

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2010.259 vom 1. Juni 2011

Ne Jurisprudence Adm, 2011-06-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2010.259

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2010.259 du 1 juin 2011

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2010.259 del 1 giugno 2011

Regeste

Le service de l'aménagement du territoire (SAT) a autorisé un constructeur d'éoliennes à installer trois mâts de mesure de vent sans passer par la procédure du permis de construire. Recours d'une association de protection des crêtes et de deux de ses membres. Rendues par une autorité incompétente et en l'absence de base légale, les décisions du SAT sont nulles. Le dossier est renvoyé au SAT pour qu'il fasse usage de la procédure de permis de construire. A titre superfétatoire, il est constaté que le recours est tardif pour un mât sur trois, faute pour la recourante d'avoir réagi suffisamment tôt dès son installation. L'association n'a pas la qualité pour agir, n'étant habilitée pour ce faire par aucune disposition de droit cantonal ou fédéral, n'étant pas touchée comme un privé et ne remplissant pas les conditions du recours corporatif. Ni la présidente ni la secrétaire de l'association n'ont qualité pour recourir individuellement, deux des mâts étant trop éloignés de leurs domiciles et étant donné qu'elles n'ont pas allégué en quoi le troisième mât, proche, serait susceptible de leur causer des nuisances.

Volltext

A.

Le 3 avril 2009, A. SA, société active dans la construction et l'exploitation de parcs éoliens (ci-après: le développeur) a déposé auprès du service de l'aménagement du territoire (SAT) un dossier relatif à des mesures de vent. Elle a expliqué qu'une analyse était en cours pour le site de la Montagne de X. en vue d'installer un parc éolien. Afin de permettre une première appréciation des conditions de vent, des mesures seraient entreprises pendant environ un an sur trois emplacements situés à l'intérieur de la zone prévue du parc éolien, avec des mâts de 35, 40 et 75 mètres. Si les résultats s'avéraient positifs, d'autres mesures seraient effectuées.

B.

Le 23 juin 2009, le SAT a délivré trois autorisations spéciales pour la pose de mâts temporaires pour anémométrie sur les articles *** du cadastre de X. (lieu-dit "B.") et les articles *** (lieu-dit "C.") et *** (lieu-dit "D.") du cadastre Y.. Le SAT a précisé que ces autorisations étaient données à titre provisoire pour une durée de deux ans maximum, que les mâts ne nécessiteraient aucune autre construction au sol que les fixations des haubans et n'entraîneraient pas de modification de terrain ni d'atteinte qui resteraient visibles après le démontage. Le SAT a encore indiqué que ces autorisations ne préjugeaient pas de la pose de mâts pour éoliennes, qui seraient soumis à la procédure ordinaire. Enfin, la pose des mâts devait être réalisée conformément aux plans du dossier et les charges et conditions émises par l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) devaient être respectées.

C.

Le 18 février 2010, le développeur a sollicité une nouvelle autorisation pour le mât implanté sur le bien-fonds *** ("D.") du cadastre Y., en raison d'une modification de la hauteur de l'installation. Avec l'accord de l'OFAC, le SAT a rendu le 12 mai 2010 une nouvelle autorisation annulant et remplaçant celle du 23 juin 2009 pour le bien-fonds ("D"), aux mêmes conditions.

D.

D.a.

Le 22 juillet 2010, Mme E. a demandé au SAT de lui faire parvenir une copie de l'autorisation spéciale délivrée pour le mât de mesure de vent sur le bien-fonds ("D") du cadastre Y., en vertu de la loi sur la transparence des activités étatiques (LTAE), du 28 juin 2006.

D.b.

Le 10 août 2010, le SAT a adressé à Mme E. des copies des trois autorisations spéciales ainsi que des dossiers techniques et des autorisations de l'OFAC.

E.

