



RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

TRIBUNAL CANTONAL

COUR ADMINISTRATIVE

ADM 34 + 37 / 2014

Présidente : Sylviane Liniger Odiet
Juges : Jean Moritz et Philippe Guélat
Greffière : Gladys Winkler Docourt

ARRET DU 1^{er} SEPTEMBRE 2015

en la cause liée entre

1. **Pro Natura**, Ligue suisse pour la protection de la nature, Dornacherstrasse 192, 4018 Bâle,
 2. **Pro Natura Jura**, Association pour la protection de la nature, p. a. Jacques Villars, Rue des Moissons 97, 2906 Chevenez,
- recourantes n° 1 et 2,**

3. **WWF Jura, WWF Suisse**, Hohlstrasse 110, 8004 Zürich,
 4. **Patrimoine suisse, section jurassienne, Schweizer Heimatschutz SHS**, Zollikerstrasse 128, 8008 Zürich,
- représentés par **Me Jean-François Scherrer**, avocat à Porrentruy,
- recourants n° 3 et 4,**

et

le Service du développement territorial, Rue des Moulins 2, 2800 Delémont,

intimé,

Appelés en cause : 1. Commune des Bois, Rue Guillaume-Triponez 15, 2336 Les Bois.
2. A.
3. B.

relative à la décision de l'intimé du 4 mars 2014 – plan spécial Les Murs – Hôtel.

CONSIDÉRANT

En fait :

- A.
- A.1 La Commune des Bois a déposé publiquement du 7 août au 5 septembre 2013 le plan spécial Les Murs-Hôtel. Ce plan doit permettre la construction d'un hôtel quatre étoiles, sur des terrains actuellement en zone agricole, à une distance d'environ 300 mètres des installations du golf, avec lequel certaines synergies sont attendues. Le projet est porté par différents investisseurs privés, qui n'ont pas de liens particuliers avec les exploitants et propriétaires du golf.
- A.2 Différentes organisations de protection de la nature, à savoir le WWF Jura, Pro Natura Jura ainsi que Patrimoine suisse, section jurassienne, ont formé opposition durant ce délai et ont maintenu leur position à l'issue des séances de conciliation qui se sont tenues le 12 septembre 2013.
- A.3 Le Conseil général des Bois a discuté du plan spécial lors de sa séance du 7 octobre 2013. A cette occasion, il a préavisé favorablement le projet, par onze voix contre sept.
- A.4 Le corps électoral des Bois a accepté le plan spécial le 24 novembre 2013, par 363 voix contre 230.
- B. Le Service du développement territorial a approuvé le plan spécial le 4 mars 2014 et levé les oppositions. En substance, il retient que le projet ne portera pas atteinte au paysage et au milieu naturel. L'hôtel qui doit prendre place dans le secteur délimité par le plan spécial répond à un besoin. La planification répond aux exigences légales d'utilisation mesurée et judicieuse du sol, d'autant que le projet, qui doit prendre place à 300 mètres du *club-house* du golf, se trouve en plein cœur du périmètre de territoire à habitat traditionnellement dispersé. Aucune exploitation agricole ne se trouve morcelée, dès lors que le projet se situe en bordure de cette zone. Le plan spécial est par ailleurs conforme au plan directeur cantonal, notamment par le fait que le projet doit se comprendre comme une extension de l'installation du golf existante et non comme une nouvelle installation. Le projet, opportun et compatible avec l'image du canton, offre d'intéressantes perspectives financières et permettra d'accroître et de diversifier l'offre d'activités touristiques.
- C. Pro Natura et Pro Natura Jura ont recouru contre cette décision auprès de la Cour de céans le 4 avril 2014, concluant à son annulation et au renvoi du dossier à l'intimé afin de déterminer le projet sur une zone à bâtir appropriée, sous suite des frais et dépens.
- D. WWF Jura et WWF Suisse ainsi que Patrimoine Suisse et Patrimoine suisse section jurassienne, ont recouru le 7 avril 2014, concluant à titre principal à l'annulation de la décision entreprise et au refus du plan d'affectation spécial, et subsidiairement au

renvoi du dossier à l'intimé en vue de la détermination d'un site approprié à la construction d'un complexe hôtelier raisonnablement dimensionné sur le territoire de la Commune des Bois, le tout sous suite des frais et dépens.

