

# **NE\_GERICHTE TA.2010.25 vom 23. September 2010**

NE Tribunal cantonal, 2010-09-23, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_gerichte\\_TA.2010.25](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_TA.2010.25)

FR: NE\_GERICHTE TA.2010.25 du 23 septembre 2010

IT: NE\_GERICHTE TA.2010.25 del 23 settembre 2010

## **Erwägungen**

### **E. 1**

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

### **E. 2**

comprenant 9'618 panneaux montés sur des armatures métalliques à environ 2 mètres du sol posés sur des socles béton enterrés. La hauteur totale (armature et panneau) atteint environ 2,5 mètres. Ce projet nécessite par ailleurs la construction d'une station basse tension/moyenne tension d'environ 12 mètres de long, par 6 mètres de large et 2,5 mètres de haut (rapport d'aménagement selon l'art.47 OAT du bureau B., septembre 2008). Ces quelques indications qui soulignent les incidences qu'aurait la réalisation du projet sur la zone agricole suffisent à démontrer la nécessité d'adopter un plan d'affectation spécial. c) Par ailleurs, le rapport du bureau B. se réfère à la conception directrice sur l'énergie adoptée par le canton de Neuchâtel en 2006. Le projet du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de décret sur la conception directrice cantonale de l'énergie 2006, du 4 septembre 2006, mentionne notamment pour objectif l'augmentation des autres productions d'électricité renouvelable (photovoltaïque, biogaz, éolien et incinération des ordures) de 89 % entre 2000 et 2010). La conception directrice cantonale de l'énergie 2006 a été adoptée par décret du Grand Conseil du 1er novembre 2006. De plus, les 16 communes du district de la région de [...] ainsi que la commune de [...] ont conclu le 19 novembre 2007 avec la République et le canton de Neuchâtel, un contrat de région [...] prévoyant diverses mesures à mettre en œuvre dont la promotion des énergies renouvelables visant l'autonomie énergétique de la région. Une étude réalisée de 2003 à 2005 (Interreg III A) a par ailleurs démontré qu'il est possible de viser une autonomie énergétique dans 4 régions rurales de Suisse, c'est-à-dire le parc régional de Chasseral, le district de la Sagine, la région de [...] et le district d'Orbe. Trois régions de France sont également concernées par cette étude. Enfin, le plan directeur cantonal mis à l'enquête publique du 7 avril au 7 juillet 2010 prévoit que l'approvisionnement de base du canton est appelé à évoluer dans plusieurs domaines dont celui de l'énergie, des capteurs solaires (thermiques et photovoltaïques) étant à installer en priorité sur les volumes bâtis. La fiche de coordination E-21 a pour titre "développer les énergies renouvelables et viser l'autonomie énergétique". Il s'agit d'inverser les proportions actuelles c'est-à-dire 75% de couverture des besoins par des énergies renouvelables et 25% par des énergies non renouvelables. Il ressort que de ce qui précède que c'est avec raison qu'a été envisagé en l'espèce un plan d'affectation cantonal qui doit être mis en œuvre pour des activités à incidence spatiale d'importance régionale, cantonale ou nationale (art. 16 litt.a LCAT ). En effet, le projet s'inscrit dans la conception directrice cantonale sur l'énergie et dans un programme de développement passé entre le canton et les communes de la région de [...] visant l'autonomie énergétique de ladite région.

