

Référence	TA.2003.110, arrêt du 31.03.2005
Titre	Compatibilité d'un plan d'affectation cantonal pour la réalisation d'un parc éolien avec la protection des crêtes. Pouvoir d'examen de l'autorité de recours et pesée des intérêts.
Résumé	<p>Le décret concernant la protection des sites naturels du canton, du 14.2.1966, équivaut à un plan d'affectation cantonal. Il ne fait pas, en soi, obstacle à la réalisation d'un autre plan d'affectation cantonal – destiné en l'occurrence à un parc éolien – à l'intérieur de la zone qu'il délimite. Cependant, celle-ci étant, selon le décret, une zone de crêtes et de forêts, savoir une zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT, la planification du parc éolien doit répondre à des exigences au moins aussi sévères que pour l'octroi d'une dérogation selon l'art. 24 LAT.</p> <p>Selon le droit fédéral (art. 33 al. 3 litt. b LAT), en matière de plans d'affectation l'autorité cantonale de recours exerce un libre pouvoir d'examen, comportant aussi le contrôle de l'opportunité, en tout cas lorsque la prise en considération appropriée d'intérêts supérieurs tels que la sauvegarde des sites protégés du canton est en cause, comme dans le cas présent.</p> <p>Le parc éolien pouvant être considéré comme imposé par sa destination (art. 24 litt. a LAT), il s'agit encore de vérifier qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (art. 24 litt. b LAT). Or, la protection particulière dont bénéficie la zone de crêtes et de forêts constitue en l'espèce un tel intérêt prépondérant, compte tenu des incidences du projet sur la nature et le paysage, par rapport au but et à l'utilité concrète limitée du parc éolien sur le plan de la production d'énergie électrique.</p>

A. Par arrêté du 29 août 2001, le Conseil d'Etat a complété le plan directeur cantonal de l'aménagement du territoire par une fiche de coordination no 9-0-04 ayant pour objet la planification cantonale pour l'implantation de deux parcs d'éoliennes en vue de la production d'énergie électrique, l'un sur le site du Crêt-Meuron, l'autre en un endroit encore indéterminé.

Adopté le 20 décembre 2001 par le Département de la gestion du territoire (DGT), le plan d'affectation cantonal prévoyant l'implantation d'un parc éolien au Crêt-Meuron sur le territoire des Communes de Fontaines et des Hauts-Geneveys (ci-après : le PAC), a été mis à l'enquête publique du 11 au 31 janvier 2002. Le PAC couvre une surface de 111,5 hectares située en zone de crêtes et de forêts, telle que définie par le décret concernant la protection des sites naturels du canton du 14 février 1966 (RSN 461.303; ci-après : le décret de 1966). Dans le périmètre du PAC sont inclus un objet (biotope no 18) tombant sous le coup du décret concernant la protection des biotopes du 19 novembre 1969 (RSN 461.21; ci-après : le décret de 1969) et un site (objet no 47.1) porté à l'inventaire cantonal des sites et monuments naturels dignes d'être protégés (ci-après : ICP; p.217-230 du plan directeur cantonal). Le périmètre du PAC jouxte en outre l'objet no 47.3 ICP.

Sur les terrains concernés par le PAC, il est prévu d'autoriser l'érection de sept éoliennes, chacune dans un périmètre d'évolution de 50 m de diamètre et d'une hauteur de 93 m au maximum, d'un mât de mesure et d'un bâtiment technique; y seraient en outre autorisés l'aménagement d'une zone de stationnement et les infrastructures (chemins et câbles électriques).

Le 31 janvier 2002, la Fondation X., l'Association Y. ainsi que H. et [...] ont formé opposition au PAC. Toutes ces oppositions ont été levées par trois décisions du DGT du 18 février 2003.

B. Le 11 mars 2003, X. et Y. d'une part et les dix-huit particuliers susmentionnés d'autre part saisissent le Tribunal administratif de deux recours contre ces décisions dont ils demandent l'annulation, concluant, sous suite de frais et dépens, à ce que leurs oppositions soient admises et à ce qu'il soit renoncé au projet d'implantation du parc éolien du Crêt-Meuron.

En résumé, les recourants soutiennent que le PAC n'est pas conforme au décret de 1966 et que la fiche de coordination no 09-0-04 ne respecte ni les principes fondamentaux ni la législation fédérale et cantonale en matière d'aménagement du territoire et qu'elle procède d'une décision arbitraire.

C. Dans ses observations sur les recours, le DGT en propose le rejet sous suite de frais.

Z. SA, auteur du projet de parc d'éoliennes au Crêt-Meuron, propose la jonction des recours et conclut principalement à leur irrecevabilité, subsidiairement à leur rejet, sous suite de frais et dépens.

Les Communes de Fontaines et des Hauts-Geneveys proposent implicitement le rejet des recours.

D. Une audience d'instruction a eu lieu le 25 août 2004. Le Tribunal a procédé en outre à une visite du site du PAC et de la plupart des parcelles des recourants le 9 juillet 2004, ainsi qu'à une visite du parc d'éoliennes du Mont Crosin, le 23 juillet 2004, et du site des deux nouvelles éoliennes du Mont Soleil, le 24 septembre 2004.

CONSIDERANT

en droit

1. Les recours reposent sur les mêmes faits matériels et posent les mêmes questions juridiques. Il se justifie par conséquent de joindre les procédures et de les traiter en un arrêt unique, ce que les parties ont admis lors de l'audience du 25 août 2004.

2. Le tiers intéressé Z. SA met en cause la qualité pour recourir des voisins du territoire touché par le PAC. En résumé, il soutient que les recourants en question ne sont pas touchés plus que n'importe quel randonneur jurassien par le projet de parc éolien du Crêt-Meuron et qu'ils ne font valoir que des intérêts publics. Pour les motifs ci-après, cette argumentation ne peut être suivie.