- E. Par ordonnance du 30 avril 2014, le juge instructeur a joint les deux procédures de recours.
- F. Appelée en cause, la Commune des Bois a renoncé à participer activement à la procédure. Les propriétaires des parcelles concernées par le plan spécial, A. et B., en ont fait de même.
- G. Le Service du développement territorial a pris position le 10 juin 2014, concluant au rejet du recours et à la confirmation de sa décision, sous suite des frais et dépens.
- H. WWF Jura et WWF Suisse ainsi que Patrimoine Suisse et Patrimoine suisse section jurassienne ont fourni une prise de position complémentaire le 9 septembre 2014. Pro Natura et Pro Natura Jura se sont eux aussi exprimés le même jour.
- I. Une visite des lieux puis une audience se sont tenues le 23 janvier 2015. A cette occasion, outre des représentants des parties, différentes personnes ont été entendues. Il s'agit de Michaël Clémence, maire des Bois jusqu'au 31 décembre 2014, Fernand Donnet, directeur de la fiduciaire Horesman SA qui a réalisé une étude sur la valeur de rendement de l'hôtel projeté, Guillaume Lachat, directeur de Jura Tourisme, Jean-Paul Lachat, chef du Service de l'économie rurale, Daniel Comte, entrepreneur et initiateur du projet, ainsi que Marcel Baerfuss, ingénieur au sein du Bureau ATB SA, qui a élaboré le plan spécial. A., propriétaire du terrain où devrait être érigé l'hôtel, était également présent et est ponctuellement intervenu lors de l'audience.
- J. Pro Natura et Pro Natura Jura ont fait parvenir leurs remarques finales le 12 février 2015, confirmant leurs conclusions antérieures.
- K. Le WWF ainsi que Patrimoine suisse ont transmis leurs remarques finales le 13 avril 2015.
- L. L'intimé n'a pas déposé de remarques finales.
- M. Il sera revenu sur les allégués des parties et sur certains éléments de fait dans la partie en droit, en tant que besoin.

En droit :

1. La compétence de la Cour administrative découle des articles 73 de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (ci-après : LCAT, RSJU 701.01) et 160 let. b Cpa. Pour le surplus, interjeté dans les forme et délai légaux par les

recourantes qui disposent manifestement de la qualité pour recourir (art. 19 al. 2 let b et 73 al. 3 LCAT), le recours est recevable et il y a lieu d'entrer en matière.

2. A titre préalable, se pose la question du droit applicable compte tenu de l'entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014 des dispositions relatives à la révision partielle de la LAT.
 - 2.1 A titre transitoire, l'article 38a LAT donne aux cantons un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du nouvel article 15 LAT pour adapter leurs plans directeurs. Dans l'intervalle, la surface totale des zones à bâtir légalisées ne doit pas augmenter dans le canton. La disposition transitoire ne permet pas de déterminer si le nouvel article 15 LAT est applicable aux procédures de planification communale en cours. En principe, la conformité des actes administratifs s'examine à la lumière du droit en vigueur au moment où ils ont été rendus. La jurisprudence prévoit en revanche que les prescriptions légales édictées en vertu d'un intérêt public particulièrement important - ce qui est reconnu de façon générale dans les domaines de la protection des eaux, de la nature, du patrimoine et de l'environnement -, s'appliquent aux procédures pendantes dès leur entrée en vigueur (ATF 139 II 243 consid. 11.1 ; TF 1C_113/2014 du 3 septembre 2014 consid. 3.1 et les références).
 - 2.2 A teneur de l'article 52a al. 1 OAT si, à l'entrée en vigueur de la modification du 2 avril 2014, un recours contre la décision rendue par l'autorité cantonale sur l'approbation d'un classement en zone à bâtir conformément à l'article 26 LAT est en suspens, l'article 38a al. 2 LAT ne s'applique pas à ce classement si le recours n'induit ni un réexamen ni une correction matérielle partielle de la décision d'approbation ou s'il a été déposé de façon téméraire. Concrètement, si le plan d'affectation est conforme au droit (ancien ou nouveau), les éventuelles mises en zone seront admises sans qu'une compensation soit exigée. Si, en revanche, le plan d'affectation n'est pas conforme au droit, il sera renvoyé pour adaptation et sera, par la suite, examiné à l'aune du nouveau droit (Christa PERREGAUX DUPASQUIER, LAT, dispositions transitoires, ce qu'il faut savoir lors d'une mise en zone, in VLP-ASPAN, INFORUM 2015, p. 3ss, p. 7).
 - 2.3 Il suit de ce qui précède qu'en l'état, le recours doit être examiné sous l'angle du droit en vigueur au moment de l'approbation du plan spécial. Ce n'est que s'il se révèle contraire à la LAT dans sa teneur en vigueur jusqu'au 30 avril 2014 que le nouveau droit s'appliquera, avec notamment l'obligation de compensation prévue par les dispositions transitoires, étant précisé qu'aucune des exceptions prévues à l'article 52a al. 2 OAT n'est ici réalisée.
3.
 - 3.1 Il découle de l'article 73 al. 3 LCAT que la Cour administrative dispose d'un libre pouvoir d'examen et qu'elle peut revoir les dispositions d'approbation des plans communaux sous l'angle du droit, des faits, ainsi qu'en opportunité, comme l'impose l'article 33 al. 3 let. b LAT.

