier, il a relevé que nul ne pouvait se prévaloir de sa propre faute et qu'invoquer une urgence environnementale constituait en l'espèce un abus de droit, dès lors que le SENE demandait depuis plusieurs mois aux opposants de déposer une évaluation environnementale de leur exploitation, pour déterminer si les conditions des permis de construire délivrés en 2009 et 2011 et dans l'étude d'impact étaient toujours

respectées. Il a enfin considéré qu'il ne pouvait être question d'autoriser uniquement la poursuite des travaux de construction de la fosse à lisier, puisque cette installation est le principal élément du nouveau projet et doit être évaluée en fonction des besoins agricoles et environnementaux existants.

Le département a encore souligné dans sa motivation que le dépôt d'une demande de permis de construire pour la nouvelle version du projet, intervenu le 29 juillet 2013 pour le hangar agricole et les fosses à lisier en cours de réalisation sur l'article [c] ([ ]), ne permettait pas d'autoriser la poursuite des travaux compte tenu des doutes demeurant sur l'issue de cette nouvelle procédure, des différences entre le projet initial et les travaux en cours d'exécution, de l'intérêt public au respect de la loi et de l'égalité de traitement, à la préservation des terres agricoles de lourds travaux de remise en état et à la protection de l'environnement, prévalant sur l'intérêt privé des opposants à poursuivre des travaux illicites. Au vu de cet intérêt public, il a considéré qu'un retrait de l'effet suspensif à un éventuel recours était justifié.

Le département a enfin précisé que l'illicéité des travaux en cours sur les articles [a] et [b] (remblayage, goudronnage, bitumage et correction de la fumière sise à l'ouest du rural construit sur l'article [b]) n'était pas contestée et qu'il convenait donc d'exiger le dépôt d'une demande de permis de construire pour ces travaux également.

Il a ajouté que les mesures conservatoires ordonnées au chiffre 3 du dispositif de sa décision sur opposition se justifiaient en raison de l'ampleur des excavations pratiquées sans autorisation, ainsi qu'en raison de l'arrivée de l'automne et de possibles fortes pluies.

H.

Le présent recours, adressé à la Cour de droit public du Tribunal cantonal, est dirigé contre cette décision sur opposition. Les recourants continuent d'affirmer que le chef du département aurait dû se récuser dans le cadre des décisions rendues les 18 juillet et 19 septembre 2013. A cet égard, ils lui reprochent de ne pas avoir voulu les recevoir avant de rendre les décisions précitées. Par ailleurs, ils soutiennent qu'il aurait déclaré devant quatre personnes, lors une réunion de travail tenue durant sa campagne électorale, "qu'il ne comprenait pas comment la famille A., B. et C. pouvait être défendue", en se référant à un article qui leur était consacré dans le journal F. du [...]. Ils invoquent "d'autres propos bien maladroits" du chef du département à leur intention, "que la décence [les empêcherait] de rappeler". Ils se réfèrent enfin à un article paru dans "le journal agricole" après leur opposition à la décision du 18 juillet 2013, joint à leur recours, dans lequel figure la déclaration suivante du chef du département: "Nous avons fait stopper le chantier au mois de juillet et ainsi donné un signal fort: l'Etat ne veut pas cautionner une exploitation qui ne respecte pas la loi et croit pouvoir agir en toute impunité". Ils en tirent la conclusion que le chef du département aurait dû se récuser d'office en raison de son opinion préconçue, que les décisions des 18 juillet et 19 septembre 2013 doivent partant être annulées et que la récusation du chef du département doit être prononcée, puis suivie d'un renvoi de l'affaire à son suppléant pour nouvelle décision.

Tout en reconnaissant que "les travaux entrepris sur leurs parcelles ne respectent pas fondamentalement les permis de construire délivrés", les recourants estiment que le département a violé le droit en ne tenant pas compte du lien de connexité existant entre les travaux entrepris sur la base des permis de construire délivrés précédemment et les travaux en cours d'exécution. Ils se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendu, dans la mesure où selon la décision du 19 septembre 2013, la nouvelle demande de permis de

construire déposée pour les travaux en cours sur l'article [c] a été sommairement examinée par plusieurs services concernés de l'Etat, dont les préavis ne leur ont pas été transmis durant la procédure d'opposition.

