Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.124/2005 /col

Arrêt du 17 juin 2005
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Aemisegger et Fonjallaz.
Greffier: M. Zimmermann.

Parties
Office fédéral de l'énergie, 3003 Berne,
recourant,

contre

Walter Hanselmann et consorts,
intimés, représentés par Me Marie Tissot,
avocate,
Département de la gestion du territoire,
Château, 2001 Neuchâtel 1,
Tribunal administratif du canton de Neuchâtel,
case postale 3174, 2001 Neuchâtel 1,

Eole-Res SA,
agissant par Me Sven Engel, avocat,
Conseil communal de Fontaines, 2046 Fontaines,
Conseil communal des Hauts-Geneveys,
2208 Les Hauts-Geneveys.
parties intéressées,

Objet
plan d'affectation cantonal (parc éolien du Crêt-Meuron),

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Neuchâtel du 31 mars 2005.

Faits:
A.
Le 20 décembre 2001, le Département de la gestion du territoire du canton de Neuchâtel (ci-après: le Département cantonal) a adopté un plan d'affectation cantonal (ci-après: le plan) portant sur la création d'un parc d'éoliennes sur le territoire des communes de Fontaines et des Hauts-Geneveys. Le périmètre du plan, d'une surface de 111,5 ha., englobe une partie du site du Crêt-Meuron, classé dans la zone de crêtes et de forêts. Le plan, auquel est annexé un règlement d'application, un rapport de conformité au sens de l'art. 47 OAT et une notice d'impact sur l'environnement, prévoit la création de sept éoliennes d'une hauteur maximale de 93m.
Mis à l'enquête publique du 11 au 31 janvier 2002, ce projet a suscité l'opposition de la Fédération suisse pour la protection et l'aménagement du paysage, de l'Association patrimoine suisse, de Walter Hanselmann et dix-sept consorts (ci-après: Hanselmann et consorts).
Le 18 février 2003, le Département cantonal a rendu trois décisions séparées rejetant les oppositions.
Par arrêt du 31 mars 2005, le Tribunal administratif du canton de Neuchâtel a admis les recours formés par

Hanselmann et consorts contre les décisions du 18 février 2003, qu'il a annulées. Le Tribunal administratif a retenu que le plan devait répondre à des exigences au moins aussi sévères que celles relatives à l'octroi d'une dérogation au sens de l'art. 24 LAT (consid. 5). Après avoir admis que le projet était imposé par sa destination (consid. 6), il a procédé à la pesée des intérêts en présence. Se fondant sur le principe que le développement des énergies renouvelables devait se faire en harmonie avec la protection de l'environnement et du paysage, le Tribunal administratif a conclu que l'intérêt public lié à la promotion de la production d'électricité d'origine éolienne n'était pas assez important pour prévaloir sur la nécessité de protéger le site du Crêt-Meuron (consid. 7 à 10).
B.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, l'Office fédéral de l'énergie (ci-après: l'OFEN) demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du 31 mars 2005. Il invoque l'art. 3 de la loi fédérale sur l'énergie, du 26 juin 1998 (LEne; RS 730.0), et reproche au Tribunal administratif d'avoir mal apprécié les intérêts publics en jeu.
Il n'a pas été demandé de réponse au recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et avec une pleine cognition la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 131 II 58 consid. 1 p. 60; 130 I 312 consid. 1 p. 317; 130 II 249 consid. 2 p. 250, et les arrêts cités).
1.1 Selon les art. 97 et 98 let. g OJ, mis en relation avec l'art. 5 PA, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions des autorités cantonales de dernière instance et qui sont fondées sur le droit fédéral - ou qui auraient dû l'être - pour autant qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ou dans la législation spéciale ne soit réalisée (ATF 131 II 58 consid. 1.1 p. 60; 129 II 183 consid. 3.1 p. 186; 128 I 46 consid. 1b/aa p. 49, et les arrêts cités).
Aux termes de l'art. 34 al. 1 et 3 LAT, le recours de droit administratif est recevable contre les décisions relatives à l'indemnisation de restrictions apportées au droit de propriété selon l'art. 5 LAT, ou concernant des autorisations de construire fondées sur l'art. 24 LAT. Les autres décisions prises en dernière instance cantonale, fondées sur la LAT, sont définitives sous réserve du recours de droit public. La jurisprudence admet toutefois que les plans d'affectation puissent être entrepris par la voie du recours de droit administratif, à condition qu'il n'existe aucun motif d'irrecevabilité tiré des art. 99 à 102 OJ ou de la législation spéciale et que le plan en question présente, en raison de son contenu spécifique, les traits d'une décision au sens de l'art. 5 PA et qu'il mette en jeu le droit fédéral directement applicable (ATF 129 I 337 consid. 1.1 p. 339; 125 II 18 consid. 4c/cc p. 25; 123 II 88 consid. 1a p. 91, et les arrêts cités), s'agissant notamment des dispositions sur la protection de l'environnement ou de la nature (ATF 129 I 337 consid. 1.1 p. 339; 123 II 231 consid. 2 p. 234; 121 II 72 consid. 1b p. 75, et les arrêts cités).
1.2 Le plan litigieux définit de manière précise le lieu d'implantation des éoliennes. Complété par un règlement d'application qui règle dans les détails les modalités de création et d'exploitation du parc éolien projeté, il met en jeu l'application des dispositions du droit public de la Confédération, soit celles de la LAT (et spécialement l'art. 24 de cette loi), ainsi que de la LPN. D'un point de vue matériel, il présente ainsi les traits d'une décision au sens de l'art. 5 PA. Le recours est recevable à cet égard.
1.3 La qualité pour agir par la voie du recours de droit administratif est reconnue, selon l'art. 103 OJ, à quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a); aux départements fédéraux ou, lorsque le droit fédéral le prévoit, à la division compétente de l'administration s'il s'agit notamment, comme en l'espèce, de décisions prises en dernière instance cantonale (let. b); à toute personne, organisation ou autorité à laquelle la législation fédérale accorde le droit de recours (let. c).
L'OFEN ne prétend pas agir à l'instar d'une personne privée, selon l'art. 103 let. a OJ (cf. à ce propos ATF 131 II 58 consid. 1.3 p. 61/62). Quant à la législation invoquée, elle ne lui confère pas la qualité pour recourir selon l'art. 103 let. c OJ. Dans le domaine de la LAT, cette faculté est réservée à l'Office du développement territorial (art. 48 al. 4 OAT, mis en relation avec l'art. 34 al. 1 LAT). Dans le domaine de la LPN et de la LPE, c'est l'Office fédéral pour la protection de l'environnement, de la forêt et du paysage qui est compétent (cf. les art. 12b al. 2 et 25c LPN; art. 56 al. 1 LPE). Quant à l'art. 26 LEne, s'il attribue à l'OFEN la compétence de recourir contre les décisions des autorités cantonales, c'est uniquement lorsque celles-ci ont statué en application de la

