

NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2009.29 vom 10. November 2010

Ne Jurisprudence Adm, 2010-11-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_DECI.2009.29

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2009.29 du 10 novembre 2010

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2009.29 del 10 novembre 2010

Regeste

La délimitation du parc éolien du Crêt-Meuron (PAC) dans la zone de crêtes et forêts n'implique pas la constructibilité des terrains concernés ; une modification des dimensions maximales des éoliennes fixées par le règlement du PAC suppose donc une procédure de modification du PAC et non une dérogation en application de l'article 40 LConstr. Le Conseil d'Etat est dès lors compétent pour traiter les oppositions à la modification des dimensions des éoliennes. La Ville de la Chaux-de-Fonds n'a pas la qualité pour s'opposer car le périmètre du PAC n'est pas situé sur le territoire communal ni même limitrophe et les éoliennes, éloignées de plusieurs kilomètres et peu visibles de la ville, ne trahiraient pas davantage celle-ci qu'une autre commune ou simple citoyen. Aucune nuisance matérielle ne sera ressentie et l'impact visuel est considéré par le Tribunal fédéral comme modéré dans un environnement urbain. Elle n'est donc pas touchée par le plan au sens de l'article 26 LAT. La ville a qualité pour agir en tant qu'elle se plaint d'une violation de son droit à être consultée lors de la procédure d'adoption du PAC. Cette violation n'est toutefois pas réalisée car l'interprétation de l'article 25 LCAT conduit à retenir que le projet de PAC doit être mis en circulation auprès des seules communes concernées territorialement.

_____ Par arrêt du 19 septembre 2012 (Réf.: [CDP.2010.418-AMTC]), le Tribunal cantonal a rejeté le recours déposé contre la présente décision; arrêt non publié.

Volltext

A.

A.a.

Le 4 décembre 2001, le Conseil fédéral a approuvé l'adjonction d'une nouvelle fiche de coordination au plan directeur cantonal neuchâtelois. L'objet de cette fiche 9.0.04 est la planification cantonale pour l'implantation de deux parcs d'éoliennes en vue de la production d'énergie électrique. Le premier parc est planifié sur le site du Crêt-Meuron, sur les territoires des communes de Fontaines et des Hauts-Geneveys, et le deuxième parc doit encore être déterminé.

A.b.

Sur cette base, un plan d'affectation cantonal portant sur un parc éolien au Crêt-Meuron a été élaboré et adopté par le Département de la gestion du territoire (ci-après: le département), sur la base d'un projet mis au point par le service de l'énergie, l'association B. et la société anonyme française A. SA (ci-après: le développeur du projet, abrégé: le développeur). Ce plan d'affectation cantonal (abrégé ci-après: PAC) a fait l'objet de plusieurs oppositions pendant sa mise à l'enquête en janvier 2002. Celles-ci ont été levées par le Département de la gestion du territoire (alors compétent en la matière) entre 2002 et

2003, les trois dernières décisions datant du 18 février 2003.

A.c.

Dans un arrêt du 31 mars 2005, le Tribunal administratif a admis les recours dirigés contre ces décisions mais le 31 août 2006, le Tribunal fédéral a annulé cet arrêt et renvoyé la cause à l'instance inférieure. La Haute Cour a considéré que le Tribunal administratif avait accordé une importance excessive à l'atteinte au paysage et, corollairement, qu'il n'avait pas suffisamment pris en considération l'intérêt public à réaliser une installation de production d'énergie éolienne, conformément aux objectifs de la politique énergétique fédérale et cantonale.

A.d.

Suite à ce renvoi, le Tribunal administratif a de nouveau statué par arrêt du 26 avril 2007, retenant que l'étude sur laquelle se fondait le plan d'affectation litigieux tenait compte de manière appropriée de l'ensemble des facteurs déterminants. Par conséquent, il fallait admettre que dans la pesée globale des intérêts, le poids prépondérant attribué par l'autorité de planification à la réalisation du projet par rapport aux autres intérêts publics et privés en présence, était défendable.

A.e.

Le 15 août 2007, le Conseil d'Etat a sanctionné le PAC.

B.

B.a.