### **E. 3**

La jurisprudence a précisé, concernant l'élaboration d'un plan d'affectation spécial en vue de la réalisation d'une installation non susceptible d'obtenir une autorisation dérogatoire hors de la zone à bâtir, en raison de ses dimensions, voire de ses incidences sur la planification locale ou sur l'environnement, que l'adoption d'un plan d'affectation spécial ne devait pas être soumise à des exigences moins strictes que l'octroi d'une dérogation selon l'article 24 LAT. Dès lors, l'autorité qui établit le plan d'affectation doit vérifier que l'implantation des constructions ou installations à l'endroit retenu est imposée par leur destination (art.24 litt.a LAT), et elle doit examiner si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose au projet (art.24 litt.b LAT). L'autorité de planification doit procéder à une pesée générale des intérêts et, dans ce cadre, évaluer d'éventuels emplacements alternatifs. Le Tribunal fédéral a précisé qu'il n'en demeure pas moins que si, avec l'évolution des circonstances, une mise en œuvre correcte des buts et principes de l'aménagement du territoire (art.1 et 3 LAT), ainsi qu'une concrétisation des objectifs du plan directeur cantonal commandent de réviser un plan d'affectation dans un périmètre restreint et en vue de la réalisation d'un projet particulier, l'autorité de planification doit pouvoir prendre les décisions nécessaires sans être limitée par une interprétation stricte des critères de l'article 24 LAT. Cette autorité n'est en effet pas dans la même position que celle qui délivre des autorisations ou des dérogations en veillant à ne pas mettre en péril la réalisation du plan d'affectation en vigueur (ATF 132 II 408 , cons.4.2 et les références citées).

### **E. 4**

a) Il n'est pas contesté en l'espèce que l'implantation de la construction n'est pas imposée positivement par sa destination. Par ailleurs, que l'on examine le litige sous l'angle de l'article 24 LAT (implantation imposée négativement par la destination de la construction [art.24 litt.a] et pesée des intérêts en présence [art.24 litt.b]) ou de l'examen nécessité lors de l'adoption d'un plan spécial, les autorités qui ont élaboré ledit plan auraient dû, dans le cadre d'une pesée générale des intérêts, évaluer la possibilité de trouver des emplacements alternatifs (art.2 al.1 litt.b OAT; ATF 115 Ib 508 cons.6b et les références citées). En effet, l'implantation d'un projet de construction est imposée négativement par sa destination lorsqu'aucune zone à bâtir existante ne s'y prête et qu'il ne peut donc être réalisé à l'intérieur de la zone à bâtir. Toute immission ne permet toutefois pas de considérer l'implantation d'une construction comme imposée négativement par sa destination. Compte tenu des grandes dimensions et des multiples possibilités d'utilisation des zones à bâtir, ainsi que de l'obligation de planifier au sens des articles 2 et 15 LAT, on ne saurait admettre que dans des cas tout à fait exceptionnels que l'implantation d'une construction est imposée négativement par sa destination en raison de l'absence, au moment voulu, d'une zone à bâtir, appropriée. Il convient d'examiner auparavant l'adéquation des zones à bâtir comprises dans un périmètre régional élargi. Le but des dispositions dérogatoires n'est en effet pas de compléter des plans d'affectation qui ne répondent pas aux exigences de l'article 15 litt.b LAT ( Muggli , Commentaire LAT 2009, n.11 et 12 ad 24 LAT). Par ailleurs, les deux conditions énumérées à l'article 24 litt.a et b LAT doivent être remplies cumulativement. Dans la pratique cependant, la question de savoir si l'implantation d'une construction est imposée par sa destination requiert déjà une pesée des intérêts (évaluation entre sites prenant en considération les alternatives raisonnablement envisageables, de manière à déterminer si des raisons particulièrement importantes et objectives font apparaître le site retenu hors de la zone à bâtir comme beaucoup plus favorable qu'un site en zone à bâtir). Il