Ils invoquent de plus une violation du principe de la proportionnalité, à plusieurs titres. D'une part on peut comprendre de leurs arguments, formulés de manière assez peu claire, qu'en présence de travaux non autorisés, l'autorité compétente en matière de permis de construire doit, avant d'ordonner une démolition ou une remise en état, examiner s'il convient d'exiger le dépôt d'une nouvelle demande de permis de construire. Ils ajoutent que si le projet réalisé présente des "défauts" ou des "lacunes" secondaires ou de minime importance, il doit faire l'objet d'un permis de construire assorti de clauses accessoires, tandis que si ces défauts ou lacunes sont importants, le permis doit être refusé et une nouvelle mise à l'enquête publique doit être effectuée. Ils constatent qu'en l'état actuel de leur dossier, qui ne contient pas les déterminations du SCAT, du SENE et du SAGR sur leur nouveau projet en cours de réalisation, il n'est pas possible de savoir si celui-ci présente ou non des défauts ou des lacunes importantes. Ils en tirent la conclusion que l'autorité intimée aurait dû examiner ces éléments au lieu de se borner à ordonner la suspension des travaux, qu'ils qualifient de mesure radicale. A leur sens, "un ordre de mise en conformité, assorti éventuellement d'une suspension temporaire des travaux, aurait dû au pire être prononcé". Cette solution s'imposait d'autant plus à leurs yeux qu'aux termes de la décision attaquée, leur projet modifié aurait d'ores et déjà reçu un accueil favorable du SENE et du SAGR. D'autre part, ils soutiennent que l'interruption des travaux présente des risques pour l'environnement et contrevient à un intérêt public, car l'absence de fosses suffisamment grandes risque d'entraîner à la fin de l'hiver une fuite de lisier de leur exploitation, qui en produit un million de litres par mois. Ils précisent que cette situation ne leur est pas imputable et n'a aucun lien avec le fait que leur exploitation n'a pas encore fait l'objet du rapport d'expertise exigé par le SENE pour contrôler le suivi des mesures prévues dans l'étude d'impact établie pour l'obtention de leurs premiers permis de construire; ils affirment qu'elle est due à l'évolution du marché laitier et de la politique agricole, qui les contraint à modifier leur projet d'origine pour disposer de silos correctement dimensionnés. Ils allèguent en conclusion que l'intérêt public à préserver l'environnement contre une surproduction de lisier doit prévaloir sur celui consistant à faire cesser des travaux non autorisés.

En lien avec l'intérêt public et la proportionnalité, ils se prévalent d'un défaut de motivation de la décision attaquée, qui n'explique pas comment ces principes ont été pris en considération dans le cas d'espèce. En outre, ils se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendu, dans la mesure où ils n'ont pas eu l'occasion de s'exprimer sur ces questions avant que la décision soit rendue.

Ils contestent le retrait de l'effet suspensif prévu dans la décision attaquée, qui renforce à leurs yeux le caractère disproportionné des mesures ordonnées et en demandent la restitution. Ils justifient cette demande par la nécessité de réaliser des travaux rapidement pour préserver l'environnement.

Ils allèguent enfin que la décision attaquée n'avait pas à être communiquée à leur créancier hypothécaire, à savoir [ ], puisqu'elle n'est pas entrée en force. Ils invoquent à cet égard une violation de l'article 46, alinéa 3 LConstr. et du secret de fonction.

Leurs conclusions sont les suivantes:

"A titre préalable:

1. Constater que le chef du Département de la gestion du territoire devait, en raison des propos qu'il a tenus, se récuser, dans la mesure où il avait une opinion préconçue sur l'affaire;
2. Partant, annuler la décision du 18 juillet 2013;
3. Constater que le chef du Département du développement territorial et de l'environnement devait, en raison des propos qu'il a tenus, maintenus et confirmés, se récuser et était dans l'incapacité ainsi de signer la décision du 19 septembre 2013;
4. Partant, annuler la décision du 19 septembre 2013;
5. Consécutivement, prononcer la récusation du chef du Département de la gestion du territoire et renvoyer l'affaire à son suppléant pour nouvelle décision.