Vu le temps écoulé entre le début de la planification et la sanction du PAC, le modèle d'éolienne initialement prévu n'était plus disponible sur le marché, de sorte que le développeur a expliqué au département qu'il devrait installer des types d'éoliennes aux dimensions plus importantes que celles figurant à l'article 5 du règlement du PAC. Par conséquent, en collaboration avec le développeur, le département a procédé à une modification de cette disposition et élaboré un rapport concernant les conséquences en matière de bruit, de rayonnement non ionisant et de protection du paysage naturel et bâti, synthétisant ainsi les études complémentaires menées. Cette modification, signée le 24 juillet 2009 par le chef du département, a été mise à l'enquête publique du 4 septembre au 5 octobre 2009.

B.b.

Simultanément, la demande de permis de construire et la demande d'autorisation spéciale pour constructions ou installations hors zone d'urbanisation ont été mises à l'enquête publique (dossiers SATAC 11508 et 11555).

C.

Par ailleurs, à la même époque, le département a mis en consultation le nouveau Concept éolien du canton de Neuchâtel dans le cadre plus vaste de la révision du plan directeur cantonal. Ce Concept a pour but de proposer une planification négative par certains critères pour le développement de l'énergie éolienne ainsi qu'une planification positive de six sites (dont celui du Crêt-Meuron) sur lesquels ce développement serait possible.

D.

Le 30 septembre 2009, la Ville de La Chaux-de-Fonds, par son Conseil communal, a formé opposition. En bref, l'opposante a allégué qu'elle avait la qualité de commune concernée, au sens de l'article 25, alinéa 1 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991, de sorte que la modification du PAC aurait dû être mise en circulation auprès d'elle avant sa signature par le département. Elle a également argué que la modification litigieuse anticipait de manière inadmissible le contenu du plan directeur cantonal en révision.

L'opposante a conclu à ce que la procédure de modification du PAC soit annulée, à la mise en circulation du PAC auprès d'elle et à ce qu'il soit dit que ladite modification ne pourrait entrer en vigueur qu'une fois la nouvelle fiche du plan directeur cantonal sanctionnée par le Conseil fédéral.

E.

Le développeur a déposé ses observations le 4 janvier 2010. En bref, il a tout d'abord contesté la compétence *ratione materiae* du Conseil d'Etat, alléguant que les autorités cantonales n'auraient pas dû procéder à la modification du PAC mais solliciter une simple dérogation en zone à bâtir relevant de la compétence du Département de la gestion du territoire. Il a ensuite relevé que les considérants de l'arrêt du Tribunal fédéral renvoyant la cause à l'autorité cantonale liaient les autorités et les parties, de sorte qu'il fallait uniquement examiner la modification du PAC, soit l'augmentation de la dimension des éoliennes. Le développeur a ensuite argué que l'opposante n'avait pas qualité pour agir, n'étant pas une commune touchée par le PAC puisque le périmètre de celui-ci ne s'étendait pas sur son territoire.

Sur le fond, le développeur a principalement allégué qu'en regard de l'article 40 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, applicable à ses yeux, les conditions d'une dérogation étaient remplies, car poser des éoliennes plus petites que celles initialement prévues ne serait rentable ni d'un point de vue économique, ni d'un point de vue énergétique. À titre subsidiaire, il a soutenu que les conditions d'une modification d'un plan d'affectation au sens de l'article 21, alinéa 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979 étaient réalisées puisque les circonstances s'étaient sensiblement modifiées.

Enfin, le développeur a repris les motifs d'opposition et a relevé que l'*imperium* de l'opposante n'était pas touché par la modification du PAC, de sorte qu'elle n'avait pas à être consultée. De plus, il n'était pas question de recommencer pour le site du Crêt-Meuron de nouvelles études impliquant de nouvelles pesées d'intérêts, puisque le Tribunal fédéral avait définitivement tranché la question; seule restait à examiner la question de la dimension des éoliennes.

Pour finir, le développeur a conclu à la transmission du dossier au département comme objet de sa compétence, subsidiairement à ce que les oppositions soient déclarées irrecevables, plus subsidiairement encore mal fondées, et à ce que l'autorité compétente approuve la modification du règlement du PAC, avec suite de frais et dépens.

En annexe, le développeur a déposé diverses pièces, à savoir: une fiche sur le thème des éoliennes et de la sécurité, des directives de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (FP) relatives à l'implantation d'éoliennes, une lettre du fournisseur d'éoliennes, une carte d'identification géographique des voisins, une carte

d'ombres portées et un document sur les infrasons.

F.

Le département a déposé à son tour ses observations, en date du 22 janvier 2010. Il a conclu à titre principal à ce que l'opposition soit déclarée irrecevable, car selon lui l'opposante était trop loin du parc éolien, n'était pas atteinte dans ses intérêts financiers, ni dans son autonomie communale en matière d'aménagement du territoire car ledit parc n'était pas sur son territoire.