est dès lors judicieux d'examiner les deux conditions de l'implantation imposées par la destination de la construction et de l'absence d'intérêts s'opposant au projet dans le cadre d'une seule et même démarche, englobant évaluation de sites et pesée complète des intérêts ( Muggli , op.cit., n.17 ad 24 LAT). Par ailleurs, comme susmentionné, la procédure de planification permet d'assurer la pesée de tous les intérêts publics et privés qui entrent en ligne de compte. Un plan d'affectation spécial permet dès lors un examen complet de l'ensemble de la situation (Commentaire LAT 2009, Moor , n.84 ad 14 LAT et Brandt/Moor , n.85 ad 18 LAT). L'obligation spéciale de planifier trouve sa justification dans le fait que la procédure applicable à une demande de permis de construire ne comprend pas tous les instruments qui permettent de répondre de manière appropriée aux exigences des prescriptions fédérales sur la protection de l'environnement et sur l'aménagement du territoire. La pesée des intérêts comprend, selon l'article 3 de l'OAT, la détermination de tous les intérêts, publics et privés, touchés par le projet (art.3 al.1 litt.3 OAT). Sous l'angle du droit fédéral, il s'agit évidemment d'abord des intérêts poursuivis par la LAT elle-même (notamment la préservation des terres cultivables, l'intégration des constructions dans le paysage, la protection des rives, sites naturels et forêts - article 3 al.2 LAT -, ainsi que la protection des lieux d'habitation – article 3 al.3 litt.b LAT) mais aussi des autres intérêts protégés par les lois spéciales dont la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage. Les intérêts privés sont également pris en compte. L'autorité doit ensuite apprécier les intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et les implications qui en résultent (art.3 al.1 litt.b OAT). La pesée des intérêts proprement dite tient compte, dans la mesure du possible, de l'ensemble des intérêts en présence et doit être motivée (art.3 al.1 litt.c, al.2 OAT; ATF 129 II 68 cons.3.1). Enfin, lors de l'obligation spéciale de planifier, pour le choix du site, l'autorité compétente doit procéder aux différents examens prévus par l'article 2 al.1 OAT ( Brandt/Moor , op.cit., n.138 et 139 ad art.18 LAT). b) Il a été démontré ci-dessus (cons.2) la nécessité d'inscrire le projet, vu son importance et son contexte, dans la planification cantonale. Dès lors, la Cour de droit public estime qu'il incombait aux autorités de procéder à un examen beaucoup plus détaillé des possibilités et variantes de solution entrant en ligne de compte (art. 2 al.1 litt.b OAT ). Si, se référant à la récente jurisprudence du Tribunal fédéral, les autorités ont mis en balance l'intérêt à l'approvisionnement en énergie et l'intérêt à la protection de l'environnement et du paysage, elles n'ont en revanche pas suffisamment examiné les alternatives possibles, soit notamment la possibilité d'ériger des panneaux solaires en zone à bâtir. Certes, une telle solution prend vraisemblablement plus de temps. On ne saurait toutefois, pressé par l'urgence pour pouvoir obtenir une aide financière de la Confédération, faire l'économie d'un tel examen étant donné qu'il s'agit d'une planification régionale, voire cantonale. c) Il est généralement admis que les toitures et surfaces construites à disposition sont susceptibles de couvrir une bonne partie des besoins en énergie si bien qu'il ne devrait pas être nécessaire d'empiéter sur le sol. Il résulte par ailleurs du rapport final établi en 2008 par la société L. SA concernant l'autonomie énergétique des 4 régions suisses précitées, que, pour la région de la région de [...], environ la moitié des toitures totales présente une exposition favorable pour la production solaire photovoltaïque. Or, selon une note de séance du bureau B. du 27 août 2008, la surface totale des toits de la région de [...] s'élève à 1'540'000 m<sup>2</sup>, la production de 10'000 MWh/an qu'il est prévu d'atteindre en 2035 en nécessitant 90'000 m<sup>2</sup>. Même si, comme le laisse supposer ladite note et le rapport d'aménagement, seul le 25 % des toitures peut être utilisé, les surfaces utiles existantes sont plus que largement suffisantes. Quoi qu'il en soit, il résulte de ce qui précède que les toitures et les façades des bâtiments existant de la