- 3.2 L'examen du droit implique que la Cour administrative contrôle si le plan d'affectation est conforme au droit fédéral et cantonal, notamment s'il respecte les buts et principes de l'aménagement du territoire, tels qu'ils sont définis aux articles 1 et 3 LAT et aux articles 41 et 42 LCAT, et s'il concorde avec le plan directeur comme cela découle des articles 2 al. 1 et 9 al. 1 LAT. Le respect du droit comprend également le respect de l'intérêt public (ATF 137 II 254 consid. 3.1 ; RJJ 2008, p. 122 consid. 3.1 et 3.2).
- 3.3 La Cour administrative doit aussi examiner si le plan communal est opportun (art. 73 al. 2 LCAT). Le contrôle de l'opportunité des plans et prescriptions a pour but de déterminer si ceux-ci permettent d'atteindre le développement souhaité, dans le respect des buts et principes de l'aménagement du territoire, d'une manière appropriée aux circonstances locales.
- 3.4 Les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT), et notamment dans leurs tâches de planification. Cette liberté d'appréciation n'est cependant pas totale. Elle doit s'exercer en tenant compte des objectifs et des lignes directrices mentionnés dans le plan directeur cantonal (art. 8 LAT et 4ss OAT). L'autorité de planification doit en outre se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la loi, comme la préservation du paysage et l'aménagement dans le milieu bâti de nombreuses aires de verdure et espaces plantés d'arbres (art. 1^{er} et 3 LAT). Elle doit également prendre en considération les exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral de la protection de l'environnement au sens large (ATF 129 II 63 consid. 3.1).
- 3.5 La décision de la Cour administrative doit être prise après une pesée de tous les intérêts en présence, publics et privés, et après avoir pris en considération les données concrètes déterminantes pour la solution du cas particulier. A ce sujet, l'article 3 OAT prévoit expressément que lorsque les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, elles sont tenues de peser les intérêts en présence en déterminant les intérêts concernés, en appréciant ces intérêts, notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent, et en fondant leur décision sur cette appréciation en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés (RJJ 2008, p. 122 consid. 3.5 et les références).
- 3.6 Tant en ce qui concerne la conformité du plan communal à l'intérêt public que l'opportunité de ce plan, la Cour administrative doit veiller à ne pas substituer sans nécessité sa propre appréciation à celle de la commune. Elle doit en effet veiller à respecter l'autonomie dont jouit la commune en matière de planification locale. Ainsi, même lorsqu'il dispose d'un plein pouvoir d'examen, le juge doit respecter la latitude de jugement dont dispose l'instance précédente dans le cadre d'une pesée des intérêts en présence. Il doit certes rectifier une décision erronée, mais peut s'en

remettre au choix de l'autorité inférieure entre plusieurs solutions appropriées (ATF 136 I 184 consid. 2.2.1 ; TF 1C_15/2014 du 8 octobre 2014 consid. 5.1). Néanmoins, la solution de l'autorité communale peut être revue lorsqu'elle paraît inappropriée en raison d'intérêts publics dépassant la sphère communale. Lorsqu'il s'agit d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe aux cantons, l'autorité doit effectuer un contrôle strict (RJJ 2008, p. 122 consid. 3.3 et 3.4 et les références).

4. Les recourants se plaignent de l'absence d'étude de variantes.
- 4.1 En vertu de l'article 2 al. 1 let. b OAT, lors de la planification d'activités ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités examinent en particulier, compte tenu du développement spatial souhaité, quelles possibilités et variantes de solution entrent en ligne de compte. Bien que certains choix de l'autorité soient guidés par une logique de l'action ou de l'opportunité, la concrétisation d'un projet doit quant à elle toujours s'inscrire dans un cadre juridique, qui peut impliquer une réflexion sur les variantes à envisager (Anne-Christine FAVRE, L'examen des variantes d'un projet en droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement – Entre opportunité et légalité, in Mélanges Pierre Moor, Berne 2005, p. 691 s.). L'examen de variantes doit être d'autant plus détaillé que des normes contraignantes protègent expressément des intérêts menacés par le projet, à l'instar de l'article 3 LPN (cf. ATF 137 II 266 consid. 4 ; TF 1C_648/2013 du 4 février 2014 consid. 4, in DEP 2014 p. 309). Il s'impose lorsque la législation exige un emplacement justifié par la destination du projet (Peter KELLER, note sur l'arrêt 1C_648/2013, in DEP 2014 p. 309). L'examen des variantes d'un projet se définit comme la phase du processus décisionnel conduisant au choix d'une solution qui, comparée à une autre, apparaît comme la plus propre à atteindre l'objectif fixé. Ces solutions peuvent être plus ou moins proches quant à leur nature. Il peut s'agir de sites alternatifs, de la modification du tracé d'une route ou d'une piste de ski, de solutions de nature à réduire l'impact ou de solutions de remplacement (Anne-Christine FAVRE, op. cit., p. 689 ; TF 1C_15/2014 du 8 octobre 2014 consid. 5.1). Le droit fédéral n'oblige toutefois pas, de façon générale, l'auteur du projet à élaborer des projets alternatifs et il n'exige de toute manière pas une analyse des variantes aussi détaillée que celle qui est faite pour le projet lui-même (TF 1C_109/2010 du 8 septembre 2010 consid. 4.2 ; 1C_330/2007 du 21 décembre 2007 consid. 9.4 et l'arrêt cité).
- 4.2 En l'espèce, les recourants n'invoquent aucune disposition légale qui obligerait à mener une étude formelle des différentes variantes entrant en considération. Selon l'intimé, la jurisprudence considère que l'article 2 al. 1 let. b OAT ne fonde pas une telle obligation (cf. TF 1C_109/2010 du 8 septembre 2010 consid. 4.2). Toutefois, le plan spécial constitue de toute évidence une mini-zone à bâtir qui doit prendre place en zone agricole, ainsi que cela ressort des considérants qui suivent, si bien que les conditions de l'article 24 LAT s'appliquent. Or l'existence de variantes au projet de construction doit être examinée en relation avec l'article 24 let. a LAT (ATF 129 II 69 consid. 3.2). Une analyse des différentes variantes est ainsi indispensable, au vu de

la jurisprudence précitée (cf. également consid. 4.1 ci-dessus, en particulier la référence à l'arrêt 1C_648/2013 et la note de Keller).