À titre subsidiaire, le département a conclu à ce que l'opposition soit déclarée mal fondée. Pour lui, l'opposante n'étant pas territorialement touchée par le PAC et n'ayant pas la qualité pour s'opposer, il n'était pas nécessaire de la consulter. Au surplus, le PAC du Crêt-Meuron, en vigueur depuis deux ans, était prévu par le plan directeur cantonal actuel. Le Concept éolien neuchâtelois devait servir de base pour la révision de la fiche ad hoc du futur nouveau plan directeur cantonal mais le contenu de celle-ci n'était pas encore du tout déterminé. Au demeurant, le site du Crêt-Meuron serait de toute manière confirmé comme site approprié.

G.

L'opposante a déposé des observations complémentaires le 26 février 2010. Elle a tout d'abord contesté l'argumentation du développeur sur le choix de la procédure (modification du PAC au lieu d'une simple dérogation). Puis elle a répété en substance qu'elle aurait dû être consultée et qu'elle avait la qualité pour s'opposer.

H.

Les Conseils communaux de Fontaines et des Hauts-Genèveys ont indiqué par courriers des 25 février et 22 mars 2010, respectivement, qu'ils n'avaient aucune remarque à formuler.

I.

À la demande des autres opposants des autres dossiers connexes (DECI.2009.28, 29, 30 et 31), une séance de conciliation a eu lieu le 30 avril 2010, en présence de ces derniers, de représentants du développeur, de deux conseillers communaux de Fontaines, respectivement des Hauts-Genèveys, de représentants du service de l'aménagement du territoire, du service de l'énergie et l'environnement et du service juridique de l'Etat, chargé de l'instruction des oppositions.

S'agissant de l'opposante dans le présent dossier, celle-ci a indiqué que son opposition portait uniquement sur des questions de procédure, de sorte que la conciliation ne pouvait être tentée de son point de vue. Au demeurant, l'opposante a précisé qu'à son avis, la pesée des intérêts entre énergie renouvelable et protection des crêtes n'avait pas été effectuée en tenant suffisamment compte de l'avis de la population.

Les autres opposants ont maintenu leurs positions, malgré quelques réponses et explications fournies par le développeur sur des points particuliers. Les propositions formulées par le développeur en contrepartie du retrait des oppositions n'ont pas rencontré d'écho, de sorte que la conciliation a échoué.

Le procès-verbal de la séance a été envoyé aux parties pour information et observations éventuelles, en date du 6 mai 2010, avec un document déposé à l'issue de la séance par la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (opposante dans le dossier

DECI.2009.28), soit une "Synthèse des politiques de planification des éoliennes dans les cantons du Jura, Jura Bernois, Neuchâtel et Vaud".

J.

Le 17 mai 2010, la Fondation précitée a déposé un rapport de l'Office fédéral de l'énergie sur des tests en matière de givre et glace sur des éoliennes. Pour elle, cette question devait être incluse dans l'étude d'impact sur l'environnement.

K.

Après prolongation de délai, le développeur a indiqué par courrier du 29 juin 2010 qu'il n'avait pas de remarques particulières à formuler sur le procès-verbal.

Ni le département ni les opposants ne se sont manifestés.

L.

Par courrier du 8 juillet 2010, le service juridique de l'Etat a informé les parties que sans nouvelles de leur part jusqu'au 31 août 2010, l'instruction du dossier serait close.

M.

Après analyse des remarques émises lors de la consultation sur le Concept éolien lancée en septembre 2009, le département a décidé d'affiner ce dernier en procédant à des études complémentaires sur la faune (avifaune et chauves-souris), sur le paysage et sur la capacité du réseau électrique du canton. Selon le Concept éolien cantonal 2010, ainsi que le projet de fiche du plan directeur "E_24 Valoriser le potentiel de l'énergie éolienne", cinq sites peuvent être retenus, dont celui du Crêt-Meuron; celui du Mont-Racine a été abandonné. L'objectif est de concentrer les parcs éoliens sur ces cinq sites, afin de maintenir intacts des ensembles paysagers, d'éviter la dissémination des installations et le mitage du territoire. L'objectif énergétique à terme est de couvrir 20% de la consommation actuelle d'électricité du canton. Le projet de fiche du plan directeur a été mis en consultation du 1er septembre au 15 octobre 2010.

Considérant en droit:

1.