région, dans une mesure encore à déterminer, permettent sans aucun doute de servir de support à des installations solaires. Par ailleurs, les autorités qui ont élaboré le plan d'affectation n'ont pas déterminé si, dans la région de la région de [...], voire dans le canton, des terrains en zone à bâtir permettraient l'implantation de panneaux solaires. Dans un courrier au service juridique du 8 juin 2009, la commune mentionnait que plusieurs communes seraient prêtes à mettre à disposition des terrains en zone de construction. Il n'est dès lors pas exclu que certains conviendraient pour une installation photovoltaïque. Enfin, il résulte du procès-verbal de la séance de conciliation du 31 mars 2009 que la ville de [...] mettrait gratuitement à disposition les toitures des bâtiments sis sur son territoire. Dès lors, il n'est pas exclu que la totalité, voire une partie des panneaux solaires projetés puisse être implantée en zone à bâtir. Contrairement à ce qu'indique le Conseil d'Etat, il n'est pas nécessaire de prévoir une surface d'un seul tenant, même si cette solution présente certains avantages. Il y a lieu en effet de tout mettre en œuvre pour éviter d'utiliser des zones non constructibles pour une telle implantation. Concernant les nuisances qui pourraient affecter les habitants ou les travailleurs de la zone à bâtir, il y a lieu de relever que le rapport d'aménagement ne mentionne aucune nuisance relative au trafic, à la protection de l'air et du climat, et à la protection contre le bruit et les vibrations. Concernant la protection contre les rayons non ionisants, c'est à juste titre que la recourante mentionne que la distance de 9 mètres de la station électrique est la seule à respecter. Or cela n'est pas irréalisable en zone à bâtir. Enfin, il y a très vraisemblablement possibilité de place et orienter les panneaux de telle sorte qu'ils ne provoquent pas d'éblouissements. C'est par contre à tort que la recourante soutient que la planification et le choix des sites pour la production d'énergie solaire devraient intervenir au niveau national. De lege lata, l'aménagement du territoire incombe prioritairement aux cantons (art.75 al.1 Cst.féd.). De plus, en matière d'énergie, la Confédération n'a pas établi de plan sectoriel, hormis en ce qui concerne les lignes à très haute tension (art.16 al.5 de la loi fédérale concernant les installations électriques à faible et à fort courant [LIE; RS 734.0]; FF 1998 III, p.2260; Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, op.cit., p.99) Enfin, peu importe que le Département de la gestion du territoire ait fait valoir (observations au service juridique du 13.02.2009) que la zone affectée à la production d'électricité sera réaffectée à la zone agricole en fin de vie de la centrale. En effet, il résulte du rapport d'aménagement que la durée de l'installation sera d'au minimum 25 ans. De plus, le règlement du PAC ne prévoit pas de durée maximale. L'article 15 qui envisage les conséquences d'une cessation d'exploitation ne permet pas de conclure qu'il s'agit d'une installation-relais.

## **E. 5**

Pour les motifs précités, l'opposition de la Fondation X. doit être jugée fondée, ce qui conduit à l'admission du recours et à l'annulation de la décision entreprise. La Cour de céans entend toutefois préciser - au cas où une nouvelle évaluation permet de conclure qu'il s'impose de recourir à la zone non constructible - que la pesée des intérêts (approvisionnement en énergie et protection de l'environnement et du paysage), telle qu'effectuée par le Conseil d'Etat, est pertinente. Il résulte en effet de la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 132 II 408) qu'il existe un véritable intérêt public à la mise en œuvre de la politique publique fédérale et cantonale en faveur du développement d'énergies renouvelables (cons.4.5), la politique énergétique devant tendre à augmenter la part des nouvelles énergies renouvelables dont l'énergie solaire. Le Tribunal fédéral a par ailleurs précisé qu'il y a lieu de faire abstraction de la part proportionnellement faible de l'énergie éolienne dans la production et la consommation globale d'électricité. La même remarque

s'impose dès lors concernant l'énergie solaire. Le Conseil d'Etat a de plus relevé avec raison l'impact visuel assez discret qui relève des photos-montage, l'installation s'ajoutant à d'autres bâtiments. En effet, le Tribunal fédéral (ATF précité, cons.4.5.4) a admis de tenir compte d'atteintes déjà existantes. Il y a lieu de relever au surplus que la région de la région de [...] ne fait pas partie des objets portés à l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (inventaire IFP annexé à l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels "OIFP; RS 451.11"), contrairement à d'autres sites naturels caractéristiques du Jura ou du Haut-Jura dans le canton de Neuchâtel (cf. objet IFP no 1002, le Chasseral; no 1003, Tourbière des Ponts-de-Martel; no 1004 Creux-du-Van, no 1005 Vallée de la Brévine; no 1006 Vallée du Doubs). Dès lors, à l'instar de ce qu'avait jugé le Tribunal fédéral concernant les éoliennes, les objectifs de la politique énergétique fédérale et cantonale peuvent primer sur l'atteinte au paysage qui est en l'occurrence à relativiser.