Selon l'article 32 litt.a LPJA, la qualité générale pour recourir est reconnue à celui qui est touché par la décision et a un intérêt digne de protection à obtenir l'annulation ou la modification de la décision. Le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés. L'intérêt invoqué – qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait – doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Il faut donc que l'admission du recours procure au recourant un avantage de nature économique, matériel ou idéal. Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt de la loi ou d'un tiers est en revanche irrecevable (ATF 124 II 504 cons.b et les références; RJN 1993, p.288 et les références). En matière d'aménagement du territoire ou de constructions, un voisin peut attaquer un projet en invoquant des dispositions qui n'ont pas pour but la protection des voisins, en se fondant par exemple sur le droit forestier ou sur le droit de la protection des eaux, pourvu que la réalisation du projet litigieux ait pour conséquence de lui causer personnellement un préjudice de fait (ATF 111 Ib 160; RJN 1993, p.288, 1989, p.322, 1982, p.280; **Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert**, Aménagement du territoire, construction, expropriation, p.697).

La qualité pour agir est en principe reconnue quand le recours émane du propriétaire d'un terrain directement voisin du projet litigieux ou lorsqu'une distance relativement faible sépare l'immeuble du ou des recourants de l'installation litigieuse (ATF 121 II 174). S'il est certain ou très vraisemblable que l'installation litigieuse serait à l'origine d'im-mixtions – bruits, poussières, vibrations, lumière ou autre – touchant spécialement les voi-sins, même situés à quelque distance, ces derniers peuvent avoir qualité pour recourir (ATF 124 II 303, 120 Ib 387 cons.4c).

Selon la jurisprudence, a notamment cette qualité celui qui habite à proximité d'une installation source de nuisances sonores troublant sa tranquillité (ATF 121 II 174

cons.2b). La légitimation ne dépend ainsi pas de la question de savoir si les valeurs limites d'exposition sont ou non dépassées (ATF 119 Ib 184 cons.1 et les références). C'est donc à juste titre qu'en l'occurrence le DGT a pris en considération la perceptibilité prévisible du bruit émis par les éoliennes dans ou à l'extérieur des habitations des intéressés. Ce critère est d'autant plus approprié que la plupart de ces demeures sont des résidences secondaires et que la notion de tranquillité est par conséquent particulièrement importante. Pour le surplus, il y a lieu de se référer aux considérants pertinents sur ce point de la décision attaquée concernant les recourants H. et consorts (cons.2c, p.6-7).

Le recours de ces derniers est ainsi recevable.

3. a) Z. SA avance par ailleurs que le recours de X. et de Y. serait également irrecevable, faute de qualité pour agir.

Selon l'article 32 litt.b LPJA, a qualité pour saisir le Tribunal administratif notamment tout groupement qu'une disposition légale autorise à recourir. L'article 62 litt.a de la loi cantonale sur la protection de la nature du 22 juin 1994 (LCPN; RSN 461.10) confère aux associations d'importance nationale, de même qu'aux associations d'importance cantonale reconnues par le Conseil d'Etat qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection de la nature et du paysage ou à des tâches semblables par pur idéal, la qualité pour faire opposition aux plans d'affectation destinés à assurer la protection de biotopes, d'objets géologiques ou de sites naturels. Or, le règlement du PAC indique, à son article 17, que pour les zones de protection cantonales et communales qu'il inclut, le décret de 1966 et le décret de 1969 sont applicables. En outre, il prévoit des mesures de compensation qui concernent la création de cellules de régénération composées d'arbres feuillus, de mares, de pâturages et d'une zone-tampon autour du biotope cantonal no 18 (art.21 du règlement du PAC). Ainsi, il apparaît que le PAC intervient en application notamment de l'article 31 LCPN qui stipule que les biotopes, objets géologiques et sites naturels figurant à l'inventaire cantonal sont mis sous protection en vertu de plans cantonaux des zones et objets protégés (al.1). Ces plans constituent des plans d'affectation cantonaux. Ils sont assortis de règlements précisant les mesures de protection et d'entretien (al.2).

La qualité pour recourir de X. et de Y. doit dès lors être admise. Z. SA reconnaît d'ailleurs expressément qu'elles font partie des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage désignées par l'ordonnance du Conseil fédéral du 27 juin 1990 (ODO; RS 814.076).

b) C'est également à tort que Z. SA met en cause la qualité pour recourir de X. et de Y. en raison d'une motivation prétendument insuffisante de leur recours. Celui-ci indique assez clairement que les intéressés s'en prennent aux atteintes que la réalisation d'un parc éolien, rendue possible par l'adoption du PAC, porterait au site paysager concerné.

Il suit de ce qui précède qu'il y a lieu d'entrer en matière sur les recours.

4. a) Selon l'article 2 al.1 du décret de 1966, la zone de crêtes et de forêts est soumise aux dispositions applicables aux zones situées hors de la zone d'urbanisation telles qu'elles sont prévues par la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT). Selon l'article 63 al.1 de cette loi, lequel se confond avec l'article 24 al.1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), une autorisation exceptionnelle ne peut être délivrée que si l'implantation de la construction ou de l'installation projetée hors de la zone à bâtir est imposée par sa destination (litt.a) et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (litt.b).

b) Selon la jurisprudence en matière d'aménagement du territoire, les projets dont les dimensions ou les incidences sur la planification locale ou l'environnement sont importantes, doivent être prévus dans les plans d'aménagement (v. art.2 al.1, 6 ss, 14 ss LAT), une dérogation selon les articles 24 ss LAT n'entrant alors plus en considération. Il faut donc en principe délimiter, dans les plans d'affectation, les zones nécessaires à la réalisation de ces projets, qu'il s'agisse de zones à bâtir au sens de l'article 15 LAT ou d'autres zones selon l'article 18 al.1 LAT (ATF 129 II 65 cons.2.1, 124 II 255 cons.3, 393 cons.2a, 120 Ib 212 cons.5, 119 Ib 440 cons.4a, 117 Ib 278 cons.2 et les arrêts cités). Les autorités ont ainsi une "obligation d'aménager le territoire" (v. titre de l'art.2 LAT) en concrétisant dans les plans d'affectation, de manière contraignante pour chacun, les buts et principes de la loi fédérale (v. notamment ATF 118 Ib 506 cons.5b; **Tschannen**, Commentaire LAT, no 32 ad art.2 LAT). La question de la nécessité d'adopter un plan d'affectation – si aucune zone existante ne se prête à la réalisation du projet litigieux – doit être examinée avant celle de l'application des articles 24 ss LAT, qui est par nature exceptionnelle (ATF 129 II 326 cons.3.1 et les références).