1.1.

En vertu des articles 25 et 26 LCAT, les plans d'affectation cantonaux sont établis par le service de l'aménagement du territoire; ils sont signés par le département après avoir été mis en circulation auprès des communes concernées et des départements et services intéressés. Puis ils sont mis à l'enquête publique pendant 30 jours. Les intéressés et les communes touchées par le plan peuvent faire une opposition écrite et motivée au Conseil d'Etat. Au sens de l'article 30 LCAT, un plan ne peut être révisé, complété, modifié ou abrogé qu'en suivant la procédure prévue pour son adoption.

1.2.

À titre préliminaire, il faut examiner la compétence de l'autorité de céans pour traiter de l'opposition. En effet, dans ses observations du 4 janvier 2010, le développeur allègue à titre principal que le département n'aurait pas dû solliciter une modification du PAC. Selon lui, le PAC ajoute une nouvelle couche de planification à celles régissant déjà le secteur (zone agricole et zone à protéger), ce qui rend le secteur constructible puisque les éoliennes y sont

autorisées. Par conséquent, la modification des dimensions des éoliennes constituerait une simple demande de dérogation au sens de l'article 40 LConstr. et le département serait compétent pour la traiter.

1.3.

Est considérée comme conforme à la zone agricole une construction nécessaire à l'exploitation agricole (art. 16a LAT). Dans cette mesure très limitée, la zone agricole peut être considérée comme "constructible". Mais elle reste par essence inconstructible et ne peut en aucun cas être assimilée à une zone à bâtir, dont elle ne remplit pas les conditions (art. 15 LAT). Ce régime est applicable à la zone de crêtes et de forêts délimitée par le décret, à l'intérieur de laquelle le PAC a été délimité. Comme l'a constaté le Tribunal fédéral dans son arrêt du 31 août 2006, cette zone constitue une zone à protéger au sens de l'article 17, alinéa 1, lettre b LAT, inconstructible sous réserve éventuellement de la possibilité d'y édifier des constructions agricoles ou forestières (ATF 132 II 408, consid. 4.1). Or, si l'on suit le raisonnement du développeur, à titre d'exemple, une simple dérogation à l'intérieur de la zone à bâtir (art. 23 LAT; art. 40 LConstr.) suffirait pour qu'un agriculteur puisse édifier un bâtiment sans lien avec l'agriculture. Ce n'est pas ce que prescrit la loi fédérale, puisque les articles 24ss LAT règlent de manière détaillée les dérogations hors de la zone à bâtir et sont applicables également aux agriculteurs. Raisonner autrement reviendrait à contourner ces dispositions. D'ailleurs, dans son arrêt précité, le Tribunal fédéral a bien souligné que le PAC du Crêt-Meuron n'impliquait pas la constructibilité de l'ensemble des terrains concernés, en d'autres termes qu'il n'avait pas des effets comparables à ceux d'une affectation dans une zone à bâtir ordinaire; en définissant de façon restrictive les possibilités de construction dans ces pâturages, il ne permettait pas une modification fondamentale de l'utilisation du sol (ATF 132 II 408 consid. 4.5.3).

1.4.

Par ailleurs, lorsqu'un projet non conforme à la zone non constructible est envisagé et est susceptible d'avoir des effets importants sur le territoire, il doit faire l'objet d'une planification permettant de tenir compte de tous les intérêts en présence, et non d'une simple dérogation hors zone à bâtir. L'adoption de ce plan doit respecter les conditions posées par l'article 24 LAT (cf. p. ex. ATF 129 II 321; dans le même sens, cf. décision du département du 18 février 2003 en la cause H. et consorts, consid. 3, p. 11). Ce plan permet donc certes la construction d'un certain type d'installation (éolienne, centrale photovoltaïque, etc.) dans une zone normalement non constructible (par exemple la zone agricole) mais aux conditions de l'article 24 LAT, par analogie. Autrement dit, le PAC ne rend donc pas constructible la zone: il constitue déjà, en quelque sorte, une dérogation à l'affectation originale de la zone, puisqu'il s'analyse en fonction de l'article 24 LAT. Par conséquent, il n'est pas possible de déroger à une dérogation, qui plus est par le biais d'une disposition (l'article 40 LConstr.) prévue pour les zones à bâtir.

1.5.