#### **E. 6**

C'est à tort que la recourante entend tirer argument de la décision négative de la société G. SA du 20 août 2009 qui a pour conséquence que la commune de [...] ne bénéficie pas pour l'instant de l'aide financière pour la rétribution à prix coûtant du courant injecté. En effet, les autorités chargées d'élaborer et sanctionner des plans d'affectation n'ont pas à s'assurer de la viabilité financière d'un projet concret. De plus, la commune indique être en phase de négociations avec d'autres acheteurs potentiels de l'énergie. Enfin, la société G. SA a établi une liste d'attente pour 4'500 installations photovoltaïques ([www.swissolair.ch](http://www.swissolair.ch) et [www.bfe.admin.ch/energie](http://www.bfe.admin.ch/energie)). Il n'est dès lors pas exclu que, même si la centrale photovoltaïque est réalisée ultérieurement, elle puisse bénéficier de la rétribution à prix coûtant de l'électricité.

#### **E. 7**

Enfin, l'argumentation de la recourante relative au regroupement des zones à bâtir est également mal fondée. Un plan d'affectation spécial se distingue des divers types de zone institués par la LAT, non par la définition d'un type d'affectation mais bien plutôt par leur fonction, laquelle consiste à apporter un degré de précision, de concrétisation, d'individualisation, que le plan de zone ordinaire ne connaît pas. Un tel plan permet par exemple, en dehors de la zone constructible, l'intégration et la coordination des constructions importantes qui doivent être implantées à un endroit déterminé ou ne peuvent être localisées ailleurs (Brandt/Moor, op.cit., n.100 à 102 ad 18 LAT). Dès lors, lorsqu'une construction s'impose hors de la zone à bâtir et nécessite un plan d'affectation spécial, elle ne saurait être considérée comme une zone à bâtir.

#### **E. 8**

L'opposition de la Fondation X. doit ainsi être jugée fondée, ce qui conduit à l'admission de son recours et à l'annulation de la décision entreprise. Le dossier permettant de juger la cause en l'état, la Cour ne procédera pas à une vision locale. L'Etat et les communes ne paient pas de frais de justice (art.47 al.1 et 2 LPJA). La recourante qui obtient gain de cause a droit à une indemnité de dépens (art.48 LPJA), qui sera supportée par l'Etat.

#### **E. 15**

LAT, on ne saurait admettre que dans des cas tout à fait exceptionnels que l'implantation d'une construction est imposée négativement par sa destination en raison de l'absence, au moment voulu, d'une zone à bâtir, appropriée. Il convient d'examiner auparavant

l'adéquation des zones à bâtir comprises dans un périmètre régional élargi. Le but des dispositions dérogatoires n'est en effet pas de compléter des plans d'affectation qui ne répondent pas aux exigences de l'article 15 litt.b LAT (Muggli, Commentaire LAT 2009, n.11 et 12 ad 24 LAT). Par ailleurs, les deux conditions énumérées à l'article 24 litt.a et b LAT doivent être remplies cumulativement. Dans la pratique cependant, la question de savoir si l'implantation d'une construction est imposée par sa destination requiert déjà une pesée des intérêts (évaluation entre sites prenant en considération les alternatives raisonnablement envisageables, de manière à déterminer si des raisons particulièrement importantes et objectives font apparaître le site retenu hors de la zone à bâtir comme beaucoup plus favorable qu'un site en zone à bâtir). Il est dès lors judicieux d'examiner les deux conditions de l'implantation imposées par la destination de la construction et de l'absence d'intérêts s'opposant au projet dans le cadre d'une seule et même démarche, englobant évaluation de sites et pesée complète des intérêts (Muggli, op.cit., n.17 ad 24 LAT).