Par mémoire du 14 septembre 2010, posté le 15, l'association Les Travers du Vent (ci-après: l'association ou la recourante), par sa présidente Mme E., a recouru auprès du Conseil d'Etat contre les trois autorisations précitées, concluant à leur annulation et à la destruction des trois mâts de mesure, ainsi qu'à la remise en état des lieux aux frais du développeur. La recourante a tout d'abord allégué que l'autorité cantonale n'était pas compétente pour délivrer les autorisations litigieuses, seules les communes pouvant accorder des permis de construire. La recourante a ensuite argué que les mâts étaient ancrés dans le sol par un socle en béton au centre et des haubans autour, de sorte qu'un permis de construire était nécessaire, nonobstant le caractère provisoire des mâts. La recourante a également invoqué la violation du droit d'opposition car les mâts litigieux n'avaient pas été mis à l'enquête publique. Par ailleurs, la recourante a relevé que la loi ne prévoyait pas d'autorisations spéciales telles que celles délivrées. Enfin, la recourante a invoqué une violation du décret concernant la protection des sites naturels du canton, du 14 février 1966 ainsi que de l'article 63 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991, relatif aux constructions hors de la zone d'urbanisation.

F.

Par courrier du 16 novembre 2010, le SAT a déposé son dossier et déclaré qu'il renonçait à formuler des observations sur le recours, s'en remettant à l'appréciation de l'autorité de céans.

Une copie du dossier a été envoyée à la recourante le 25 novembre 2010, à sa demande.

G.

Le 8 décembre 2010, celle-ci a déposé un "mémoire complémentaire". La recourante a relevé que le développeur avait répondu par la négative à la question de l'implantation de l'installation en zone agricole et dans la zone de crêtes et forêts, alors que tel était pourtant le cas, mais que de toute manière, ces mâts étaient sans lien avec l'activité agricole et qu'ils ne pouvaient être autorisés en zone agricole. Par ailleurs, la recourante a relevé que deux des trois autorisations de l'OFAC étaient périmées et que les mâts correspondants auraient

dû être retirés.

H.

Par courriel du 13 décembre 2010, la recourante a encore exposé que deux mâts de mesure de l'activité des chauves-souris avaient été installés, sans aucune publicité, empêchant ainsi les citoyens de former opposition.

I.

Le SAT s'est déterminé sur les deux écrits précités de la recourante, en date du 19 janvier 2011. Il a indiqué qu'il n'avait pas connaissance des mâts de mesure de l'activité des chauves-souris et qu'il allait demander au développeur de déposer un dossier en vue de la mise en conformité de ces deux installations. Par ailleurs, le SAT a exposé que malgré les indications erronées du développeur dans le questionnaire, il ne lui avait pas échappé que les mâts seraient implantés en zone agricole; il avait donc consulté le service de l'agriculture, le service de l'énergie et de l'environnement ainsi que le service de la faune, des forêts et de la nature avant de délivrer les autorisations litigieuses. Enfin, l'OFAC avait prolongé jusqu'au 30 juin 2011 les deux autorisations dont parlait la recourante dans son mémoire complémentaire.

J.

Le 18 février 2011, les communes et les propriétaires des biens-fonds concernés, ainsi que le développeur, ont reçu copie des pièces principales du dossier de recours, pour information et observations éventuelles.

K.

Après prolongation du délai, le développeur s'est déterminé le 15 avril 2011, concluant à ce que le recours soit déclaré irrecevable, subsidiairement rejeté, plus subsidiairement à ce qu'il soit ordonné une procédure de mise en conformité, encore plus subsidiairement à ce qu'il soit renoncé au rétablissement d'une situation conforme au droit. Il a tout d'abord allégué que le recours était tardif, car selon lui, l'association avait attendu plusieurs mois après l'implantation des mâts pour se manifester. Puis le développeur a contesté la qualité pour recourir de l'association, relevant que, au regard de ses statuts, la pose de mâts provisoires n'affecterait pas les lieux et, au surplus, qu'il n'était pas démontré que la majorité ou un grand nombre des membres de l'association seraient touchés par les décisions attaquées. S'agissant de la présidente et de la secrétaire de l'association personnellement, deux des trois mâts étaient situés à de trop grandes distances pour qu'elles en soient gênées ou puissent même les apercevoir et le troisième n'était pas de nature à leur causer des immissions nuisibles.