En outre, il sied de relever que les plans tels que le PAC litigieux règlent des problèmes spécifiques (art. 16, let. a LCAT) et non la planification de l'ensemble d'un territoire, de sorte qu'ils sont en quelque sorte "spéciaux" par rapport à des plans "généraux" comme un plan d'aménagement communal. C'est pour cette raison que l'article 40 LConstr. permet, à certaines conditions, des dérogations au plan d'aménagement communal, mais non à d'autres types de plans. Il peut être dérogé à ces derniers par le biais de dispositions

spécifiques (par exemple l'article 75 LCAT pour les plans d'alignement communaux, applicable aussi aux plans d'alignement cantonaux, cf. art. 22 LCAT). Lorsque tel n'est pas le cas, comme en l'espèce, il convient alors de procéder à une modification du plan.

1.6.

Au vu de ce qui précède, on ne saurait examiner sous l'angle d'une dérogation en zone à bâtir la modification des dimensions des éoliennes du Crêt-Meuron, d'autant plus qu'elle est fixée de manière expresse et précise à l'article 5, alinéa 2 du règlement du PAC. L'argument du développeur ne peut donc pas être retenu, de sorte que c'est à juste titre que le département a mis à l'enquête publique une modification du PAC. Il s'ensuit que le Conseil d'Etat est compétent pour traiter l'opposition, au sens de l'article 26 LCAT.

2.

2.1.

L'opposition, signée et motivée, a été formée pendant le délai de mise à l'enquête de la modification du plan d'affectation cantonal.

2.2.

Il convient encore de déterminer si l'opposante a qualité pour agir. Cette dernière allègue que tel est le cas, car le parc éolien serait visible depuis un quartier de la ville et le Tribunal fédéral, dans son arrêt du 31 août 2006, l'a qualifié d'inconvénient, de sorte qu'elle est bel et bien une commune touchée, au sens de l'article 26, alinéa 1 LCAT. Le développeur conteste cette argumentation, arguant qu'il faut entendre les communes comprises dans le périmètre du PAC qui sont touchées dans leur autonomie par l'adoption d'une planification cantonale et qui sont par ailleurs l'autorité compétente pour délivrer les autorisations de construire. Selon lui, tel n'est pas le cas en l'espèce et au surplus, vu la distance séparant la ville du parc éolien (5 km à vol d'oiseau), cette dernière ne peut être considérée comme suffisamment touchée par le projet. Quant au département, il reprend le même argument concernant la distance, ajoutant que l'opposante n'est pas atteinte dans ses intérêts financiers, de sorte qu'elle n'est pas plus touchée que n'importe quel habitant de la commune ou des communes voisines. Par ailleurs, si l'opposante a bien des compétences autonomes en matière d'aménagement du territoire et des constructions, celles-ci ne s'exercent que sur le territoire communal; or, le périmètre du PAC n'est pas implanté sur ledit territoire. Pour le département, l'opposante n'a donc pas la qualité pour agir.

2.3.

Au sens de l'article 26, alinéa 1 LCAT, les intéressés et les communes touchées par le plan peuvent faire une opposition écrite et motivée au Conseil d'Etat. Cette disposition remonte à l'adoption de la loi le 2 octobre 1991 et a été adaptée à la nouvelle répartition des compétences (coordination des procédures) le 30 août 2005, l'autorité chargée de statuer n'étant plus le département mais le Conseil d'Etat. Toutefois, ni les rapports du Conseil d'Etat ni les débats parlementaires ne se sont penchés spécifiquement sur la question de commune "touchée par le plan" (BCG 1990-91 vol. II pp. 2434ss; 1991 vol. II pp. 1152ss; 2005-2006 vol. I pp. 347ss).

Il convient donc de se référer par analogie à l'article 32 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, selon lequel a qualité pour recourir toute personne, corporation et établissement de droit public ou commune touchés par la

décision et ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a); toute autre personne, groupement ou autorité qu'une disposition légale autorise à recourir (let. b). Selon la jurisprudence, les collectivités publiques, lorsqu'elles n'ont pas un droit de recours spécial en vertu de l'article 32, lettre b LJA, peuvent elles aussi se prévaloir dans certains cas de la qualité générale pour recourir, au sens de l'article 32, lettre a LPJA. Elles doivent faire valoir un intérêt digne de protection, soit en tant que destinataire au sens matériel de la décision, soit en tant que tiers. En droit neuchâtelois, les collectivités ont qualité pour recourir non seulement lorsqu'elles sont lésées comme le serait n'importe quel particulier mais également lorsqu'elles défendent l'autonomie que leur confère la loi ou la constitution cantonale (R. Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995, pp. 141-142).