Par ailleurs, comme susmentionné, la procédure de planification permet d'assurer la pesée de tous les intérêts publics et privés qui entrent en ligne de compte. Un plan d'affectation spécial permet dès lors un examen complet de l'ensemble de la situation (Commentaire LAT 2009, Moor, n.84 ad 14 LAT et Brandt/Moor, n.85 ad 18 LAT). L'obligation spéciale de planifier trouve sa justification dans le fait que la procédure applicable à une demande de permis de construire ne comprend pas tous les instruments qui permettent de répondre de manière appropriée aux exigences des prescriptions fédérales sur la protection de l'environnement et sur l'aménagement du territoire. La pesée des intérêts comprend, selon l'article 3 de l'OAT, la détermination de tous les intérêts, publics et privés, touchés par le projet (art.3 al.1 litt.3 OAT). Sous l'angle du droit fédéral, il s'agit évidemment d'abord des intérêts poursuivis par la LAT elle-même (notamment la préservation des terres cultivables, l'intégration des constructions dans le paysage, la protection des rives, sites naturels et forêts - article 3 al.2 LAT -, ainsi que la protection des lieux d'habitation ■ article 3 al.3 litt.b LAT) mais aussi des autres intérêts protégés par les lois spéciales dont la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage. Les intérêts privés sont également pris en compte. L'autorité doit ensuite apprécier les intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et les implications qui en résultent (art.3 al.1 litt.b OAT). La pesée des intérêts proprement dite tient compte, dans la mesure du possible, de l'ensemble des intérêts en présence et doit être motivée (art.3 al.1 litt.c, al.2 OAT; ATF 129 II 68 cons.3.1). Enfin, lors de l'obligation spéciale de planifier, pour le choix du site, l'autorité compétente doit procéder aux différents examens prévus par l'article 2 al.1 OAT (Brandt/Moor, op.cit., n.138 et 139 ad art.18 LAT).

b) Il a été démontré ci-dessus (cons.2) la nécessité d'inscrire le projet, vu son importance et son contexte, dans la planification cantonale. Dès lors, la Cour de droit public estime qu'il incombait aux autorités de procéder à un examen beaucoup plus détaillé des possibilités et variantes de solution entrant en ligne de compte (art.2 al.1 litt.b OAT). Si, se référant à la récente jurisprudence du Tribunal fédéral, les autorités ont mis en balance l'intérêt à l'approvisionnement en énergie et l'intérêt à la protection de l'environnement et du paysage, elles n'ont en revanche pas suffisamment examiné les alternatives possibles, soit notamment la possibilité d'ériger des panneaux solaires en zone à bâtir. Certes, une telle solution prend vraisemblablement plus de temps. On ne saurait toutefois, pressé par l'urgence pour pouvoir obtenir une aide financière de la Confédération, faire l'économie d'un tel examen étant

donné qu'il s'agit d'une planification régionale, voire cantonale.

c) Il est généralement admis que les toitures et surfaces construites à disposition sont susceptibles de couvrir une bonne partie des besoins en énergie si bien qu'il ne devrait pas être nécessaire d'empiéter sur le sol. Il résulte par ailleurs du rapport final établi en 2008 par la société L. SA concernant l'autonomie énergétique des 4 régions suisses précitées, que, pour la région de la région de [...], environ la moitié des toitures totales présente une exposition favorable pour la production solaire photovoltaïque. Or, selon une note de séance du bureau B. du 27 août 2008, la surface totale des toits de la région de [...] s'élève à 1'540'000 m<sup>2</sup>, la production de 10'000 MWh/an qu'il est prévu d'atteindre en 2035 en nécessitant 90'000 m<sup>2</sup>. Même si, comme le laisse supposer ladite note et le rapport d'aménagement, seul le 25 % des toitures peut être utilisé, les surfaces utiles existantes sont plus que largement suffisantes.

Quoi qu'il en soit, il résulte de ce qui précède que les toitures et les façades des bâtiments existant de la région, dans une mesure encore à déterminer, permettent sans aucun doute de servir de support à des installations solaires. Par ailleurs, les autorités qui ont élaboré le plan d'affectation n'ont pas déterminé si, dans la région de la région de [...], voire dans le canton, des terrains en zone à bâtir permettraient l'implantation de panneaux solaires. Dans un courrier au service juridique du 8 juin 2009, la commune mentionnait que plusieurs communes seraient prêtes à mettre à disposition des terrains en zone de construction. Il n'est dès lors pas exclu que certains conviendraient pour une installation photovoltaïque. Enfin, il résulte du procès-verbal de la séance de conciliation du 31 mars 2009 que la ville de [...] mettrait gratuitement à disposition les toitures des bâtiments sis sur son territoire.