Quant au fond, le développeur a allégué que les mâts constituaient bien des constructions mobilières provisoires, partant non soumises à permis de construire, et que par conséquent le SAT était légitimé à rendre des décisions constatant ce fait. Le développeur a également contesté que le droit d'opposition de l'association ait été violé puisque les mâts n'étaient pas soumis à permis de construire; au demeurant, l'autorité de recours avait le même pouvoir d'examen que le SAT, de sorte qu'une éventuelle violation du droit d'être entendu pouvait être réparée. Enfin, le développeur a relevé qu'aucun des trois mâts n'était situé en zone de protection des crêtes et forêts.

L.

Les autres tiers intéressés ne se sont pas manifestés.

M.

M.a.

Le 15 avril 2011 également, le service juridique de l'Etat, chargé de l'instruction du recours (ci-après: le service juridique), a demandé à la recourante de déposer une liste des membres de l'association, afin de déterminer la qualité pour recourir de cette dernière, ainsi que de préciser si l'association était propriétaire de biens-fonds.

M.b.

Le 25 avril 2011, la recourante a répondu qu'elle refusait de fournir la liste de ses membres et a indiqué qu'elle n'était propriétaire d'aucun bien-fonds.

N.

À sa demande, la recourante a encore déposé un "mémoire en réplique" le 9 mai 2011. Elle a tout d'abord contesté que son recours fût tardif, expliquant qu'il n'y avait jamais eu de mise à l'enquête et qu'elle n'avait appris l'existence des autorisations qu'à l'occasion de l'installation du 3èmemât. Puis la recourante a allégué qu'elle avait bel et bien la qualité pour agir, contestant à ce propos la jurisprudence relative aux associations dont le développeur s'était prévalu. Elle a indiqué que sa présidente et sa secrétaire étaient voisines des installations litigieuses, qui constituaient la première étape de la réalisation du futur parc éolien, et avaient la vue permanente sur deux d'entre elles ("D." et "B."), de sorte qu'elles avaient la qualité pour agir.

Sur le fond, pour l'essentiel, la recourante a répété que les installations litigieuses, ainsi que les deux mâts de mesure de l'activité des chauves-souris érigés ultérieurement, nécessitaient un permis de construire

O.

Par courrier du 17 mai 2011, le service juridique a transmis à toutes les parties copie des dernières correspondances, en les informant que l'instruction du recours était désormais close.

Considérant en droit:

1.

1.1.

Au sens de l'article 3, alinéa 1 LPJA, est considérée comme une décision au sens de la [présente] loi toute mesure prise par les autorités dans des cas d'espèce, fondée sur le droit public fédéral, cantonal ou communal, ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a); de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b); de rejeter ou de déclarer irrecevables les demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c).

L'article 4, alinéa 1 précise encore que la décision n'acquiert force exécutoire qu'aux conditions cumulatives suivantes:

a) elle doit être rendue en la forme écrite et comporter le mot "décision" ou le verbe "décider";

- b) elle doit avoir été notifiée à l'administré;
- c) elle doit indiquer l'autorité auprès de laquelle un recours peut être déposé, la forme du recours et le délai pour son dépôt;
- d) à moins qu'elle ne fasse intégralement droit aux conclusions des parties, elle doit être motivée.

1.2.