Au fond:

6. restituer l'effet suspensif au présent recours;
7. partant, autoriser la reprise des travaux;
8. admettre le présent recours, et par conséquent autoriser la continuation des travaux dans le dossier [ ], respectivement SATAC [ ];
9. sous suite de frais et dépens."

I.

Par décision du 3 décembre 2013, la Cour de droit public du Tribunal cantonal a décliné d'office sa compétence pour traiter le recours et a transmis le dossier au Conseil d'Etat.

J.

Le 12 décembre 2013, les recourants ont déposé une demande de permis de construire pour la mise en conformité d'une place en bitume, d'un remblayage et d'un accès, ainsi que pour la création d'un mur de soutènement sur les articles [a] et [b] ([ ]).

K.

Dans ses observations du 13 janvier 2014, dont le contenu sera repris ci-après dans la mesure nécessaire, le département a conclu au rejet du recours, sous suite de frais.

L.

Par courriers des 20 février et 4 mars 2014, le service juridique de l'Etat, chargé d'instruire le recours, a invité les parties à formuler des observations sur l'éventuel caractère incident de la décision attaquée. Il a par ailleurs remis au mandataire des recourants le dossier de la cause, pour consultation.

Les recourants ont formulé des observations les 25 février et 17 mars 2014. A cette occasion, ils ont allégué que le chef du département aurait dû rendre une décision sur leur demande tendant à sa récusation avant de se prononcer sur les autres aspects du litige. Comme la demande de récusation et les autres aspects du litige ont été traités dans une seule décision, ils ont estimé que celle-ci était attaquant dans le délai de recours ordinaire de 30 jours.

Dans leur lettre du 17 mars 2014, ils ont invoqué une violation du droit d'être entendu, dans la mesure où il ressortait du dossier du Conseil d'Etat mis à la disposition de leur mandataire que le service juridique avait requis la production d'articles de presse de la part du journal F.. Par courrier du 20 mars 2014, le service juridique a fait savoir au mandataire des recourants que l'article de presse concerné du journal F., datant du [ ] et consacré à l'exploitation de ses clients, figurait dans le dossier qui avait été mis à sa disposition, qu'il était connu de ses clients qui s'y référaient dans leur recours et que lui-même s'était limité à demander à la rédaction du journal F., par téléphone, de lui en donner connaissance.

Ces échanges de correspondance ont été transmis au département, qui n'a pas formulé d'observations à leur sujet.

Considérant en droit:

1.

1.1.

Conformément à l'article 27, alinéa 1 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, le recours n'est ouvert contre une décision incidente que si celle-ci peut causer un préjudice irréparable (Schaer, *Juridiction administrative neuchâteloise*, Neuchâtel 1995, p. 121s). Cette notion doit être interprétée restrictivement, car la voie du recours séparé contre les décisions incidentes a un caractère exceptionnel. Il appartient au recourant d'alléguer et d'établir que la décision incidente lui cause un tel dommage, à moins que celui-ci ne fasse d'emblée aucun doute. En droit neuchâtelois, une décision incidente qui n'a pas fait l'objet d'un recours séparé peut être revue ultérieurement, à l'occasion d'un recours contre la décision finale (RJN 2012, p. 500, consid. 1c p. 502 et les références citées). Le délai de recours contre une décision incidente est de 10 jours (art. 34, al. 3 LPJA).

Une décision incidente ne tranche pas l'objet du litige en tant que tel. Elle est un acte constituant une simple étape dans le déroulement de la procédure, sans clore celle-ci. Elle est opposée à la décision finale, qui met un terme à la procédure, qu'il s'agisse d'une décision de fond ou d'une décision qui clôt l'action judiciaire en raison d'un motif tiré des règles de la procédure (Zen-Ruffinen, *Droit administratif, Partie générale et éléments de procédure*, Bâle 2013, N. 533; Schaer, *op. cit.*, p. 120).

1.2.

En l'occurrence, la contestation porte sur le rejet de la demande de récusation du chef du département, qui ressort des considérants de la décision sur opposition du 19 septembre 2013. Selon l'article 27, alinéa 2, lettre b LPJA, une décision concernant la récusation est une décision incidente, sujette à recours dans un délai de 10 jours devant l'autorité compétente au fond (Schaer, *op. cit.*, p. 75; décision de classement de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 24 mars 2014, CDP.2014.39).