Dès lors, il n'est pas exclu que la totalité, voire une partie des panneaux solaires projetés puisse être implantée en zone à bâtir. Contrairement à ce qu'indique le Conseil d'Etat, il n'est pas nécessaire de prévoir une surface d'un seul tenant, même si cette solution présente certains avantages. Il y a lieu en effet de tout mettre en œuvre pour éviter d'utiliser des zones non constructibles pour une telle implantation. Concernant les nuisances qui pourraient affecter les habitants ou les travailleurs de la zone à bâtir, il y a lieu de relever que le rapport d'aménagement ne mentionne aucune nuisance relative au trafic, à la protection de l'air et du climat, et à la protection contre le bruit et les vibrations. Concernant la protection contre les rayons non ionisants, c'est à juste titre que la recourante mentionne que la distance de 9 mètres de la station électrique est la seule à respecter. Or cela n'est pas irréalisable en zone à bâtir. Enfin, il y a très vraisemblablement possibilité de place et orienter les panneaux de telle sorte qu'ils ne provoquent pas d'éblouissements.

C'est par contre à tort que la recourante soutient que la planification et le choix des sites pour la production d'énergie solaire devraient intervenir au niveau national. De lege lata, l'aménagement du territoire incombe prioritairement aux cantons (art.75 al.1 Cst.féd.). De plus, en matière d'énergie, la Confédération n'a pas établi de plan sectoriel, hormis en ce qui concerne les lignes à très haute tension (art.16 al.5 de la loi fédérale concernant les installations électriques à faible et à fort courant [LIE; RS 734.0]; FF 1998 III, p.2260; Zen-RuffinenetGuy-Ecabert, op.cit., p.99)

Enfin, peu importe que le Département de la gestion du territoire ait fait valoir (observations au service juridique du 13.02.2009) que la zone affectée à la production d'électricité sera réaffectée à la zone agricole en fin de vie de la centrale. En effet, il résulte du rapport d'aménagement que la durée de l'installation sera d'au minimum 25 ans. De plus, le

règlement du PAC ne prévoit pas de durée maximale. L'article 15 qui envisage les conséquences d'une cessation d'exploitation ne permet pas de conclure qu'il s'agit d'une installation-relais.

5. Pour les motifs précités, l'opposition de la Fondation X. doit être jugée fondée, ce qui conduit à l'admission du recours et à l'annulation de la décision entreprise.

La Cour de céans entend toutefois préciser - au cas où une nouvelle évaluation permet de conclure qu'il s'impose de recourir à la zone non constructible - que la pesée des intérêts (approvisionnement en énergie et protection de l'environnement et du paysage), telle qu'effectuée par le Conseil d'Etat, est pertinente. Il résulte en effet de la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF132 II 408) qu'il existe un véritable intérêt public à la mise en œuvre de la politique publique fédérale et cantonale en faveur du développement d'énergies renouvelables (cons.4.5), la politique énergétique devant tendre à augmenter la part des nouvelles énergies renouvelables dont l'énergie solaire. Le Tribunal fédéral a par ailleurs précisé qu'il y a lieu de faire abstraction de la part proportionnellement faible de l'énergie éolienne dans la production et la consommation globale d'électricité. La même remarque s'impose dès lors concernant l'énergie solaire. Le Conseil d'Etat a de plus relevé avec raison l'impact visuel assez discret qui relève des photos-montage, l'installation s'ajoutant à d'autres bâtiments. En effet, le Tribunal fédéral (ATF précité, cons.4.5.4) a admis de tenir compte d'atteintes déjà existantes. Il y a lieu de relever au surplus que la région de la région de [...] ne fait pas partie des objets portés à l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (inventaire IFP annexé à l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels "OIFP; RS 451.11"), contrairement à d'autres sites naturels caractéristiques du Jura ou du Haut-Jura dans le canton de Neuchâtel (cf. objet IFP no 1002, le Chasseral; no 1003, Tourbière des Ponts-de-Martel; no 1004 Creux-du-Van, no 1005 Vallée de la Brévine; no 1006 Vallée du Doubs). Dès lors, à l'instar de ce qu'avait jugé le Tribunal fédéral concernant les éoliennes, les objectifs de la politique énergétique fédérale et cantonale peuvent primer sur l'atteinte au paysage qui est en l'occurrence à relativiser.