Un tel plan d'affectation a été jugé nécessaire pour les ouvrages et installations nécessitant une étude d'impact sur l'environnement (ATF 124 II 255 cons.3) et aussi par exemple pour des places de stationnement en faveur des gens du voyage (ATF 129 II 321), pour les besoins d'extension d'une décharge contrôlée existante (ATF 124 II 252) ou des ouvrages s'étendant sur une vaste surface (gravière : ATF 123 II 88; centre sportif :

ATF 114 Ib 180; installations d'enneigement artificiel : RDAT 1995 II no 63, p.165), ou encore pour des ouvrages de moindre surface, mais ayant des effets importants sur l'environnement (augmentation du trafic engendré par une décharge : ATF 116 Ib 50). En revanche, l'implantation d'une série de cinq exposeurs et d'un abri sur une distance d'environ 300 mètres pour déclencher des avalanches a été jugée possible selon la procédure d'autorisation exceptionnelle de l'article 24 LAT (ATF 129 II 63).

c) En l'espèce, il s'agit d'un parc de sept éoliennes réparties sur une surface de plus de 111 hectares, ayant chacune un périmètre d'évolution de 50 m et une hauteur totale de plus de 90 m, comprenant au surplus un mât de mesure, d'un périmètre d'évolution de 20 m, un bâtiment technique d'une surface au sol de 200 m² et d'une hauteur de 8 m au maximum, ainsi qu'une zone de stationnement de 700 m² avec un afflux de visiteurs estimé à 20'000 personnes par année, principalement durant 8 mois, provoquant jusqu'à 200 mouvements de véhicule supplémentaires par jour. Ces quelques indications qui soulignent les incidences qu'aurait la réalisation du projet sur un site de crêtes du Jura, réputé site naturel méritant d'être protégé, aux termes de l'article 10 LCPN, suffisent à démontrer la nécessité d'un plan d'affectation spécial.

5. a) Les recourants mettent en cause la conformité du PAC avec certains principes de l'aménagement du territoire et certaines mesures de l'aménagement cantonal. En particulier, ils soutiennent que le projet en cause est contraire au décret de 1966.

b) Le périmètre général du PAC est situé à l'intérieur de la zone de crêtes et de forêts instaurée par le décret de 1966. Le règlement du PAC prévoit que les dispositions de l'article 2 du décret de 1966 sont applicables, sauf à l'intérieur du périmètre d'évolution des éoliennes, du mât de mesure, du bâtiment technique et de la zone de stationnement (art.4 al.1).

c) Le décret de 1966, adopté par le Grand Conseil le 14 février 1966 et par le peuple neuchâtelois les 19 et 20 mars suivants, est entré en vigueur le 1er avril 1966 (BGC vol.131, p.835, vol.132, p.293; RLN vol.III, p.700), c'est-à-dire avant l'adoption de la LAT. Le décret délimitait les sites naturels du canton à protéger et les divisait en trois types de zones (zone de crêtes et de forêts, zone de vignes et de grèves et zone de constructions basses), dans le périmètre desquelles s'appliquaient des règles spécifiques en matière de construction. Après l'entrée en vigueur de la LAT, le 1er janvier 1980, le décret a été modifié par une loi du 27 juin 1988 (RLN XIII, p.449 ss) pour l'adapter au droit fédéral. Depuis lors, le décret de 1966 a été considéré comme un plan d'affectation cantonal (BGC

vol.156 II, p.2435, vol.162 I, p.1616, 1625, 1703). Il a subi encore diverses modifications en 1991 (loi du 02.10.1991 concernant les art.7, 5c al.1 et 2, 6 du décret de 1966; RLN XVI, p.283 ss), en 1994 (loi du 21.03.1994 concernant l'art.9 al.2 litt.b du décret de 1966; BGC vol.159 II, p.2187 ss, FO 1994 no 25) et en 1996 (loi du 12.11.1996 concernant les art.9, 10, 11, 11a du décret de 1966; FO 1996 no 87).

Dans sa teneur en vigueur actuellement (RSN 461.303), le décret de 1966 fixe le périmètre général des sites naturels du canton (art.1 al.1), détermine des limites à sa portée (art.8 al.1) et, en ce qui concerne les zones de crêtes et de forêts, énonce des dispositions d'autres lois cantonales qui leur sont applicables (art.2 al.1, 8 al.2). Le décret de 1966 comporte enfin des règles au sujet de la mesure dans laquelle l'autorité cantonale peut modifier son contenu en recourant à la procédure applicable en matière d'élaboration des plans d'affectation cantonaux (art.9).

Il ressort de ce qui précède que le décret de 1966 équivaut donc bien, matériellement, à un plan d'affectation cantonal au sens de l'article 14 LAT, selon lequel de tels plans règlent le mode d'utilisation du sol et délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger. Le fait que ce décret ait été adopté par le législateur cantonal et le peuple souverain ne lui confère pas formellement une force normative supérieure au PAC adopté, quant à lui, par le DGT selon la procédure prévue à cet effet pour un tel plan (art.25 ss LCAT), laquelle est applicable au demeurant aussi pour la modification du décret de 1966 dans les limites fixées par le Grand Conseil (art.9 al.1 et 2 dudit décret).

Au surplus, la construction pyramidale de la planification en matière d'aménagement du territoire n'instaure pas une hiérarchie des normes, mais une répartition des modalités de la gestion du territoire entre les divers niveaux des collectivités publiques et de leurs organes (**Moor**, Commentaire de la LAT, no 50 ad art.14 LAT).

d) Dans ce contexte, la question de la compatibilité entre le projet de parc éolien au Crêt-Meuron et les dispositions du décret de 1966 ne se pose pas en tant que telle. Un plan d'aménagement cantonal doit se trouver en coordination avec un autre plan du même type, mais il n'a pas à en respecter les dispositions. Pour les mêmes motifs, il n'y a pas lieu, dans la présente procédure, d'examiner la validité de la fiche de coordination no 9-0-04 du plan directeur cantonal, laquelle excède au demeurant l'objet de la contestation (v. **Schaer**, Juridiction administrative neuchâteloise, p.118).

Cela étant, en particulier par le fait que le périmètre du PAC se situe à l'intérieur de la zone de crêtes et de forêts, qui a la fonction d'une zone à protéger au sens de l'article 17 al.1 litt.b LAT, ainsi que l'a constaté le Tribunal fédéral (ATF du 03.04.2003 dans la cause A. [1P.352/2002] cons.4.3, du 18.01.2002 dans la cause B. [1A.120/2001] cons.3.2) et par le fait que le PAC englobe plusieurs zones de protection cantonales et communales (v. art.17 du règlement du PAC), il s'impose que la planification du parc éolien en question réponde à des exigences au moins aussi sévères que pour l'octroi d'une dérogation selon l'article 24 LAT (v. par analogie les exigences posées par la jurisprudence fédérale pour la réalisation d'une décharge : ATF 116 Ib 55 cons.3b et les références).

e) Au demeurant, quel que soit l'objet à planifier, il ne saurait être considéré en lui-même seulement : localisé ou à localiser dans un espace, il doit y être intégré de telle manière qu'il devienne partie cohérente du tissu dans lequel il s'insère. Cette cohérence s'apprécie par rapport aux options du plan directeur, auquel le plan d'affectation doit être conforme (art.26 al.2 LAT) – ce qui n'est pas en cause ici – ainsi qu'aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire. Il y a donc lieu, pour tout plan d'affectation, de procéder à une pesée globale de tous les intérêts en présence – non seulement ceux qui ont trait à l'aménagement du territoire dans un sens restreint, mais aussi ceux qui concernent la protection de l'environnement et celle de la nature et du paysage, et cela en fonction des circonstances concrètes (ATF 120 Ia 231 cons.2b; **Moor**, op.cit., no 67 ad art.14 LAT). C'est dans le cadre de cette pesée des intérêts en concurrence que seront examinés les mérites des autres arguments des parties.

6. a) Selon l'article 24 LAT, une autorisation dérogatoire peut être accordée pour les constructions hors de la zone à bâtir lorsque l'implantation de ces constructions est imposée par leur destination (litt.a) et lorsque aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (litt.b). Pour que l'implantation soit imposée par la destination d'une construction, celle-ci doit être adaptée aux besoins qu'elle est censée satisfaire et ne pouvoir remplir son rôle que si elle est réalisée à l'endroit prévu : une nécessité particulière, tenant à la technique, à l'exploitation ou à la nature du sol, doit exiger de construire à cet endroit et selon les dimensions projetées; seuls des critères objectifs sont déterminants, à l'exclusion des préférences dictées par des raisons de commodité ou d'agrément (ATF 124 II 255 cons.4a, 123 II 508 cons.3b/cc et les références). L'implantation d'un ouvrage peut aussi être imposée par sa destination en raison des nuisances qu'elle provoque, incompatibles avec la zone à bâtir (v. par exemple ATF 118 Ib 17).

b) Les recourants soutiennent que le site du Crêt-Meuron n'est pas le seul qui pourrait accueillir un parc éolien et qu'il existe d'autres endroits – par exemple le Mont Cornu – qui ne sont pas en zone de crêtes et de forêts. Cet argument n'est pas déterminant car il n'est pas nécessaire que l'emplacement proposé constitue l'unique possibilité. Il suffit d'établir qu'en raison de son affectation l'ouvrage ne peut être construit que dans un espace géographique relativement restreint (**DFJP/OFAT**, Etude relative à la LAT no 15 ad art.24, p.286); autrement dit, il suffit que des motifs particulièrement importants et objectifs imposent la réalisation de la construction projetée à l'endroit prévu et fassent apparaître sa réalisation hors de la zone à bâtir comme beaucoup plus avantageuse qu'à l'intérieur de celle-ci (ATF 112 Ib 49, 108 Ib 362 et les références).

Les recourants soutiennent par ailleurs à tort que la planification et le choix des sites pour la production d'énergie éolienne 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/Guy-Ecabert**, op.cit., p.99).

Dès lors, il y a lieu d'admettre que l'implantation du projet du parc éolien au site du Crêt-Meuron est imposée par sa destination (art.24 litt.a LAT par analogie). Il reste à procéder à la pesée globale des intérêts en présence.

7. D'après l'article 33 litt.d LPJA, le recourant peut, en dérogation à la règle générale, invoquer l'inopportunité si une loi spéciale le prévoit. Tel est le cas en l'espèce. Car, d'après l'article 33 al.3 litt.b LAT, en matière de plans d'affectation, le droit cantonal doit prévoir au moins une autorité de recours ayant un libre pouvoir d'examen. Selon la jurisprudence, ce libre examen ne se réduit pas à un contrôle complet de la constatation des faits et de l'application du droit; il comporte aussi un contrôle de l'opportunité. L'autorité doit vérifier que la planification contestée devant elle soit juste et adéquate. Son rôle spécifique d'autorité de recours ne se confond toutefois pas avec celui de l'organe compétent pour adopter le plan; elle doit préserver la liberté d'appréciation dont celui-ci a besoin dans l'accomplissement de sa tâche (art.2 al.3 LAT). Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée; l'autorité de recours n'est pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également appropriée. Elle implique aussi que le contrôle de l'opportunité s'exerce avec retenue sur des points concernant principa-

lement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict (ATF 127 II 238 cons.3b/aa, p.242; ATF du 22.08.2003 dans la cause Société de laiterie Z. [1P.320/2003]).

8. a) La pesée des intérêts exigée par l'article 24 litt.b LAT comprend, selon l'article 3 de l'OAT (RS 700.1), la détermination de tous les intérêts, public et privé, touchés par le projet (art.3 al.1 litt.a 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 – art.3 al.2 LAT –, la protection des lieux d'habitation – art.3 al.3 litt.b LAT), mais aussi des autres intérêts protégés par les lois spéciales (LPE [RS 814.01], loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage [LPN; RS 451], LFo, OPB, ordonnance sur la protection de l'air [OPAir; RS 814.318.142.1]); les intérêts privés sont également pris en compte. L'autorité doit ensuite apprécier ces 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).

b) Lors de la révision du décret de 1966, décidée par le Grand Conseil en 1988, l'interdiction qui figurait à l'article 2 d'édifier dans les zones de crêtes et de forêts et dans les zones de vigne et de grèves "des bâtiments servant à un but étranger à l'économie agricole, viticole ou forestière", a été remplacée par la règle, en vigueur actuellement, selon laquelle ces zones sont soumises "aux dispositions applicables aux zones situées hors de la zone d'urbanisation telles qu'elles ont été prévues par la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) du 24 juin 1986".

Devant le département, les recourants ont produit une note du Prof. Jean-François Aubert, ancien professeur à l'Université de Neuchâtel, du 31 mai 2002, sur la signification actuelle du décret neuchâtelois du 14 février 1966 concernant la protection des sites naturels du canton. Le Prof. Aubert soutient que cette nouvelle rédaction de l'article 2 n'a pas fait disparaître l'interdiction absolue des constructions non agricoles et non forestières dans les zones de crêtes et que cette interdiction subsiste en qualité de règle implicite. Se référant aux circonstances qui ont entouré la révision du décret, il relève qu'une volonté d'assouplir ou de lever ladite interdiction n'a été exprimée, lors des travaux préparatoires de la révision, ni par le Conseil d'Etat ni par le Grand Conseil, et que le droit fédéral ne l'exi-

geait d'ailleurs pas. Il observe par ailleurs, notamment, que la notion même de zone de crêtes serait vidée de son contenu si plus rien ne la distinguait d'une zone agricole ordinaire. Pour le cas où il faudrait néanmoins se résoudre à une interprétation strictement littérale de l'actuel article 2 du décret, le Prof. Aubert suggère que, dans la détermination de l'intérêt prépondérant au sens de l'article 24 al.1 litt.b LAT, il soit à tout le moins accordé une attention particulière à la protection de la nature et du paysage, conformément à la volonté qui présidait à l'adoption du décret et à la volonté populaire qu'exprimait l'initiative dont il a entraîné le retrait.

Z. SA a également produit un avis de droit, émanant du Prof. Thierry Tanquerel, professeur à l'Université de Genève, de novembre 2002. Le Prof. Tanquerel considère, quant à lui, que le décret de 1966 ne posait pas une interdiction absolue de toute construction non agricole ou forestière dans la zone de crêtes et de forêts, et que la modification de 1988 a certes adapté le décret à la LAT, ce qui était son but avoué, mais n'a nullement dénaturé ledit décret, renforçant même, à plusieurs points de vue, les exigences applicables en cas de dérogation. Toutefois, il conclut également qu'il "apparaît justifié de donner à la protection du paysage un poids plus grand que dans les zones agricoles ordinaires, cela non pas en raison des circonstances de la révision de 1988, mais par interprétation téléologique du décret, dont il n'est pas contestable qu'il poursuit un but de protection du paysage et des sites. Cela ne signifie cependant nullement que le poids de cet intérêt public soit tel qu'il surpasse tout intérêt public contraire, mais seulement que la protection du paysage mérite, dans la zone en question, une attention accrue par rapport à ce qui serait le cas en zone agricole ordinaire".

Il n'est pas nécessaire de trancher la controverse sur la portée de la modification de l'article 2 du décret, étant donné que, comme exposé plus haut (cons.5d), la question de la compatibilité du PAC avec les dispositions du décret ne se pose pas en tant que telle. Cependant, il ne fait pas de doute que la volonté de maintenir la protection des crêtes subsiste, ce que la révision de 1988 a au demeurant confirmé en ce qui concerne la réduction des zones de constructions basses, jugées surdimensionnées; à cette occasion, le Tribunal fédéral a d'ailleurs relevé qu'une région faisant partie des "sites naturels du canton", parce qu'elle constitue un paysage d'une beauté particulière, doit en principe être classée dans les zones à protéger, ce qui est précisément la fonction de la zone de crêtes et de forêts (ATF du 18.01.2002 dans cause B. [1A.120/2001] contre DGT).

Il y a lieu de relever, en outre, que la Constitution cantonale du 24 septembre 2000 mentionne, à l'article 5 al.1 litt.j, entre autres tâches de l'Etat et des communes, notamment la protection et l'assainissement de l'environnement ainsi que la sauvegarde du paysage et du patrimoine. Certes, la commission "Constitution" a exposé, dans son rapport à l'appui de la nouvelle Constitution (BGC 2000/165 III 2619 s.) que cette disposition (art.5 al.1 litt.a à q) est "descriptive et non normative : c'est la loi, et elle seule qui dira en fin de compte quelles sont les tâches qu'assumeront l'Etat et les communes. L'article 5 ne saurait donc être interprété comme donnant des mandats à l'Etat et/ou aux communes. Il faut le comprendre plutôt comme une photographie de ce que l'Etat et les communes font aujourd'hui et feront probablement demain". Mais en l'occurrence, la disposition constitutionnelle trouve son expression concrète notamment dans la loi cantonale sur la protection de la nature (RSN 461.10) qui dispose, à l'article 10, que "sont réputés sites naturels méritant d'être protégés les éléments caractéristiques du paysage neuchâtelois, tels que les rives, les lacs et des cours d'eaux, les sites marécageux, les pâturages boisés et les crêtes du Jura, ainsi que les points de vue".