2.4.

Selon la jurisprudence, en aménagement du territoire, la qualité pour recourir d'un tiers est toujours étroitement liée à deux facteurs interdépendants: la distance par rapport au projet et l'intensité des nuisances attendues (P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, no 1655). Lorsque des immissions de nature purement idéale ou "immatérielle" sont invoquées, les conditions de la qualité pour s'opposer doivent être remplies de manière plus stricte que pour les immissions dites "matérielles", comme le bruit ou la pollution de l'air. Toutefois, on ne saurait apprécier la situation en fonction des sentiments subjectifs d'une seule personne. Il faut au contraire se référer à l'atteinte que pourrait ressentir la majorité des citoyens, placés dans une situation identique. Par conséquent, toute modification d'un site ou d'un paysage par l'implantation d'une construction ou d'une installation n'implique pas un rapport étroit et spécial avec celles-ci au sens de l'article 32, lettre a LPJA. Le cercle des voisins touchés ne doit pas être trop étendu, car on admettrait sinon l'action populaire, contrairement à ce que la loi veut précisément éviter (RJN 2002 pp. 329ss, p. 331-332). Dans ce dernier arrêt, il a été admis qu'un habitant et membre des autorités communales de La Sagne, qui se plaignait que les éoliennes seraient visibles depuis son domicile, n'avait pas qualité pour s'opposer au PAC du Crêt-Meuron. En effet, les éoliennes ne seraient pas davantage visibles pour lui que d'autres installations qui se dressaient dans le paysage environnant, de sorte qu'il n'y avait pas d'impact prépondérant qui justifierait un intérêt spécial de sa part à s'opposer au projet.

2.5.

En l'espèce, les mêmes considérations peuvent être reprises pour l'opposante. En effet, l'ATF 132 II 408 relève bien que les éoliennes seraient visibles depuis un quartier supérieur de La Chaux-de-Fonds, à 5 km mais également que cet élément n'est "pas décisif car la présence d'installations techniques ou d'ouvrages imposants à proximité d'une grande ville n'est pas singulière; c'est un inconvénient ou une caractéristique, dont les citoyens s'accommodent généralement, pour autant que d'autres parties du paysage conservent leur aspect naturel, ce qui est le cas à La Chaux-de-Fonds. Cela étant, les éoliennes ne seraient pas visibles dans la plupart des quartiers de cette ville (). C'est pourquoi il n'y a pas lieu de surestimer leur impact visuel"(consid. 4.5.3).

Dès lors, outre le fait que le périmètre du PAC n'est pas situé sur le territoire communal de l'opposante ni même limitrophe, l'autorité de céans ne voit guère pourquoi les éoliennes, situées à plusieurs kilomètres et invisibles de la plupart des quartiers de la ville, toucheraient davantage celle-ci qu'une autre commune ou un simple citoyen ayant la vue sur

le versant nord des Crêtes du Jura. En effet, vu la distance, aucune nuisance matérielle ne sera ressentie (bruit, etc.) et l'impact visuel est considéré par le Tribunal fédéral comme modéré dans un environnement urbain.

2.6.

Au surplus, l'opposante ne peut guère invoquer une violation de son autonomie communale. En effet, le PAC du Crêt-Meuron en général et la modification litigieuse en particulier n'ont pas d'effet sur l'autonomie communale de l'opposante, dans la mesure où le périmètre du PAC n'empiète pas sur le territoire communal, où cette dernière n'est pas touchée dans ses intérêts financiers et où l'autorité cantonale ne lui a pas ravi de compétence.

2.7.

Par conséquent, l'opposante ne peut être considérée comme une commune "touchée par le plan" au sens de l'article 26, alinéa 1 LCAT.

2.8.

Cependant, l'opposante allègue également qu'elle a qualité pour se plaindre que son droit à être consultée lors de la procédure d'adoption du plan (art. 25, al. 1 LCAT) a été violé. L'opposante peut effectivement se plaindre au Conseil d'Etat de cette prétendue violation puisque l'autorité de céans exerce la haute surveillance en matière d'aménagement du territoire dans le canton (art. 3, al. 1 LCAT). Par conséquent, dans cette mesure restreinte, il faut considérer que l'opposante a qualité pour agir, ce qui amène à l'examen au fond de ce motif d'opposition.

2.9.

En résumé, en tant qu'elle se plaint d'une violation de son droit à être consultée lors de la procédure d'adoption du PAC, l'opposante a qualité pour agir. Pour le reste, son opposition est irrecevable, faute de qualité pour agir.