6. C'est à tort que la recourante entend tirer argument de la décision négative de la société G. SA du 20 août 2009 qui a pour conséquence que la commune de [...] ne bénéficie pas pour l'instant de l'aide financière pour la rétribution à prix coûtant du courant injecté. En effet, les autorités chargées d'élaborer et sanctionner des plans d'affectation n'ont pas à s'assurer de la viabilité financière d'un projet concret. De plus, la commune indique être en phase de négociations avec d'autres acheteurs potentiels de l'énergie. Enfin, la société G. SA a établi une liste d'attente pour 4'500 installations photovoltaïques ([www.swissolair.ch](http://www.swissolair.ch) et [www.bfe.admin.ch/energie](http://www.bfe.admin.ch/energie)). Il n'est dès lors pas exclu que, même si la centrale photovoltaïque est réalisée ultérieurement, elle puisse bénéficier de la rétribution à prix coûtant de l'électricité.

7. Enfin, l'argumentation de la recourante relative au regroupement des zones à bâtir est également mal fondée. Un plan d'affectation spécial se distingue des divers types de zone institués par la LAT, non par la définition d'un type d'affectation mais bien plutôt par leur fonction, laquelle consiste à apporter un degré de précision, de concrétisation, d'individualisation, que le plan de zone ordinaire ne connaît pas. Un tel plan permet par exemple, en dehors de la zone constructible, l'intégration et la coordination des constructions importantes qui doivent être implantées à un endroit déterminé ou ne peuvent être localisées ailleurs (Brandt/Moor, op.cit., n.100 à 102 ad 18 LAT). Dès lors, lorsqu'une

construction s'impose hors de la zone à bâtir et nécessite un plan d'affectation spécial, elle ne saurait être considérée comme une zone à bâtir.

8.L'opposition de la Fondation X. doit ainsi être jugée fondée, ce qui conduit à l'admission de son recours et à l'annulation de la décision entreprise. Le dossier permettant de juger la cause en l'état, la Cour ne procédera pas à une vision locale.

L'Etat et les communes ne paient pas de frais de justice (art.47 al.1 et 2LPJA). La recourante qui obtient gain de cause a droit à une indemnité de dépens (art.48LPJA), qui sera supportée par l'Etat.

Par ces motifs, LA Cour de droit public

1.Admet le recours.

2.Annule la décision du Conseil d'Etat du 16 décembre 2009.

3.Statue sans frais.

4.Alloue à la recourante une indemnité de dépens de 2'000 francs à charge de l'Etat.

Neuchâtel, le 23 septembre 2010

1Pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération, les cantons et les communes établissent des plans d'aménagement en veillant à les faire concorder.

2Ils tiennent compte des effets que leurs autres activités peuvent indirectement avoir sur l'organisation du territoire.

3Les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches.

1Lors de la planification d'activités ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités examinent en particulier, compte tenu du développement spatial souhaité:

a.

quels sont les besoins de terrains pour l'exercice de ces activités;

b.

quelles possibilités et variantes de solution entrent en ligne de compte;

c.

si ces activités sont compatibles avec les buts et principes de l'aménagement du territoire;

d.

quelles possibilités permettent de garantir une utilisation mesurée du sol, de réduire à un minimum les atteintes à l'environnement et de réaliser une occupation plus rationnelle du territoire;

e.

si la solution choisie est compatible avec les plans et prescriptions de la Confédération, des cantons, des régions et des communes relatives à l'utilisation du sol, en particulier avec les plans directeurs et les plans d'affectation.

2 Les autorités déterminent l'impact qu'ont leurs activités sur l'organisation du territoire et s'en informent mutuellement en temps utile.

3 Elles coordonnent celles de ces activités qui sont incompatibles, concurrentes, interdépendantes ou complémentaires

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