La décision attaquée porte également sur un ordre de suspendre des travaux en cours et de déposer une demande de permis de construire pour ceux-ci. En exigeant le dépôt d'une requête, après avoir constaté que des travaux avaient été effectués, le département a ouvert une procédure administrative, qui prendra fin par une décision qui pourra soit constater, sur la base du dossier complet, que les travaux ne sont en définitive pas soumis à une autorisation; soit dire que les travaux sont bel et bien soumis à autorisation et accorder cette autorisation; soit encore refuser l'autorisation de construire. En exigeant le dépôt d'une

requête, le département cantonal rend donc une décision incidente, qui ne met pas fin à la procédure administrative mais constitue une simple étape dans le cours de celle-ci. Dans ces circonstances, l'ordre d'arrêt du chantier ou de suspension des travaux doit être considéré comme une mesure provisionnelle. Il s'agit, en d'autres termes, d'une décision à caractère temporaire qui règle la situation juridique dans l'attente d'une réglementation définitive par une décision principale ultérieure - qui interviendra sur la base de la requête en autorisation de construire. Si l'autorité compétente estime en définitive, sur le vu du dossier, que les travaux ne sont pas soumis à autorisation, la mesure provisionnelle pourra être levée sans être suivie d'un ordre de remise en état. Il en ira de même si l'autorité confirme la nécessité d'une autorisation et l'accorde a posteriori. L'ordre de suspension des travaux est donc, également, une décision incidente, qui ne met pas fin à la procédure administrative (ATF 1C\_470/2008 du 11 novembre 2008, consid. 2.2).

Enfin, la décision attaquée ordonne, sous chiffres 3 et 4 de son dispositif, diverses mesures destinées à préserver la sécurité et l'environnement dans l'attente d'une décision sur la demande d'autorisation de construire, portant sur la stabilisation des fouilles en cours sur le terrain des recourants et le maintien de leur exploitation agricole dans des limites compatibles avec leurs installations actuelles. Il s'agit là de mesures provisionnelles servant à maintenir intact un état de fait et de droit et à sauvegarder l'intérêt public, dans l'attente d'une décision principale sur les demandes de permis de construire. Les décisions concernant des mesures provisionnelles sont des décisions incidentes selon l'article 27, alinéa 2, lettre f LPJA, en particulier lorsque, comme en l'espèce, elles sont liées à une procédure principale (Zen-Ruffinen, op. cit., N. 540). Quant au retrait de l'effet suspensif au recours, il constitue lui aussi une décision incidente (art. 27, al. 2, litt. g LPJA).

La décision attaquée a donc le caractère d'une décision incidente dans tous ses aspects. Le fait que le département ait traité ces aspects simultanément et ne se soit pas prononcé dans une première phase sur la demande de récusation du chef du département ne modifie en rien cette situation. Il s'ensuit que le recours n'est recevable qu'aux conditions fixées par les articles 27, alinéa 1 et 34, alinéa 3 LPJA:

2.

2.1.

Le recours a été déposé le 21 octobre 2013, soit dans les 30 jours dès la notification de la décision attaquée. Le délai de recours de 10 jours contre les décisions incidentes fixé par l'article 34, alinéa 3 LPJA n'a dès lors pas été respecté. Toutefois, la décision attaquée indique un délai de recours de 30 jours.

2.2.

En vertu du droit à la protection de la bonne foi, inscrit à l'art. 9 Cst., le justiciable qui se fie à une indication erronée de l'autorité, ne doit en principe subir aucun préjudice (ATF 138 I 49, consid. 8.3.2 p. 53; 117 Ia 297, consid. 2 p. 299 ■ JT 1994 I 550). Une partie ne peut toutefois se prévaloir de cette protection si elle s'est aperçue de l'erreur ou aurait dû s'en apercevoir en prêtant l'attention commandée par les circonstances. Seule une négligence procédurale grossière peut faire échec à la protection de la bonne foi. Déterminer si la négligence commise est grossière s'apprécie selon les circonstances concrètes et les connaissances juridiques de la personne en cause (ATF 5A\_704/2011 du 23 février 2012, consid. 8.3.2).

Selon la jurisprudence (ATF 2C\_657/2013 du 1<sup>er</sup> novembre 2013, consid. 2.1 et 2.2), ne mérite pas de protection la partie dont l'avocat eût pu déceler l'erreur affectant l'indication de la voie de droit par la seule lecture du texte légal (ATF 8C\_122/2013 du 7 mai 2013, consid. 4.1; 1C\_280/2010 du 16 septembre 2010, consid. 2.3). Les exigences envers les avocats sont naturellement plus élevées: on attend dans tous les cas de ces derniers qu'ils procèdent à un contrôle sommaire (" Grobkontrolle ") des indications relatives à la voie de droit (ATF 138 I 49, consid. 8.3.2 p. 53s.; 135 III 374, consid. 1.2.2.2 p. 376s.; ATF 8C\_122/2013 du 7 mai 2013, consid. 4.1). En revanche, il n'est pas attendu d'eux qu'outre les textes de loi, ils consultent encore la jurisprudence ou la doctrine y relative (ATF 138 I 49, consid. 8.3.2 p. 54; 135 III 489, consid. 4.4 p. 494; 134 I 199, consid. 1.3.1 p. 202s.). La jurisprudence admet l'existence de la bonne foi lorsque la mauvaise indication des voies de recours ne résulte pas d'une mégarde de la part de l'autorité, mais d'un choix délibéré, basé sur la conviction que la voie indiquée correspond au droit (ATF 8C\_122/2013 du 7 mai 2013 consid. 4.1; 5A\_536/2011 du 12 décembre 2011 consid. 4.3.5). Dans ces deux arrêts, l'indication des voies de recours était assortie d'une motivation (erronée) de la part de l'autorité. Toutefois, même dans ce cas, il est attendu de l'avocat qu'il lise la législation applicable (ATF 8C\_122/2013 du 7 mai 2013 consid. 4.1).

### 2.3.

En l'occurrence, l'indication des voies de recours ne fait pas l'objet d'une motivation particulière dans la décision attaquée et la mention du délai de recours ordinaire de 30 jours paraît donc résulter d'une mégarde de la part du département. Les recourants sont représentés par un avocat qui connaît le droit de procédure administrative, en particulier le droit neuchâtelois. Or, l'article 27, alinéa 2 LPJA, qui dresse une liste non exhaustive des décisions incidentes, cite expressément les décisions concernant la récusation, les mesures provisionnelles et l'effet suspensif. Quant au délai de recours de 10 jours contre les décisions incidentes, il figure sans ambiguïté à l'article 34, alinéa 3 LPJA. Enfin, le caractère provisoire de la décision attaquée ressort clairement de la motivation de cette dernière qui expose, tout particulièrement aux 4 (spécialement consid. 4f), 6 (spécialement consid. 6b) et 7, que des mesures provisoires et conservatoires doivent être ordonnées dans l'attente de l'issue de la procédure d'autorisation concernant les nouveaux travaux entrepris. Cette motivation démontre que l'ordre de déposer une demande de permis de construire est bien une étape en vue de la décision finale sur le permis de construire, ce qui correspond à la définition même de la décision incidente. En outre, le considérant 3b de la décision attaquée fait expressément allusion au caractère incident des mesures ordonnées par les décisions des 18 juillet et 19 septembre 2013. Ces circonstances auraient dû attirer l'attention du mandataire sur la durée du délai de recours et il est dès lors douteux que celui-ci puisse invoquer la protection de sa bonne foi.

### 2.4.

Par ailleurs, les recourants ne donnent aucune indication sur le préjudice irréparable que pourrait leur causer la décision attaquée, bien que la possibilité de s'exprimer à ce sujet leur ait été donnée par le service juridique dans son courrier du 20 février 2014. Or, il leur incombait de présenter une argumentation motivée sur ce point (ATF 134 II 137, consid. 1.3.3 p. 141).

Pour qu'une décision cause un préjudice irréparable, il faut que l'existence ou du moins la certitude d'un tel dommage soit établie, sa simple éventualité ne suffisant pas; en d'autres

termes, le dommage doit être rendu vraisemblable (Schaer, op. cit., p. 121/122). L'existence d'un préjudice irréparable n'est pas vérifiée sur la base d'un critère unique, mais en fonction de celui qui s'accorde le mieux avec la nature de la décision incidente (Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, p. 870).