LEne. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce. Si le Tribunal administratif a pris en compte, dans la pesée des intérêts à laquelle il a procédé, celui lié à l'approvisionnement énergétique par des sources renouvelables que la LEne entend promouvoir (art. 3 al. 1 let. b LEne), il n'en a pas pour autant fondé l'arrêt attaqué sur cette loi, selon les dispositions qu'elle prévoit.
Contrairement à ce qu'il soutient, l'OFEN ne saurait fonder sa qualité pour agir sur l'art. 103 let. b OJ. En effet cette disposition se rapporte aux Départements - ce que l'OFEN n'est pas - et aux divisions de l'administration fédérale, lorsque le droit fédéral le prévoit. En l'occurrence, l'art. 9 de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, du 6 décembre 1999 (Org DETEC; RS 172.217.1), définissant les attributions de l'OFEN, ne confie pas à celui-ci la tâche de recourir devant les tribunaux, comme c'est le cas, par exemple, de l'IMES (ATF 130 II 137 consid. 1.1 p. 140) ou de l'OFAS (ATF 129 V 450).
1.4 Le recours est ainsi irrecevable, faute de qualité pour agir. Cela exclut la possibilité d'inviter l'OFEN à se déterminer sur le sort des recours formés parallèlement contre le même arrêt (causes 1A.122 et 1A.134/2005), au titre de partie intéressée. En effet, l'art. 110 OJ réserve cette possibilité uniquement à l'autorité administrative fédérale qui aurait eu qualité pour agir au sens de l'art. 103 let. b OJ, ce qui n'est pas le cas en l'espèce (cf. ATF 124 II 409 consid. 2 p. 420). Il convient de statuer sans frais, ni dépens.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est irrecevable.
2.
Il est statué sans frais, ni dépens.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie à l'Office recourant, à la mandataire des intimés, au Département de la gestion du territoire et au Tribunal administratif du canton de Neuchâtel, à l'Office fédéral du développement territorial et à l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage ainsi qu'aux parties intéressées Eole-Res S.A., Conseil communal de Fontaines et Conseil communal des Hauts-Geneveys.
Lausanne, le 17 juin 2005
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: