

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}

1C\_242/2014

Arrêt du 1er juillet 2015

Ire Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président,  
Merkli, Karlen, Eusebio et Kneubühler.  
Greffier : M. Kurz.

Participants à la procédure

A. \_\_\_\_\_,  
B. \_\_\_\_\_,  
C. \_\_\_\_\_,  
D. \_\_\_\_\_,  
E. \_\_\_\_\_,  
F.G. \_\_\_\_\_ et G.G. \_\_\_\_\_,  
H.I. \_\_\_\_\_ et I.I. \_\_\_\_\_,  
J. \_\_\_\_\_,  
K.L. \_\_\_\_\_ et L.L. \_\_\_\_\_,  
M. \_\_\_\_\_,  
N. \_\_\_\_\_,  
O. \_\_\_\_\_,  
P. \_\_\_\_\_,  
Q. \_\_\_\_\_,  
R. \_\_\_\_\_,  
S.T. \_\_\_\_\_ et T.T. \_\_\_\_\_,  
U. \_\_\_\_\_,  
V. \_\_\_\_\_,  
Association W. \_\_\_\_\_,  
Association X. \_\_\_\_\_,  
tous représentés par Me Ivan Zender, avocat,  
recourants,

contre

Grand Conseil de la République et canton de Neuchâtel.

Objet

décret cantonal concernant la protection des sites naturels, zones de parcs éoliens,

recours contre la modification du décret cantonal concernant la protection des sites naturels du Grand Conseil de la République et canton de Neuchâtel, du 3 septembre 2013.

Faits :

A.

Le 14 février 1966, le Grand Conseil du canton de Neuchâtel a adopté un décret concernant la protection des sites naturels du canton (RS/NE 461.303, ci-après le décret). Celui-ci délimite trois types de zones: les zones de crêtes et de forêts, de vignes et de grèves et de constructions basses. Les deux premières sont soumises aux dispositions applicables hors zone à bâtir. Ce décret a été modifié en 1988 dans le but de l'adapter aux exigences de la LAT. Il comporte en annexe une carte délimitant les différents genre de zones et constitue un plan d'affectation cantonal (art. 9 al. 1 LAT). Selon le plan directeur cantonal de 2001, un parc d'éoliennes devait être implanté sur le site du Crêt-

Meuron (à proximité de la Vue-des-Alpes), et un second à un endroit non encore déterminé. Le plan d'affectation cantonal (PAC) du Crêt-Meuron a été adopté en février 2003. Il a fait l'objet d'une procédure de recours jusqu'au Tribunal fédéral (ATF 132 II 408). Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a notamment considéré que le PAC était compatible avec le décret de 1966, et justifié au regard des objectifs de la politique énergétique fédérale et cantonale.

La 26 juin 2013, le Conseil fédéral a approuvé le remaniement du plan directeur neuchâtelois, et notamment la fiche E\_24 consacrée à la valorisation du potentiel de l'énergie éolienne. Cette fiche prévoit la concentration des parcs éoliens sur cinq sites, la construction de parcs d'une production minimale de 10 Gwh/an dès la mise en service, puis de 200 Gwh/an (soit 20% de la consommation cantonale actuelle), le respect des exigences liées à la protection de l'environnement, des milieux naturels, de la faune et du paysage. Elle prévoit également le maintien sans éoliennes de divers secteurs (notamment: rives du Doubs, rives des lacs de Bienne et de Neuchâtel, Creux-du-Van). Comme mesures de mise en oeuvre, il est prévu que les éoliennes de plus de 30 m de hauteur soient implantées dans des parcs éoliens qui doivent faire l'objet d'une planification de détail par le biais d'un plan d'affectation cantonal. Diverses exigences figurant dans le concept éolien cantonal sont rappelées (p. ex. raccordements souterrains, accès minimaux, compensation des atteintes à l'environnement).