3.

3.1.

Au sens de l'article 25, alinéa 1 LCAT, les plans d'affectation cantonaux sont établis par le service chargé de l'aménagement du territoire (); ils sont signés par le département après avoir été mis en circulation auprès des communes concernées et des départements et services intéressés. L'opposante estime qu'elle a la qualité pour s'opposer et que pour les mêmes motifs, elle est donc aussi une commune concernée au sens de l'article 25, alinéa 1 LCAT (cf. opposition du 30 septembre 2009, ch. 3a-c). Dans ses observations complémentaires du 26 février 2010, elle ajoute que l'article 4 LAT impose aux autorités chargées de l'aménagement du territoire de renseigner la population sur les plans et de veiller à ce qu'elle puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans. Pour l'opposante, cette disposition (qui concernerait aussi les collectivités) ne limiterait pas le cercle des bénéficiaires aux personnes légitimées à recourir, de sorte que le terme "concernées" de l'article 25, alinéa 1 LCAT serait plus large que le terme "touchées" de l'article 26, alinéa 1 LCAT.

3.2.

En janvier 1991, le Conseil d'Etat a présenté un projet de nouvelle loi cantonale sur l'aménagement du territoire, qui proposait de lui octroyer, par l'instrument du plan

d'affectation cantonal, une compétence de planification plus générale que les interventions ponctuelles intervenues jusqu'alors. Le projet de disposition indiquait que les plans étaient signés après avoir été mis en circulation auprès des départements et services intéressés. Suite aux interventions défavorables des groupes politiques, le Conseil d'Etat a retiré son projet de loi (BGC 1990-1991 vol. II pp. 2435, 2464 et 2534). Une nouvelle mouture a été présentée au Grand Conseil en octobre de la même année, la disposition précitée étant complétée par la mise en circulation auprès des "communes concernées". Au chapitre résumant les résultats de la consultation, le Conseil d'Etat exposait qu'un certain nombre de communes s'opposaient à l'extension des plan cantonaux, d'autres l'acceptant moyennant notamment une consultation préalable des communes concernées. Toutefois, ni le commentaire du nouveau projet de loi ni les débats n'indiquent ce qu'il faut entendre par "concernées" (BGC 1991 vol. II pp. 1154, 1162, 1184 et 1287). Quant à la modification du 30 août 2005, elle ne portait pas sur cet élément (BGC 2005-2006 vol. I pp. 347ss).

3.3.

Au sens littéral, les termes "touchées" et "concernées" sont synonymes (Le Petit Larousse 1995) et les travaux préparatoires susmentionnés montrent bien que le terme "concernées" a été ajouté en 1991 dans le cadre d'une deuxième mouture du projet législatif, suite à une remarque émise lors de la consultation. Le projet de 1990 était cohérent en ce qu'il mentionnait "touché[e]s" tant à l'article 25, alinéa 2 que l'article 26 LCAT et le législateur n'a sans doute pas pris garde à cette différence de terminologie. Celle-ci n'est donc pas significative, si bien qu'il faut examiner le contexte et le but de la disposition.

3.4.

Selon l'opposante, la mise en circulation prévue par l'article 25, alinéa 1 LCAT serait au fond la traduction sur le plan cantonal, pour les communes, de l'article 4 LAT et comme elle n'a pas été consultée dans ce cadre, l'article 4 LAT a été violé.

Cette disposition prévoit que les autorités chargées de l'aménagement du territoire renseignent la population sur les plans dont la [présente] loi prévoit l'établissement, sur les objectifs qu'ils visent et sur le déroulement de la procédure (al. 1). Elles veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans (al. 2). Les plans prévus par la [présente] loi peuvent être consultés (al. 3). Le but de cette disposition est que les autorités aient mieux connaissance des intérêts en présence et les intègrent dans le processus de planification; en outre, la transparence envers le citoyen est une condition de sa compréhension. L'information et la participation au sens de l'article 4 LAT se distinguent de la protection juridique au sens de l'article 33 LAT; cette dernière disposition a pour but de garantir l'application du droit, alors que la première vise à expliquer et à faire participer la population à l'élaboration d'un plan d'aménagement en tant que processus politique. Toutefois, il est admis que lorsqu'un plan est mis à l'enquête avant la prise de décision finale ce que le droit fédéral n'exige pas dite mise à l'enquête s'apparente à un moyen de participation de la population et remplit ainsi les objectifs de l'article 4 LAT (Muggli, Commentaire LAT, art. 4 N. 3-5, 7).