Aussi, force est d'admettre, suivant l'opinion concordante sur ce point des Prof. Aubert et Tanquerel que, aussi bien en vertu du décret de 1966 que des dispositions susmentionnées, la zone de crêtes à l'intérieur de laquelle se situerait le PAC bénéficie d'une protection particulière dont il faut tenir compte dans l'appréciation des incidences du projet sur la nature et le paysage et dans la pesée des intérêts qui s'opposent.

9. a) Parmi les tâches de l'Etat, l'article 5 al.1 de la Constitution cantonale, mentionne aussi "l'approvisionnement en eau et en énergie, la gestion parcimonieuse des ressources non renouvelables, ainsi que l'encouragement à l'utilisation des ressources renouvelables" (litt.l). La loi cantonale sur l'énergie (RSN 740.1) prévoit que l'approvisionnement doit être compatible avec les exigences du développement durable, ce qui implique une utilisation mesurée des ressources naturelles, le recours aux énergies renouvelables indigènes, et la prévention des effets gênants ou nuisibles pour l'homme et l'environnement (art.30 al.2 litt.a, b, c). Elle dispose en outre que "le canton et les communes mènent une politique active en vue de la mise en valeur des ressources énergétiques indigènes, notamment la force hydraulique, l'énergie solaire, la géothermie, la chaleur et le froid de l'environnement, la biomasse, dont le bois, l'énergie éolienne et les ordures".

La liste des tâches de l'Etat dressée à l'article 5 al.1 Cst. ne fournit pas d'indication au sujet de la hiérarchie des valeurs: l'ordre dans lequel sont énumérées les diver-

ses tâches n'a pas de valeur normative, dans le sens d'une priorité ou d'une postériorité (BGC 2000/165 III 2620). L'alinéa 2 dispose toutefois que, "lorsqu'ils accomplissent leurs tâches et en cas de conflits d'intérêts, l'Etat et les communes privilégient les intérêts des générations futures. Ils prêtent une attention particulière aux exigences du développement durable et au maintien de la biodiversité". La commission "Constitution" a relevé que l'alinéa 2 vise "une utilisation parcimonieuse des bases de la vie, aux plans écologique, social et économique. Cette idée est du reste concrétisée par l'adjonction d'une seconde phrase, nouvelle, qui ne figurait pas dans l'avant-projet du 8 juin 1998, selon laquelle l'Etat et les communes prêtent une attention particulière aux exigences du développement durable et du maintien de la biodiversité". Les débats du Grand Conseil sur ce dernier point (BGC cité, p.2764 ss) montrent que la mention de la biodiversité a été contestée par certains, motif pris que cette notion est incluse dans celle du développement durable. Elle a cependant été maintenue, la majorité arguant de la nécessité d'insister sur la protection de l'environnement en général (député Laurent Debrot), la conservation des espèces (Claude Borel), un engagement d'ordre général "au niveau de la planète" (Claudine Stähli-Wolf), la nature (Frédéric Cuche), la variété des formes de vie (Christian Piguet), ou la protection de la faune et de la flore et le maintien de leur milieu naturel dans sa diversité (Jean Studer).

On peut relever encore que, aux termes de l'article 73 Cst.féd., sous le titre "développement durable", la Confédération et les cantons oeuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain. Selon J.-F. Aubert (Petit commentaire de la Constitution fédérale suisse, p.584) cette notion se réfère à la relation, nécessaire, entre la société et le milieu naturel qui lui permet d'exister, qu'il s'agit donc d'établir ou de chercher à établir un équilibre entre la protection de l'environnement et la nature, au sens large, et les besoins de l'être humain qui utilise et exploite les ressources naturelles (eau, forêts, énergie, etc.), l'accent étant mis sur la préservation de la capacité de la nature à renouveler elle-même ses ressources.

b) Dès lors, il résulte aussi bien de la Constitution que de la loi cantonales d'une part la volonté de promouvoir la production d'énergies renouvelables en général, et d'autre part celle que cette production se fasse en harmonie avec la protection du paysage et de l'environnement en général. De même, la Cst.féd. (art.89 al.1 et 3) et l'article 3 al.1 litt.b de la loi fédérale sur l'énergie [RS 730.0], prévoient, entre autres principes directeurs en la matière, que le recours aux énergies renouvelables doit être accru. Toutefois, aucune priorité n'est donnée à l'une ou à l'autre des sources possibles de production. En outre, il

n'existe pas de mandat légal de réaliser des parcs éoliens. Aussi ne peut-on pas déduire de ces textes que la construction de tels sites devrait être privilégiée par rapport aux impératifs liés à la protection de la nature et du paysage ou, en l'occurrence, des crêtes.

c) La fiche de coordination complétant le plan directeur expose, en résumé, que l'arc jurassien est favorable à l'énergie éolienne, que le canton de Neuchâtel en particulier présente – d'après les études effectuées sur le plan national – des caractéristiques extrêmement favorables en faveur de l'énergie éolienne, et que le Conseil d'Etat souhaite produire le plus possible d'énergie par ce biais pour contribuer à la réalisation des objectifs du programme de politique énergétique "SuisseEnergie".