#### B.

Le 3 septembre 2013, le Grand Conseil a adopté une loi portant révision du décret de 1966. Cette modification vient ajouter un quatrième type de zones, soit les zones de parc éolien (art. 1er al. 1 ch. 4). Selon l'art. 6a nouveau, les sites retenus par le plan directeur cantonal pour l'implantation d'éoliennes définissent les limites territoriales dans lesquelles des zones de parc éolien peuvent être délimitées par le Conseil d'Etat (al. 1). Il s'agit de zones spécifiques au sens des art. 18 LAT et 53 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) qui se superposent aux zones de crêtes et de forêts (al. 2); ces zones sont destinées à la construction d'éoliennes tout en laissant subsister les activités propres à la zone de crêtes et de forêts, comme l'agriculture, le tourisme, la détente, le sport et les loisirs (al. 3). L'art. 7a nouveau précise que les périmètres et les réglementations des zones de parcs éoliens font l'objet de plans d'affectation cantonaux qui répondent aux objectifs et aux principes du plan directeur cantonal. Cinq zones de parcs éoliens sont définies, avec pour chacune un nombre maximum d'éoliennes (al. 2), soit: 1. Le Crêt-Meuron (7 éoliennes); 2. Le Mont-Perreux (10 éoliennes); 3. La Joux-du-Plâgne (4 éoliennes); 4. La Montagne de Buttes (20 éoliennes); 5. Le Mont-de-Boveresse (18 éoliennes). L'art. 7b nouveau concerne la contribution de plus-value des biens-fonds classés en zone de parcs éoliens. L'art. 9 précise que le Conseil d'Etat peut réviser les périmètres de zones, sans augmenter la surface ou le nombre de sites éoliens, ni le nombre total d'éoliennes. Une nouvelle carte a été établie, remplaçant la précédente. Elle délimite les sites retenus pour l'implantation de parcs éoliens, ainsi que les zones de parc (limitées en l'état au secteur du Crêt-Meuron).

#### C.

Par acte du 15 mai 2014, seize propriétaires ou habitants à proximité des parcs éoliens mentionnés dans le plan, ainsi que deux associations (Association "W.\_\_\_\_\_" et Association "X.\_\_\_\_\_") forment un recours en matière de droit public contre la modification du 3 septembre 2013. Ils demandent au Tribunal fédéral de constater que cette modification est contraire au droit fédéral (dans la mesure où elle superpose des zones en éludant l'art. 24 LAT) et contraire au droit international (soit la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, la Convention européenne du paysage et la Convention d'Aarhus), et requièrent l'annulation de cette modification.

Le référendum facultatif ayant abouti, un scrutin cantonal a eu lieu le 18 mai 2014, à l'issue duquel la modification du décret a été acceptée par environ 65% des votants.

Le Grand Conseil conclut au rejet du recours; les recourants ont répliqué. Dans ses observations, du 30 janvier 2015, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) estime que le plan annexé au décret constitue un plan d'affectation général, qui devra être précisé par des plans d'affectation spéciaux impliquant une pesée complète des intérêts en présence. Les autorisations de construire délivrées sur la base de ces plans spéciaux ne nécessiteraient pas d'autorisation exceptionnelle au sens de l'art. 24 LAT. La procédure suivie par le canton serait dès lors compatible avec le droit fédéral. Les recourants et le Grand Conseil ont déposé de nouvelles observations, les 13 et 24 mars 2015, les premiers considérant que l'ARE ne répondrait pas aux griefs soulevés. Les recourants se sont à nouveau déterminés le 21 avril 2015.

Considérant en droit :

1.

Le recours est dirigé contre une mesure de planification, soit un plan général d'affectation adopté par le parlement cantonal sous la forme d'une loi. Il s'agit d'un acte final (art. 90 LTF) pris en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire (art. 82 let. a LTF). Le recours est recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF.

1.1. La qualité pour former un recours en matière de droit public est régie par l'art. 89 LTF. A teneur de l'alinéa premier de cette disposition, a qualité pour recourir quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision attaquée (let. b) et a un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de celle-ci (let. c). Pour satisfaire à ces exigences, le recourant doit se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. Le voisin direct de la construction ou de l'installation litigieuse a en principe la qualité pour recourir (ATF 136 II 281 consid. 2.3.1 p. 285 et les arrêts cités). Il doit en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision contestée qui permette d'admettre qu'il est touché dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de la collectivité concernée, de manière à exclure l'action populaire (ATF 141 II 50 consid. 2.1 p. 52; 137 II 30 consid. 2.2.3 p. 33). Cet intérêt pratique peut être de nature économique, matérielle ou idéale (cf. ATF 121

II 39 consid. 2 c/aa p. 43 s., 171 consid. 2b p. 174; 120 Ib 48 consid. 2a p. 51). En ce qui concerne les décisions générales portant sur une situation concrète, mais visant un grand nombre, voire un nombre indéterminé de destinataires (cf. ATF 134 II 272 consid. 3.2 p. 280), les recourants doivent être davantage touchés que tout un chacun (cf. ATF 126 II 300 consid. 1c p. 302 s.).

1.2. Parmi les recourants, certains sont propriétaires d'immeubles et/ou domiciliés à proximité des périmètres de sites définis dans l'arrêté (Montagne de Buttes, Mont-de-Boveresse, Crêt-Meuron). L'emplacement des éoliennes n'étant pas encore déterminé à l'intérieur de ces périmètres, il est possible que les installations soient visibles depuis les parcelles de certains recourants, ou que ces derniers puissent être exposés à des nuisances sonores (arrêt 1C\_33/2011 du 12 juillet 2011). Dans cette mesure et à ce stade, la qualité pour agir doit leur être reconnue.

1.3. Ne faisant pas partie des entités habilitées à recourir sur la base de l'art. 12 LPN, les deux associations recourantes peuvent agir à titre personnel aux conditions posées par l'art. 89 al. 1 LTF ou dans la mesure où elles ont pour but statutaire la défense des intérêts de leurs membres, que ces intérêts sont communs à la majorité ou au moins à un grand nombre d'entre eux et que chacun de ceux-ci ont qualité pour s'en prévaloir à titre individuel (ATF 137 II 40 consid. 2.6.4 p. 46 s. et les arrêts cités). En l'occurrence, les recourantes se réfèrent à leurs buts statutaires qui sont la protection des crêtes neuchâteloises et du Val-de-Travers. Elles ne fournissent toutefois aucune indication sur la qualité pour agir de leurs membres. Dès lors qu'il convient de toute façon d'entrer en matière sur le recours, la question de la qualité pour agir des deux associations peut demeurer indécise.

2.

Les recourants relèvent que la zone de crêtes et forêts constitue une zone à protéger au sens de l'art. 17 al. 1 let. b LAT, par nature inconstructible. La superposition d'une zone de parcs éoliens permettrait de contourner les exigences de l'art. 24 LAT, dès lors que les secteurs en cause seraient comparables à des zones à bâtir telles que des zones industrielles. Le législateur neuchâtelois devrait choisir entre le maintien de la zone protégée (qui tend à la protection du paysage et au délassement) et la création de zones de parc éoliens, les deux étant incompatibles. La modification du décret ne tiendrait pas non plus compte de l'existence de forêts et d'une zone agricole impliquant le respect des exigences de la LFo et de l'art. 24 LAT. Les recourants estiment encore qu'une partie de la Montagne de Buttes aurait été exclue à tort de la zone de protection.

2.1. Comme cela est rappelé ci-dessus, le décret de 1966 est un plan général d'affectation délimitant, à l'échelle du canton, les sites naturels. Parmi ceux-ci, les zones de crêtes et forêts constituent une zone à protéger au sens de l'art. 17 al. 1 let. b LAT, couvrant une partie importante du territoire cantonal. Comme l'a relevé le Tribunal fédéral dans son arrêt précédent, le décret n'empêche pas l'adoption de plans d'affectations spéciaux prévoyant l'implantation d'éoliennes, pour autant que les conditions de l'art. 21 al. 2 LAT (modifications des circonstances justifiant une adaptation de la planification) et 24 LAT (constructions hors zone à bâtir) sont réalisées.

2.2. En l'occurrence, il n'a pas été procédé par l'adoption d'un plan d'affectation spécial, mais par une modification du décret lui-même, impliquant la création d'un nouveau type de zone. Les recourants considèrent à tort qu'il en résulterait une superposition inadmissible de zone. Une zone de parcs éoliens ne saurait en effet être assimilée à une zone industrielle, comme ils le prétendent. Elle correspond à la notion des "autres zones" que les cantons sont habilités à prévoir dans leur plan d'affectation général en vertu de l'art. 18 al. 1 LAT. Il s'agit de zones en principe inconstructibles, qui peuvent se superposer à la zone agricole (OFEN, OFEV, ARE, Recommandations pour la planification d'installations éoliennes, Berne 2010 p. 35). Le fait qu'il ne s'agit pas d'une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT implique que les constructions et les installations qui y sont projetées doivent répondre à la condition de l'art. 24 LAT pour être autorisées et ne pas éluder le droit fédéral et, en particulier, le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti. Ainsi, seules les constructions et les installations qui sont imposées par leur destination dans ce type de zone peuvent en principe être autorisées, pour autant qu'elles

répondent à un besoin objectif à l'emplacement prévu et ne puissent prendre place à proximité, dans une autre zone ouverte à la construction (arrêt 1P.183/2004 du 25 juillet 2005 consid. 2.3). De telles installations peuvent en effet avoir des conséquences notables sur l'organisation du territoire et l'environnement. Dans ce cas, l'obligation de planifier consacrée à l'art. 2 LAT impose que la pesée des intérêts se fasse dans le cadre d'une procédure de planification spéciale comprenant un examen détaillé de leur impact sur l'environnement, si un tel examen n'a pas été effectué lors de l'adoption ou de la modification du plan général d'affectation des zones communal (ATF 129 II 63 consid. 2.1 p. 65; 120 Ib 207 consid. 5 p. 212; OFEN, OFEV, ARE, op. cit. p. 13).