En l'occurrence, les autorisations spéciales délivrées par le SAT ont pour effet de créer un droit puisqu'elles visent à autoriser le développeur à installer des mâts de mesure de vent (art. 3, al. 1, let. a LPJA). Elles ne remplissent pas toutes les conditions de l'article 4, alinéa 1 LPJA puisqu'elles ne comprennent pas les termes "décision" ou "décider" et n'indiquent pas de voies de recours. Selon la jurisprudence, ces irrégularités ne prètent pas à conséquence, tant qu'elles n'entraînent aucun préjudice pour les parties (R. Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995, pp. 37 et 39). En l'occurrence, ni le développeur ni la recourante n'ont été entravés dans leurs droits; en particulier, lorsqu'elle a pris connaissance des autorisations spéciales, la recourante les a comprises comme des décisions sujettes à recours dans les trente jours devant le Conseil d'Etat. Par conséquent, les autorisations spéciales délivrées par le SAT peuvent, malgré les irrégularités qui les affectent, être considérées comme des décisions.

1.3.

Au sens de l'article 52, alinéa 1 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, les décisions des communes et des autorités compétentes chargées de rendre les décisions spéciales en application de la [présente] loi sont susceptibles d'un recours auprès du Conseil d'Etat. La question de savoir si le SAT était habilité à rendre les décisions litigieuses sera examinée si après. Néanmoins, l'autorité de céans est compétente pour examiner le recours puisqu'il est dirigé contre des décisions prises en matière de droit des constructions.

2.

Selon la jurisprudence, les actes administratifs nuls sont privés de tout effet; la nullité doit être constatée d'office et en tout temps par toute autorité étatique. En revanche, quand une décision est seulement annulable, il faut le faire constater, en temps utile, par l'autorité de recours. La nullité d'une décision, soit son inefficacité absolue, n'est admise que si le vice dont elle est entachée est particulièrement grave, manifeste ou du moins facilement décelable et si, en outre, la constatation de la nullité ne met pas sérieusement en doute la sécurité du droit. La nullité d'un acte commis en violation de la loi doit résulter ou bien d'une disposition légale expresse, ou bien du sens et du but de la norme en question. En d'autres termes, il n'y a lieu d'admettre la nullité, hormis les cas expressément prévus par la loi, qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire (B. Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 279-280 et les références citées).

D'après la jurisprudence, des vices de fond n'entraînent qu'à de rares exceptions la nullité d'une décision; en revanche, de graves vices de procédure, ainsi que l'incompétence de l'autorité qui a rendu la décision, sont des motifs de nullité (ATF 122 I 97, consid. 3a). À titre d'exemple, le Tribunal fédéral a considéré comme frappée de nullité absolue une décision cantonale adoptant une modification d'un plan de zones qui n'avait pas été mise à l'enquête publique (ATF 114 Ib 180 = JT 1990 I 447).

3.

3.1.

Au sens de l'article 2, alinéa 1 LConstr., sont soumises à cette loi toutes les constructions et installations entreprises par l'homme, conçues pour durer, qui ont un lien étroit avec le sol et sont propres à influencer le régime d'affectation de celui-ci, soit en apportant une modification sensible à l'aspect du terrain, soit en chargeant les réseaux d'équipement, soit en portant atteinte à l'environnement. Sont notamment considérées comme des constructions ou des installations les constructions provisoires (al. 2, let. b). Selon l'article 3, alinéa 1, lettre b, les constructions mobilières provisoires ne sont pas assujetties à la LConstr. La création, la transformation, le changement d'affectation et la démolition d'une construction ou d'une installation au sens de l'article 2 sont soumis à un permis de construire (art. 27, al. 1 LConstr.).

Selon la pratique, sont des constructions mobilières provisoires par exemple les halles de fête, les chapiteaux de cirque, les tribunes et l'entreposage de matériel, voire des véhicules habitables, pour autant qu'il s'agisse d'aménagements à caractère temporaire, c'est-à-dire passager ou pour une très courte période (Département de la gestion du territoire et VLP-ASPAN, Guide du permis de construire, p. 8). La jurisprudence fournit également d'abondants exemples d'installations qui n'ont pas été considérées comme provisoires, par exemple: l'installation d'une caravane pour une durée supérieure à deux mois; un dépôt de matériel d'excavation aménagé pour une durée supérieure à trois mois. De même, a été considérée comme fixée au sol une installation de production de béton vissée sur un socle (P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, pp. 214ss).