En l'occurrence, on ne voit pas que les recourants soient exposés à un préjudice irréparable, puisque la légalité des travaux constatés en juillet 2013 est en cours d'examen, dans le cadre des demandes de permis de construire déposées en juillet et décembre 2013. La constitution de dossiers pour déposer ces demandes a certes imposé diverses démarches aux recourants, mais on ne saurait considérer celles-ci comme un préjudice irréparable (ATF 1C\_470/2008, consid. 2.3). Enfin, les mesures provisoires et conservatoires ordonnées dans la décision attaquée visent à prévenir d'éventuels dommages, aussi bien pour l'environnement que pour les recourants.

2.5.

Il ressort de ce qui précède que le recours doit être déclaré irrecevable, le délai de recours fixé par la LPJA n'ayant pas été respecté et les recourants ne subissant pas de préjudice irréparable.

3.

Par surabondance de droit, on peut encore relever ce qui suit en ce qui concerne la mesure contestée dans le recours, à savoir la suspension des travaux :

3.1.

Lorsqu'une construction ou une installation n'est pas conforme aux prescriptions applicables ou aux autorisations délivrées, l'autorité compétente peut ordonner la suspension des travaux, en application de l'article 46, alinéa 1, lettre a, LConstr. La décision de suspension des travaux est en quelque sorte une décision de mesures provisionnelles: l'autorité se doit de la prendre, avant que l'avancement des travaux n'ait créé un état de fait irréversible ou sur lequel on ne pourrait revenir qu'à grands frais, dès qu'il lui apparaît que les travaux n'ont pas été autorisés. Elle n'a pas à examiner dès l'abord, en détail, si les travaux en cause sont ou non réglementaires: pour une telle décision, provisoire, il lui suffit de procéder à un examen rapide de la situation (Benoît Bovay, Le permis de construire en droit vaudois, 2e édition, Lausanne 1988, p. 199 et ss; arrêt de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois du 13 juillet 2012 AC.2011.0338, consid. 4a). Dès l'instant où des constructions sont entreprises sans permis de construire ou s'en écartent, des mesures provisionnelles sont toujours dans l'intérêt public. En effet, elles concourent à empêcher une atteinte à l'ordre public, à respecter l'égalité de traitement et à faire respecter la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions (Département de la gestion du territoire, Comment appliquer la loi à des constructions et installations illégales, mai 2005, ch. 2.3 p. 22,).

Cependant, eu égard au principe de la proportionnalité, l'autorité ne saurait abuser d'une telle mesure et l'étendre plus qu'il n'est besoin. Ainsi, il n'y a pas lieu de suspendre les travaux d'un vaste bâtiment, autorisé, en raison de la création d'un balcon ou de garages extérieurs ne figurant pas sur les plans qui ont fait l'objet du permis de construire (Bovay, op. cit., p. 200).

3.2.

En l'espèce, les recourants ne contestent pas que les travaux décrits dans la décision attaquée s'écartent des autorisations qui leur ont été délivrées. L'ampleur de ces travaux ressort des décisions du 18 juillet et du 19 septembre 2013, ainsi que des photographies qui se trouvent au dossier. On rappelle qu'il s'agit de modifications notables du hangar agricole et des silos projetés sur l'article [c], de remblayages effectués sur les articles [a] et [b] et de l'aménagement d'une place et d'une route sur l'article [b]. Compte tenu de leur importance, ces travaux ne constituent en aucun cas des modifications de détail du projet d'origine et il convient de les faire cesser avant qu'une situation irréversible ne soit créée. Par conséquent, au vu des principes rappelés ci-dessus, l'ordre de les interrompre totalement, afin de pouvoir examiner leur conformité au droit sur la base d'une nouvelle demande de permis de construire, répond à un intérêt public et ne viole pas le principe de la proportionnalité, d'autant plus que la décision attaquée prévoit des mesures provisoires et conservatoires pour éviter que la situation actuelle ne provoque des dommages pour l'environnement. Dans ces conditions, il en va de même du retrait de l'effet suspensif du recours.