Ainsi que cela résulte notamment de la fiche de coordination, le programme SuisseEnergie, qui fait suite au programme Energie 2000, fixe, entre autres objectifs en matière d'énergie, celui d'augmenter la production d'électricité par les diverses énergies renouvelables pour toute la Suisse, entre 2000 et 2010, de 500 GWh/an (ce qui représente 1 % de la consommation suisse de courant électrique en 2000), dont 50-100 GW/h proviendraient d'installations éoliennes (D.25 : OFEN/OFEX./ARE: Concept d'énergie éolienne pour la Suisse, Bases pour la localisation des parcs éoliens, Berne 2000, p.9). Par conséquent, selon ce programme, la production nationale supplémentaire totale d'origine éolienne qui proviendrait des deux parcs neuchâtelois, des autres installations existantes ainsi que de celles qu'il s'agirait de réaliser ces prochaines années (soit vraisemblablement au total cinq à dix sites dans toute la Suisse) atteindrait, en 2010, quelque 0,1- 0,2 % de la consommation d'électricité en Suisse.

La production totale d'électricité des deux parcs éoliens neuchâtelois ensemble (le PAC plus le second parc dont le site n'est pas encore fixé) atteindrait, selon la fiche de coordination (ch. D2), 25 GWh par an, soit 2,5 % de la consommation électrique du canton de Neuchâtel. A lui seul, le PAC litigieux aurait une production nette de 14.35 GWh/an (D.11/c, p.14), ce qui représenterait 1,43 % de la consommation d'électricité du canton.

Les parcs éoliens prévus par la fiche de coordination ont donc pour seul but la production d'électricité. Il n'est pas allégué que le PAC viserait d'autres fins telles que, par exemple, l'étude (recherche scientifique) de ce type de production d'énergie alternative, laquelle peut se faire d'ailleurs déjà au Mont Crosin et au Mont Soleil. C'est donc par rapport à ce but précis qu'il faut apprécier l'intérêt du projet litigieux.

10. a) La décision attaquée relève (p.12) que, "vu l'accent particulier mis par le législateur sur la sauvegarde de l'aspect typique des crêtes du Jura, celle-ci revêt bien entendu une importance prépondérante dans la pesée des intérêts requise par la LAT". Néanmoins, reprenant l'ensemble des études qui ont présidé au choix du site du Crêt-Meuron – et qui ont analysé les questions touchant le trafic et la circulation, les eaux superficielles et souterraines, le bruit, le rayonnement électromagnétique, les milieux naturels, la faune et la flore, les forêts et les pâturages boisés, le paysage et l'intégration au site, l'agriculture, le tourisme, l'archéologie, le sort des déchets et les nuisances dues au chantier –, l'intimé arrive, implicitement, à la conclusion inverse en invoquant le fait que tout a été mis en œuvre pour limiter au maximum les atteintes inévitables qu'un parc éolien apporte au paysage, même s'il doit subsister au-delà de la durée de 25 ans mentionnée dans la notice d'impact, et que le projet "trouve une justification au regard de son utilité pour la promotion des énergies renouvelables". Comme le montre cette contradiction – bien qu'elle soit peut-être d'ordre rédactionnel seulement –, le raisonnement de l'intimé revient essentiellement à privilégier par principe la production d'énergie éolienne pour des motifs tirés du programme de SuisseEnergie. Cependant, ni les objectifs que la politique énergétique nationale s'est fixés jusqu'en 2010, ni aucune norme du droit cantonal n'imposent au canton de Neuchâtel une telle option. Il ne s'agit pas simplement de déterminer si le choix de l'emplacement du premier parc d'éoliennes du canton au Crêt-Meuron est le meilleur, parmi plusieurs autres sites envisageables, ou de vérifier si le projet en cause satisfait le mieux possible à certaines exigences minimales sur le plan de la protection de la nature et de l'environnement, mais d'examiner si l'implantation d'un tel parc est en soi compatible avec les principes d'aménagement du canton au regard du régime de protection des sites naturels décrit plus haut. La réponse à cette question centrale implique l'examen des intérêts que le PAC est censé représenter, en d'autres termes, de son utilité concrète sur le plan de la production d'énergie.

Considéré sous cet angle – qui est le seul décisif, en raison du but du projet, comme on l'a exposé plus haut (cons.9c) – cet intérêt est actuellement extrêmement faible, sinon quasi insignifiant, et le demeurera sans doute. En effet, il n'est pas prétendu que l'approvisionnement en électricité serait compromis en Suisse ou dans le canton, ni qu'il y aurait une nécessité de disposer dans un proche avenir de nombreuses nouvelles sources d'approvisionnement en électricité – même très modestes. D'ailleurs, selon l'Office fédéral de l'énergie (D. 2/16), à l'heure actuelle, l'offre de courant est surabondante en Suisse et en Europe. Les statistiques de la production et de la consommation d'électricité publiées par

l'OFEN montrent que les exportations d'électricité suisse sont excédentaires par rapport aux importations. Au demeurant, il ressort des chiffres incontestés rappelés ci-dessus que la production qu'on peut attendre du PAC est si faible qu'elle ne pourrait pas pallier dans une mesure significative un éventuel manque de ressources électriques dans le pays et qu'elle reste sans incidences sur la nécessité de maintenir voire, au besoin, développer toutes les autres sources d'énergie électrique. Les spécialistes de l'énergie éolienne relèvent eux-mêmes (v. l'exposé du directeur de J. SA, du 22.11.2002; D. 2/6) que, "en tenant en outre compte du potentiel restreint de l'exploitation éolienne en Suisse, du fait des conditions de vents insuffisantes et du cloisonnement géomorphologique du pays, il faut nécessairement conclure à la faible importance actuelle de l'énergie éolienne indigène sur le plan de l'économie énergétique nationale, conclusion qui restera sans doute valable pour bien des années encore. On peut donc se demander si l'objectif des autorités fédérales visant à produire 50 à 100 millions de kilowattheures de courant éolien par an d'ici 2010 est réaliste". Enfin, il n'est pas allégué que ces installations présenteraient un réel progrès sur le plan de la lutte contre les atteintes à l'environnement, ou des avantages économiques pour les consommateurs; il faudrait compter au contraire, pour ce type de courant, avec un prix de l'électricité plus élevé que les prix actuels. Il n'existe donc qu'un intérêt des plus limités à produire de l'électricité de cette manière.