3.2.

En l'espèce, le SAT a estimé que les mâts litigieux constituaient des constructions mobilières provisoires, non soumises à permis de construire. Or, ces mâts sont destinés à recueillir des données en matière de vent sur une période de deux ans, durée que le développeur souhaite d'ailleurs prolonger (cf. courrier au SAT du 23 mars 2011), alors qu'au sens de la jurisprudence et de la pratique précitées, le provisoire s'entend comme une très courte période. Au surplus, selon les informations techniques du développeur, ces installations sont formées du mât proprement dit et de quatre haubans en acier ancrés dans le sol, certes sans qu'un socle en béton soit nécessaire, mais le lien étroit avec le sol (art. 2, al. 1 LConstr.) est indéniable. Ces mâts ne sont donc ni mobiliers ni provisoires au sens de l'article 3, lettre b LConstr. et auraient dû être soumis à la procédure de permis de construire.

L'on relèvera en passant que le canton de Berne exige un permis de construire pour les mâts temporaires de mesure des vents (Guide: Installations permettant d'utiliser l'énergie éolienne, Procédure d'autorisation et critères d'appréciation, Berne, mars 2008, ch. 3).

3.3.

Le Conseil communal est l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire (art. 29 LConstr.) mais hors de la zone d'urbanisation, l'approbation du Département de la gestion du territoire est nécessaire (art. 62, al. 1 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991). Dans la pratique, un projet sis en dehors de la zone d'urbanisation nécessite donc un permis de construire à proprement parler, délivré par le

Conseil communal, et une décision spéciale pour constructions hors zone à bâtir, délivrée par le Département de la gestion du territoire. Comme le relève avec raison la recourante, la législation sur les constructions ne contient aucune référence à des décisions spéciales rendues par le SAT, comme les décisions litigieuses. Il s'avère donc que le SAT est incompétent pour autoriser le développeur à implanter ses mâts de mesure.

3.4.

En conclusion, l'autorité de céans constate la nullité des trois autorisations spéciales délivrées par le SAT, parce qu'elles l'ont été en violation des règles essentielles de la procédure du permis de construire et parce qu'elles émanent d'une autorité incompétente.

4.

4.1.

À titre superfétatoire, puisque le respect du délai de recours et de la qualité pour recourir de l'association, respectivement de sa présidente et de sa secrétaire, ont été contestés par le développeur, et que ces questions aurait dû être abordées si les décisions du SAT avaient été considérées comme seulement annulables, l'autorité de céans examinera ces points ci-après.

4.2.

Selon la jurisprudence, en droit des constructions, une décision qui sanctionne un projet sans que la mise à l'enquête publique nécessaire ait été effectuée viole le droit d'être entendu des tiers intéressés, en particulier des voisins. Pour en obtenir l'annulation, il incombe aux tiers intéressés de recourir, étant entendu que le délai de recours ne débute pour eux que lorsqu'ils ont pu avoir connaissance de l'autorisation. Toutefois, selon le principe de la bonne foi, ils ne sauraient retarder ce moment à leur gré. Ils sont bien au contraire tenus de se renseigner sur le contenu de l'acte qui les touche dès l'instant où ils peuvent en déceler l'existence. À défaut, ils courent le risque de voir leur recours ou leur opposition déclarés irrecevables pour cause de tardiveté. Il convient dans chaque cas particulier de procéder à une pesée entre l'intérêt de l'administré à pouvoir faire valoir ses droits et le principe de la sécurité juridique, qui exige qu'à un moment donné une décision, même affectée d'un vice, ne puisse plus être remise en cause (RDAF 1997 I pp. 40-41). Dans cette affaire, le Tribunal administratif neuchâtelois avait estimé que l'intéressé, dont le bâtiment se trouvait à proximité immédiate de la construction litigieuse, avait tardé en interpellant les autorités plus de quatre mois après la fin des travaux. Dans une autre affaire (RJN 1991 pp. 163ss), le même Tribunal a considéré que les voisins s'étaient manifestés tardivement en réagissant plus d'une année après l'installation d'un kiosque à proximité de leurs immeubles.