Comme le département l'a exposé de manière détaillée dans la décision attaquée, c'est dans le cadre de cette procédure de permis de construire que l'admissibilité des nouveaux travaux doit être examinée. C'est donc à tort que les recourants prétendent que les autorités compétentes auraient dû procéder à cet examen avant d'ordonner une suspension des travaux. Pour les mêmes raisons, leurs arguments relatifs au lien de connexité entre les travaux initialement autorisés et ceux qui ont été entrepris excèdent l'objet du litige (ATF 1C\_66/2014 du 14 mars 2014, consid. 6). Il en va de même de leurs griefs concernant l'absence au dossier de préavis que certains services de l'Etat auraient déjà formulés quant à leur nouveau projet.

Enfin, l'article 46, alinéa 3 LConstr. habilite l'autorité qui ordonne des mesures administratives à informer les créanciers hypothécaires des défauts qu'elle constate dans le cadre de travaux de construction et "des mesures [qu'elle entend] prendre pour y remédier". Il résulte de cette dernière formulation que l'autorité peut avertir les créanciers hypothécaires des mesures qu'elle a l'intention de prendre, même avant que celles-ci ne figurent dans une décision entrée en force.

3.3.

Par conséquent le recours, même s'il avait été recevable, se serait révélé manifestement mal fondé et aurait dû être rejeté en ce qui concerne l'ordre de suspendre les travaux.

4.

4.1.

Les recourants s'en prennent encore au rejet de leur demande de récusation du chef du département. Or, la décision prise en violation des règles sur la récusation est considérée comme étant affectée d'un vice grave entraînant sa nullité (RJN 1998, p. 241, consid. 2b p. 245; RJN 1994 p. 252, consid. 2d p. 255; Schaer, op. cit., p. 73). La nullité est caractérisée par son effet rétroactif: dès qu'elle est constatée, l'acte concerné est censé avoir été inexistant dès son origine. Cette règle a pour corollaires que la nullité peut être invoquée en tout temps et devant toute autorité, par exemple à l'occasion de l'exécution forcée de la décision, et que l'autorité a la compétence de la constater d'office. L'un des moyens pour faire constater la nullité est de saisir l'autorité de recours, mais il faut respecter le délai de recours (Moor, Droit administratif, Vol. II, Berne 2011, p. 364).

Ce délai n'a pas été respecté en l'occurrence. Toutefois, à l'exemple du Tribunal fédéral, il est possible d'entrer en matière sur des recours formellement irrecevables lorsqu'ils concernent une décision qui pourrait se révéler nulle et, le cas échéant, de constater celle-ci d'office (ATF 136 II 383, consid. 4.1 p. 389 et les références citées).

#### 4.2.

Les recourants allèguent que le chef du département aurait dû se récuser en raison de son opinion préconçue sur leur dossier.

L'article 11, lettre g LPJA exige que les personnes appelées à rendre ou à préparer une décision se récuse si elles peuvent avoir une opinion préconçue sur l'affaire. Cette disposition est une illustration de l'article 29, alinéa 1 de la Constitution fédérale (Cst.), du 18 avril 1999, qui dispose que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement. Selon la jurisprudence, ce droit permet notamment d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement sont de nature à faire naître un doute sur leur indépendance ou leur impartialité; il tend à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire ne puissent influencer une décision en faveur ou au détriment de la personne concernée. La récusation peut s'imposer même si une prévention effective du membre de l'autorité visée n'est pas établie, car une disposition interne de sa part ne peut guère être prouvée; il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle. Cependant, seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération; les impressions purement individuelles d'une des personnes impliquées ne sont pas décisives (ATF 138 IV 142, consid. 2.1 p. 144 et les références citées; ATF 2C\_643/2010 du 1er février 2011, consid. 5.5.1 et les références citées). L'article 29, alinéa 1 Cst. n'impose pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation. En règle générale, les prises de position qui s'inscrivent dans l'exercice normal de fonctions gouvernementales, administratives ou de gestion, ou dans les attributions normales de l'autorité partie à la procédure, ne permettent pas de conclure à l'apparence de la partialité et ne justifient pas la récusation. A cet égard, une appréciation spécifique est nécessaire dans chaque situation particulière (ATF 2C\_643/2010, consid. 5.5.1; ATF 125 I 119, consid. 3f p. 124s., 209, consid. 8a p. 218; ATF 2P.56/2004 du 4 novembre 2004, consid. 3.3).