Dans le cas d'espèce, l'information et la participation de la population (qui comprend aussi les collectivités, cf. Muggli, op. cit., art. 4 N. 13) ont été pleinement réalisées, au sens de l'article 4 LAT, dans la mesure où un communiqué de presse a été diffusé le 20 août 2009, une séance d'information au public a été organisée le 2 septembre 2009 et la modification du PAC litigieuse a été mise à l'enquête du 4 septembre au 5 octobre 2009. Cette mise à

l'enquête intervient avant la décision finale, au sens de la doctrine précitée, soit la sanction du Conseil d'Etat (art. 28 LCAT). L'opposant ne peut donc pas se plaindre d'une violation de l'article 4 LAT à son égard.

3.5.

La mise en circulation prévue par l'article 25, alinéa 1 LCAT a une autre fonction que l'article 4 LAT. Le but, s'agissant des services de l'Etat, est que chacun dans son domaine de compétence puisse examiner l'adéquation du projet de PAC à la législation et demander cas échéant que soient prises certaines mesures afin d'assurer une pleine conformité. En cela, cette mise en circulation s'apparente à celle qui est effectuée dans le cadre de la procédure de permis de construire (art. 31 LConstr.), dans laquelle les services de l'Etat rendent leurs préavis sur le projet de construction. En l'espèce, le service de l'énergie et de l'environnement s'est prononcé sur la question des nuisances sonores, et le service de la faune, des forêts et de la nature sur les questions des chauves-souris et des arbres isolés.

S'agissant des communes, il apparaît logique que le projet de PAC ou sa modification soit mis(e) en circulation auprès des communes dont le territoire supportera le périmètre du plan. En effet, d'une part l'autonomie communale est touchée étant donné que celle-ci s'exerce sur un territoire garanti par la Constitution cantonale (art. 91, al. 1) et que le PAC y porte atteinte; d'autre part, ces communes seront amenées à statuer sur les demandes de permis de construire basées sur le PAC, ce qui suppose qu'elles doivent pouvoir se prononcer sur le contenu de celui-ci. En l'espèce, le périmètre du PAC empiète sur les territoires de Fontaines et des Hauts-Geneveys, de sorte que ces dernières ont été consultées dans le cadre de la mise en circulation (cf. leurs courriers des 12 et 26 janvier 2009 dans le dossier du SAT, onglet "préavis").

En revanche, l'on ne voit pas pour quel motif il faudrait mettre le projet du PAC en circulation auprès d'autres communes que celles concernées sur le plan territorial. Comme on l'a vu, leur droit à l'information et à la participation au sens de l'article 4 LAT est garanti par le biais de séances d'information publiques et de la mise à l'enquête du projet de plan. Au surplus, cela poserait d'insondables problèmes de délimitation du cercle des communes visées (par district, par rayon kilométrique, etc.), ces critères pouvant encore varier selon le projet concerné et les nuisances supposées (éoliennes, centrale hydroélectrique ou photovoltaïque, centre de traitement des déchets, etc.) et engendrerait ainsi des inégalités de traitement. Il est donc conforme à l'esprit de l'article 25, alinéa 1 LCAT de retenir que le projet de PAC doit être mis en circulation auprès des seules communes concernées territorialement.

3.6.

Vu ce qui précède, ce motif d'opposition doit être rejeté.

4.

En conclusion, l'opposition est levée dans la mesure où elle est recevable, concernant le motif de la mise en circulation du projet de PAC. Elle est déclarée irrecevable pour le surplus.

5.

En vertu de l'article 34, alinéa 2 LConstr.), la procédure d'opposition est gratuite. Rien n'est prévu dans la LCAT pour les procédures d'opposition aux plans d'affectation mais il n'existe pas de motifs pour ne pas appliquer cette disposition par analogie. Au surplus, l'on relèvera

que la mise à charge des frais prévue par l'article 47, alinéa 1 LPJA, ne concerne que la procédure de recours.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat,

décide:

1.L'opposition du 30 septembre 2010 de la Ville de la Chaux-de-Fonds est levée dans la mesure où elle recevable, au sens des considérants. Elle est déclarée irrecevable pour le surplus.

2.Il est statué sans frais.

Neuchâtel, le 10 novembre 2010

Au nom du Conseil d'Etat

La vice-présidente, La chancelière,

G. Ory S. Despland

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