4.3.

Dans le cas d'espèce, le mât sis au lieu-dit "B.", autorisé par le SAT le 23 juin 2009, a été érigé fin août 2009 par le développeur. Il est situé à environ 240 m (selon le SITN; 125 m selon le développeur) de la maison de la secrétaire de l'association et à environ 390 m (selon le SITN; 270 selon le développeur) de celle de la présidente de l'association. Comme elles l'admettent elles-mêmes, ces dernières ont une vue permanente sur l'installation (cf. mémoire en réplique p. 3), de sorte qu'elles pouvaient, dès la fin de l'été 2009, se rendre compte de la présence de ce mât et interpellier les autorités à son propos. Or, il ressort du dossier que la présidente de l'association n'a demandé au SAT que le 22 juillet 2010, de lui transmettre copie des décisions autorisant les mâts de mesure de vent. Par conséquent, il apparaît que pour le mât "B.", le recours est tardif.

4.4.

S'agissant du mât "C.", autorisé le 23 juin 2009 et érigé fin août 2009, celui-ci est plus éloigné des domiciles de la présidente et de la secrétaire de l'association (un peu plus de 2.5 km à vol d'oiseau), de sorte que l'on peut admettre qu'elles ne soient pas rendu compte rapidement de sa présence. La question peut toutefois demeurer indécise, comme on le verra au considérant 5 (qualité pour agir).

4.5.

Enfin, le mât sis au lieu-dit "D." a été autorisé le 12 mai 2010 et installé le 9 juillet 2010 (cf. pièce jointe no 1 des observations du développeur). En se renseignant auprès du SAT le 22 juillet 2010, la présidente de l'association n'a pas retardé la prise de connaissance de l'autorisation. Reste à déterminer si le délai de recours de trente jours (art. 34, al. 1 LPJA) a été respecté.

En réponse à la demande de la présidente de l'association, le SAT lui a envoyé le mardi 10 août 2011 les trois décisions litigieuses et une copie du dossier. Cet envoi a été fait en courrier ordinaire (B), de sorte que l'on ignore quand la recourante l'a reçu. Compte tenu des vacances judiciaire du 15 juillet au 15 août inclus (art. 145, al. 1, let. b du code de procédure civile [CPC], du 19 décembre 2008, applicable par renvoi de l'article 20 LPJA), le délai de recours ne commençait à courir qu'à partir du lundi 16 août. Par conséquent, à supposer que la recourante ait reçu le courrier le jeudi 12 ou le vendredi 13 août, le recours, daté du 14 septembre mais posté le 15, ne respecterait pas le délai de recours. Mais si la recourante a reçu les décisions le lundi 16 août seulement, le délai serait respecté. Selon la jurisprudence, la preuve de la notification incombe à l'administration, en ce sens que la conséquence de l'absence de preuve doit être supportée par l'autorité dont émane la décision (R. Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995, p. 38). Par conséquent, faute de preuves contraires, il faut considérer que le recours, en ce qu'il concerne le mât sis au lieu-dit "D.", a été déposé à temps.

5.

5.1.

Selon l'article 32, lettre a LPJA, a qualité pour recourir, et par là-même pour s'opposer, toute personne, corporation et établissement de droit public ou commune touchés par la décision et ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. La lettre b de cette disposition octroie en outre le droit de recours à toute personne, groupement ou autorité qu'une disposition légale autorise à recourir. À cet égard, l'article 12, alinéa 1, lettre b de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN), du 12 juillet 1966, qui octroie à certaines conditions un droit de recours aux organisations de protection de la nature et du patrimoine, n'entre pas en ligne de compte dans le cas présent. En effet, il ne s'applique qu'aux associations actives au niveau national, ce qui n'est pas le cas de la recourante.