Selon la jurisprudence, les membres des autorités supérieures du pouvoir exécutif, impliqués occasionnellement seulement dans des procédures juridiques, ne peuvent être récusés que s'ils ont un intérêt particulier à l'affaire, s'ils ont émis auparavant une opinion personnelle au sujet d'une partie ou s'ils ont commis des erreurs de procédure ou d'appréciation particulièrement lourdes ou répétées, qui doivent être considérées comme des violations graves de leurs devoirs et dénotent l'intention de nuire à la personne concernée (ATF 125 I 119, consid. 3e p. 124; ATF 2C\_643/2010, consid. 5.5.2; ATF 2C\_36/2010 du 14 juin 2010, consid. 3.3).

#### 4.3.

A sujet du refus du chef du département de rencontrer les recourants pour discuter des problèmes qu'ils déclaraient rencontrer avec la commune de E., antérieur à la décision attaquée, le département explique dans ses observations sur le recours qu'il était dû à l'existence d'une autre procédure impliquant les recourants devant le Tribunal cantonal. Le département précise que cette procédure était en cours lorsque la demande de rencontre a été formulée et qu'il aurait été prématuré, inutile et contre-productif de chercher des

solutions avant droit connu sur cette affaire. De telles raisons ne sont pas l'expression d'une attitude partielle ou d'une intention de nuire aux recourants.

Quant aux propos que le chef du département aurait tenus lors de sa campagne électorale, ainsi que les "autres propos maladroits" qu'il aurait émis, il s'agit d'une simple affirmation des recourants et non de circonstances objectivement constatées. Par ailleurs, le chef du département ne s'est pas exprimé dans l'article du journal F., du [...] auquel se réfèrent les recourants. Cet document retranscrit uniquement des propos des recourants eux-mêmes, d'élus et d'habitants de la commune de E. ainsi que de la personne qui dirigeait le service cantonal de l'agriculture à l'époque. Enfin, les déclarations du chef du département dans le journal G., du [...] au sujet de l'ordre d'interrompre les travaux faisaient partie des prises de position qu'il pouvait être amené à prendre dans l'exercice normal de sa fonction, dès lors qu'il ne disposait d'aucune appréciation pour ordonner la cessation de travaux notoirement non conformes aux autorisations délivrées aux recourants.

4.4.

C'est dès lors à bon droit que le département a rejeté la demande de récusation des recourants. Partant, sa décision n'est pas frappée de nullité.

5.

5.1.

Au vu de ce qui précède, le recours devra être déclaré irrecevable. Au sujet du caractère final ou incident de cette décision d'irrecevabilité, il convient de relever que le critère de la fin de la procédure qui caractérise les décisions finales dépend non seulement de la procédure devant l'autorité de recours, mais aussi de la procédure devant l'autorité ayant rendu la décision initiale. Pour que la décision de l'autorité de recours puisse être qualifiée de finale, il faut qu'elle mette fin à la procédure devant l'instance initiale (Message du Conseil fédéral du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, in FF 2001, p. 4129/4130). Tel n'est pas le cas en l'occurrence puisque, comme cela a été souligné plus haut, la décision initiale est une décision de mesures provisionnelles et que le département doit se prononcer sur les nouvelles demandes de permis de construire présentées par les recourants. C'est pourquoi un délai de recours de 10 jours est indiqué au pied de la présente décision.

5.2.

Selon l'article 47, alinéa 1 LPJA, la partie qui succombe est condamnée au paiement des frais de la procédure. Les frais de procédure 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, 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 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).

En l'occurrence, tout bien considéré, les frais de procédure seront fixés à 1'100 francs, auxquels s'ajoutent les débours par 110 francs, soit au total 1'210 francs.

5.3.

Vu le sort de la cause, il ne sera pas alloué d'indemnité de dépens (art. 48, al. 1 LPJA).

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide:

1. Le recours de A., B. et C. contre la décision du 19 septembre 2013 du Département du développement territorial et de l'environnement est déclaré irrecevable;

2. Des frais de procédure, comprenant un émolument de 1'100 francs, auquel s'ajoutent les frais par 110 francs, soit au total 1'210 francs, sont mis à la charge des recourants;

3. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 23 avril 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.