2.3. La modification du décret s'inscrit dans la première phase de planification, reposant sur le plan directeur. Elle permet de préciser les secteurs dans lesquels l'installation de parcs éoliens est envisagée et, a contrario, les parties du territoire où cela est exclu. Cette modification a ainsi pour objectif de redéfinir les zones de protection de crêtes et de forêts afin de permettre l'implantation de parcs éoliens. Contrairement à ce qu'affirment les recourants, compte tenu des exigences relatives au potentiel de vent et des distances à respecter entre chaque éolienne, l'implantation de telles installations en zone à bâtir apparaît le plus souvent comme inappropriée, voire impossible (OFEN, OFEV, ARE, op. cit. p. 35). Les conditions de l'art. 24 LAT, respectivement la pesée globale des intérêts, feront nécessairement l'objet d'un examen lors de la planification de détail, voire de l'autorisation de construire. Le grief tiré d'une superposition des zones doit donc être rejeté, tant en ce qui concerne la zone de crêtes et forêts que la zone agricole (parc de la Montagne de Buttes).

2.4. Les recourants soutiennent également en vain que la protection de l'aire forestière serait compromise, dans la mesure où l'emplacement des éoliennes est déjà définitivement fixé. La protection de l'aire forestière est assurée par la législation sur les forêts, dont le respect (distance à la forêt, défrichements, compensation) devra être assuré pour chaque projet. Quant au fait que la Montagne de Buttes aurait, selon les recourants, été soustraite par inadvertance du périmètre de protection du décret, il ne découle pas de la modification attaquée mais remonte au moment de l'adoption du décret et ne saurait dès lors être inclus dans l'objet du litige.

### 3.

Les recourants invoquent ensuite diverses conventions internationales.

3.1. Ils estiment que les autorités françaises auraient dû être consultées conformément à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte frontière (Convention d'Espoo, RS 0.814.06). Ils perdent toutefois de vue que les éoliennes ne font pas partie de la liste d'activités mentionnées à l'Appendice I de la Convention; la Suisse a certes ratifié, le 15 mars 2013, un amendement du 4 juin 2004 étendant le champ d'application aux "grandes installations destinées à l'exploitation de l'énergie éolienne", mais cet amendement n'a pas encore obtenu le nombre requis de ratifications. Les recourants ne sauraient d'ailleurs prétendre que l'obligation de consulter et de dresser un rapport d'impact s'imposerait déjà au stade de la planification générale, alors que l'étude d'impact sur l'environnement imposée par le droit interne n'aura lieu qu'à un stade ultérieur. Au demeurant, le Grand Conseil indique que les autorités françaises ont été consultées par l'intermédiaire du Conseil régional de Franche-Comté lors de l'élaboration du concept éolien, et n'ont émis aucune remarque.

3.2. L'argumentation tirée de la Convention européenne du paysage (RS 0.451.3, en vigueur pour la Suisse depuis le 1er juin 2013) n'est pas mieux fondée, dès lors que la mise en oeuvre de ce texte, de caractère programmatique, est du ressort des seuls Etats membres. Les recourants se contentent pour leur part de généralités sur la nécessité de protéger le paysage, sans indiquer en quoi la

Convention pourrait s'opposer, dans le cas concret, à la planification litigieuse.

3.3. Invoquant enfin la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus, RS 0.814.07), les requérants estiment que la participation de la population au processus décisionnel aurait été éludée. L'argument est manifestement mal fondé. L'information et la participation de la population, les droits d'opposition ainsi que l'accès au juge sont assurés par les dispositions de la législation sur l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, dans une mesure satisfaisant largement aux exigences de la convention. A ce stade précoce, la modification du décret a d'ailleurs déjà fait l'objet d'une votation populaire ayant donné lieu à une large information.

4.

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge des requérants qui succombent.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 4'000 fr., sont mis à la charge des requérants.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire des requérants, au Grand Conseil de la République et canton de Neuchâtel et à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 1er juillet 2015

Au nom de la Ire Cour de droit public  
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Fonjallaz

Le Greffier : Kurz