L'article 62 de la loi cantonale sur la protection de la nature (LCPN), du 22 juin 1994, octroie aux associations d'importance cantonale qui se vouent selon leurs statuts à la protection de la nature et du paysage et qui sont reconnues par le Conseil d'Etat le droit de faire opposition aux plans d'affectation destinés à assurer la protection de biotopes, d'objets géologiques ou de sites naturels (lettre a). Toutefois, les associations de protection de la nature et du paysage habilitées à s'opposer au niveau cantonal n'ont pas été désignées par le

Conseil d'Etat. Par ailleurs, les mâts litigieux ne sont pas issus de plans d'affectation tels que décrits à l'article 62, lettre a LCPN.

Quant à l'article 62, lettre b LCPN, il permet aux associations d'importance cantonale de recourir contre les décisions de classement, de dérogation et de réparation prises en application de ladite loi, ainsi que contre toutes les décisions prises en application de la LPN. En l'espèce, les décisions litigieuses ne constituent pas de telles décisions, de sorte que cette disposition n'est pas non plus applicable

En conclusion, l'association ne peut pas se prévaloir d'une disposition légale fédérale ou cantonale qui l'autoriserait à s'opposer ou à recourir.

5.2.

Une association possède aussi la qualité pour recourir lorsqu'elle est touchée comme n'importe quelle personne privée par la décision attaquée. Si cette condition n'est pas remplie, elle peut être admise à agir pour autant qu'elle ait pour but statutaire la défense des intérêts dignes de protection de ses membres, que ces intérêts soient communs à la majorité ou du moins à un grand nombre d'entre eux et, enfin, que chacun ou du moins un grand nombre de ceux-ci aient qualité pour s'en prévaloir à titre individuel (ATF 1C_367/2009, consid. 3; 131 I 198, consid. 2.1, p. 200; 130 II 514, consid. 2.3.3, p. 519; ATF 121 II 39, consid. 2d). En revanche, elle ne peut prendre fait et cause pour l'un de ses membres ou une minorité d'entre eux (ATF 133 V 239, consid. 6.4).

La jurisprudence reconnaît la qualité pour recourir ou pour s'opposer à celui qui se trouve dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. Il faut donc que l'admission de l'opposition procure à l'opposant un avantage, de nature économique, matérielle ou idéale (ATF 1C_387/2007 du 25 mars 2008, consid. 3 et références citées; RJN 2002, p. 330/331 et références citées; RJN 1995, p. 265). En aménagement du territoire, la qualité pour agir 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).

5.3.

L'association n'est pas propriétaire ou titulaire d'autres droits réels ou personnels sur des parcelles situées à proximité des mâts litigieux. Elle n'est donc pas touchée par ces derniers au même titre qu'un voisin.

Par ailleurs, il ressort des statuts de l'association cités plus haut que cette dernière n'a pas pour but la défense des intérêts dignes de protection de ses membres. De plus, la jurisprudence a retenu que lorsque des atteintes de nature immatérielle, par exemple la modification de l'aspect d'un site ou d'un paysage, sont invoquées, la qualité pour s'opposer doit être appréciée de manière plus stricte que pour les immissions dites "matérielles" comme le bruit ou la pollution de l'air. En effet, si l'on admettait la qualité pour s'opposer à toute modification d'un paysage ou d'un site, le cercle des voisins touchés deviendrait trop étendu et on entrerait dans le domaine de l'action populaire, contrairement à ce que la loi veut précisément éviter (RJN 2002, p. 331/332). Au surplus, l'association n'a pas souhaité déposer la liste de ses membres. En conclusion, la recourante ne possède pas la qualité pour agir au sens de la jurisprudence citée plus haut.