Dans la pesée des intérêts opposés, savoir la protection de l'environnement naturel, les dimensions du PAC, des installations elles-mêmes, ainsi que le fait que celles-ci sont en mouvement, constituent des critères importants. Il s'agit d'un projet occupant une surface considérable (111,5 ha, longueur de plus de 2 km), comportant sept éoliennes de très grande taille (hauteur du moyeu à l'axe du rotor : 60 m; rotor à trois pales de 66 m de diamètre; hauteur totale : 93 m), relativement dispersées (espacement le plus court : env. 260 m entre les éoliennes nos 5 et 6; espacement le plus long: env. 590 m entre les éoliennes nos 6 et 7), ainsi qu'une infrastructure non négligeable (mât de mesure de 60 m, création de 1,8 km de nouveaux chemins d'accès carrossables et aménagement de 1,2 km de chemins existants actuellement non carrossables, ainsi qu'un petit bâtiment technique partiellement enterré). Hormis le télésiège du Crêt-Meuron et la ligne à haute tension existants, traversant le secteur nord-est du parc, la plus grande partie du PAC (plus de la moitié sud-ouest) est située dans une région pratiquement vierge de toute autre construction ou installation.

Certes, selon le département intimé, qui se réfère à la notice d'impact, le site du Crêt-Meuron serait particulièrement peu visible, dès lors qu'il se trouve sur un plateau

longé au sud-est par la crête principale reliant le Mont Racine à la Vue-des-Alpes et au nord par la Roche-aux-Crôs, de sorte que les éoliennes seraient cachées aux regards depuis le Val-de-Ruz et le bas du canton. Toutefois, elles seront visibles en enfilade depuis le versant nord de la vallée de la Sagne, avec la crête principale en arrière-plan, depuis les hauts de La Chaux-de-Fonds et par intermittence et en enfilade, depuis le chemin des crêtes Mont Racine – Mont d'Amin. Des photomontages ont été réalisés à partir des lieux habités ou fréquentés depuis lesquels une ou plusieurs éoliennes seraient visibles. Il s'agit du sommet de Tête-de-Ran, à 300 mètres du parc, de la Vue-des-Alpes, à 2,5 km du parc, du versant nord de la vallée de la Sagne, à 4 km du parc, du haut de La Chaux-de-Fonds (lycée Blaise-Cendrars), à 5 km du parc, et finalement du site du Crêt-Meuron lui-même. A l'exception de la Sagne-Crêt d'où les éoliennes seraient peu perçues, ces installations seraient bien visibles depuis tous les autres sites, où elles pourraient apparaître "sur un fond de ciel comme des objets technologiques similaires à des pylônes électriques sans fil". Cette description montre que l'impact sur le paysage serait en réalité important, depuis de nombreux endroits élevés des environs et sur de nombreux kilomètres, mais aussi, il va de soi, dans la région de Tête-de-Ran, qui est un site particulièrement fréquenté en tant que zone de délasserement, soit un genre de territoire dont la conservation constitue un des principes de l'aménagement, en vertu du droit fédéral (art.3 al.2 litt.d LAT). Le tribunal a pu se convaincre, par sa visite d'installations identiques à Mont Soleil, que cet impact est sans comparaison, en raison de leur hauteur et du mouvement des pales, avec des pylônes électriques. Quant au fait que les installations auraient en principe une durée de vie de vingt-cinq ans, période au terme de laquelle elles seraient soit démontées, soit remplacées, il ne constitue pas un critère d'appréciation utile. Car dans l'hypothèse de leur futur enlèvement il faut conclure qu'elles ne présentent d'emblée qu'un très faible intérêt sur le plan du développement des énergies renouvelables, et si elles devaient être maintenues – respectivement remplacées par d'autres – leur impact négatif serait permanent.

b) On peut ainsi se dispenser d'examiner plus avant si le projet – par ailleurs fondé sur des études du promoteur, du service de l'aménagement du territoire ainsi que d'autres services de l'Etat très approfondies, dont on peut relever la qualité – est susceptible d'avoir d'autres incidences dommageables sur l'environnement naturel, dues par exemple à l'infrastructure qu'implique l'afflux estimé à quelque 20'000 visiteurs du PAC par an, ou encore au fait que l'une des éoliennes serait implantée précisément dans un secteur de localisation à forte densité d'une plante rare et menacée (Knautie de Godet). S'agissant en l'occurrence de se prononcer sur la prise en considération appropriée de la sauvegarde des sites protégés du canton, et non pas seulement d'intérêts locaux dont l'appréciation doit

être laissée à l'autorité de planification, force est de conclure, pour les motifs susmentionnés, que l'intérêt à la préservation des espaces naturels, de plus en plus exposés à de multiples atteintes importantes, doit l'emporter sur la réalisation du projet litigieux. Dès lors, savoir dans quelle mesure des intérêts privés de certains des recourants pourraient en outre être affectés de manière décisive en la cause peut rester indécis.

11. Les oppositions de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage, de l'Association Y., ainsi que de H. et consorts dans la mesure où la qualité pour agir de ceux-ci peut être reconnue, doivent ainsi être jugées fondées, ce qui conduit à l'admission de leur recours et à l'annulation de la décision entreprise.

Vu l'issue du litige, les frais doivent être mis à la charge de Z. SA. L'Etat et les communes ne paient pas de frais de justice (art.47 al.1 et 2 LPJA). Les recourants obtiennent gain de cause et ont droit à des dépens (art.48 LPJA), qui seront supportés par l'Etat.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

1. Admet les recours et annule les décisions attaquées.
2. Met à la charge de Z. SA un émolument de décision de 4'000 francs et les débours par 400 francs.
3. Alloue aux recourants une indemnité globale de dépens de 8'000 francs, à la charge de l'Etat.

Neuchâtel, le 31 mars 2005