5.4.

Enfin, s'agissant de la qualité pour recourir individuelle de la présidente et de la secrétaire de l'association, comme il a été dit ci-dessus, la qualité pour agir d'un tiers est toujours étroitement liée à deux facteurs interdépendants: la distance par rapport au projet et l'intensité des nuisances attendues. Vu les distances entre les mâts litigieux et les domiciles des personnes précitées, seul le mât "B." est suffisamment proche pour être pris en considération, les mâts "C." et "D." étant beaucoup trop éloignés. Toutefois, les personnes précitées n'ont pas établi en quoi le mât "B." leur causerait des nuisances et cas échéant, quelle en serait l'intensité. À ce sujet, il convient de rappeler que l'objet de la procédure est l'installation de mâts de mesure de vent et non des éventuelles éoliennes qui pourraient trouver place à cet endroit. Par conséquent, ni la présidente ni la secrétaire de l'association, n'ont la qualité pour s'opposer, respectivement pour recourir, à titre personnel.

6.

6.1.

Pour terminer, il convient de tirer les conséquences de la nullité des trois autorisations spéciales litigieuses.

6.2.

Lorsqu'une construction n'a pas fait l'objet d'une autorisation de construire (ou n'est pas conforme aux termes de celle-ci), elle est formellement illégale. Si la construction est matériellement légale, autrement dit respecte les dispositions en matière d'aménagement du territoire et de constructions, l'autorité doit exiger a posteriori le dépôt d'une demande de permis de construire, dont elle ne peut d'emblée exclure l'octroi. Dès lors, un ordre de démolition sanctionnant la seule violation de l'obligation de demander une telle autorisation violerait le principe de la proportionnalité. Par contre, si la construction est également matériellement illégale, l'autorité compétente devra déterminer si la violation est grave, auquel cas il est inutile d'exiger une demande de permis, ou si la violation est mineure; dans ce dernier cas, l'autorité exigera le dépôt de plans, dont elle pourra cas échéant exiger la mise en conformité avec les dispositions légales (cf. P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, op. cit., no 986).

6.3.

En l'occurrence, les mâts litigieux constituent une construction formellement illégale, puisque les décisions du SAT les concernant sont frappées de nullité. En revanche, le dossier ne permet pas de résoudre la question de leur éventuelle illégalité matérielle. Il convient donc, en application de la jurisprudence précitée, de renvoyer la cause au SAT pour qu'il se conforme à la procédure ordinaire en matière de permis de construire pour les trois mâts litigieux.

7.

7.1.

En résumé, les trois décisions du SAT sont déclarées nulles et la cause est renvoyée au SAT, au sens des considérants.

7.2.

Si les décisions du SAT avaient été considérées comme seulement annulables, le recours aurait dû être déclaré tardif pour le mât "B.", la question pouvant rester ouverte pour le mât

"C.". Au surplus, l'association ne remplit pas les conditions légales et jurisprudentielles pour se voir reconnaître la qualité pour recourir. Enfin, la présidente et la secrétaire de l'association n'ont pas personnellement la qualité pour recourir contre les mâts "C." et "D." parce que ceux-ci sont trop éloignés de leurs domiciles, et pas non plus pour le mât "B." en l'absence de nuisances invoquées. Le recours aurait donc dû être déclaré irrecevable.

8.

Vu l'issue de la cause, il n'est pas perçu de frais (art. 47, al. 1 et 2 LPJA).

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide:

1. Les trois décisions du service de l'aménagement du territoire des 23 juin 2009 et 12 mai 2010 sont déclarées nulles.

2. La cause est renvoyée au service de l'aménagement du territoire, au sens des considérants.

3. Il est statué sans frais.

Neuchâtel, le 1er juin 2011

Au nom du Conseil d'Etat

La présidente, La chancelière,

G. Ory S. Despland

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