Une telle analyse a semble-t-il été effectuée de manière informelle. Ainsi, dans sa réponse au recours, l'intimé précise qu'il ressort implicitement du rapport d'examen préalable que d'autres sites, en lisière immédiate du golf, ont été exclus car ne respectant pas la manière de bâtir dans ce périmètre à habitat traditionnellement dispersé. Entendu en audience, son représentant a exposé qu'il n'y avait pas de variante envisageable, et donc pas de variante à étudier, dès lors qu'aucun terrain constructible n'était suffisamment vaste dans la Commune des Bois. Il a indiqué que la parcelle de 16'000 m² à l'entrée du village était en zone d'activités et par trop éloignée du golf pour le développement de synergies. Le propriétaire du golf n'était pas intéressé à accueillir l'hôtel sur son terrain, l'implantation près du golf n'entrant du reste pas en considération compte tenu des spécificités du secteur et des besoins particuliers. Le représentant de l'intimé a toutefois admis qu'une implantation contiguë au golf n'avait pas été véritablement étudiée. Le choix de la Commune des Bois a également été explicité par les promoteurs, respectivement par Fernand Donnet, directeur de la fiduciaire Horesman qui a établi le rapport sur la *debt capacity*. L'ensemble des acteurs favorables au projet ont souligné que la proximité avec le golf constituait sans aucun doute un atout, permettant des synergies. En outre, le village des Bois est situé à proximité du pôle industriel et horloger de la Chaux-de-Fonds. Fernand Donnet a ainsi souligné que la plupart des clients qui venaient pour l'horlogerie dormaient à Bienne ou Neuchâtel, en l'absence d'hôtel dans la région. Un hôtel dans la zone d'activités située à l'entrée du village serait basé sur un autre concept, comme il l'a relevé, avec des chambres de 16 m² et vraisemblablement pas de restauration, et non pas un hôtel quatre étoiles. L'ancien maire des Bois a quant à lui souligné que la Commune tenait à favoriser l'implantation d'entreprises et le développement d'emplois au sein de la zone d'activités. Daniel Comte, l'un des initiateurs du plan spécial, a lui aussi donné des détails sur le choix du site, d'abord au sein des Franches-Montagnes, puis de la Commune des Bois, avec les contacts pris avec différents propriétaires fonciers. Marcel Bärffuss, ingénieur au bureau ATB, qui a préparé les différents documents requis par les promoteurs, a quant à lui rappelé que si l'hôtel était plus près du milieu bâti, la cible serait différente ; l'hôtel a un caractère « nature », recherché par la clientèle.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, il semble que plusieurs sites ont été envisagés. Toutefois, comme l'a précisé Daniel Comte lors de l'audience, il s'agissait du seul terrain disponible pour le projet qui était à vendre, de telle sorte que l'on peut douter que de véritables variantes aient été étudiées, d'autant qu'il n'existe aucun document au dossier qui mentionne formellement les sites envisagés et les raisons pour lesquelles ils ont été écartés. On peut cependant laisser ouverte la question de savoir si cela doit conduire à l'admission des recours, dès lors que ceux-ci doivent être admis pour d'autres motifs examinés ci-après

5. Les recourants prétendent que le plan directeur cantonal devrait être modifié.

- 5.1 Il s'agit dans un premier temps de relever que l'article 16 LAT auquel font référence les recourants n° 1 et 2 concerne la zone agricole et ne fait aucunement mention du plan directeur cantonal. L'attribution d'une parcelle de la zone agricole à la zone à bâtir ne nécessite pas de ce seul fait une modification du plan directeur cantonal. On peine dès lors à suivre le raisonnement des recourants sur ce point.
- 5.2
- 5.2.1 Cela étant, selon l'article 8 aLAT, les plans directeurs définissent au moins la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité et l'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer ces activités et les moyens à mettre en œuvre (al. 1). Ils désignent les territoires où des mesures particulières doivent être prises en vue de maintenir une proportion équilibrée de résidences principales et de résidences secondaires. Les mesures à prendre visent notamment à limiter le nombre de nouvelles résidences secondaires (let. a); promouvoir l'hôtellerie et les résidences principales à des prix abordables (let. b); et améliorer le taux d'occupation des résidences secondaires (let. c).
- 5.2.2 Dans un arrêt rendu dans une affaire jurassienne, le Tribunal fédéral s'est penché sur la question de la nécessité de faire figurer, dans le plan directeur cantonal, les grands projets à incidence spatiale (ATF 137 II 254 relatif au circuit automobile de Vendlincourt). Il a ainsi notamment relevé que les plans directeurs et les plans d'affectation se complètent. Les premiers permettent de mettre en évidence les interdépendances en temps utile et dans toute leur ampleur ; ils doivent montrer comment il faut faire concorder les activités qui influent sur l'organisation du territoire, au niveau national, régional et cantonal. Les seconds règlent le mode d'utilisation de chaque parcelle, de façon contraignante pour les propriétaires. Ils doivent concorder avec les plans directeurs (consid. 3.1 et les références citées).

Le plan directeur traite des questions d'importance cantonale ou supracommunale ou qui nécessitent une coordination importante. Relèvent notamment du plan directeur les conflits importants entre différents intérêts relatifs à l'utilisation du sol et les projets déployant des effets considérables sur l'occupation du territoire, l'utilisation du sol ou l'environnement ou nécessitant un effort de coordination. La planification directrice a ainsi pour objet la coordination globale de toutes les activités à incidence spatiale et elle seule est en mesure de traiter de tâches d'aménagement qui s'étendent au-delà du niveau local et concernent plusieurs domaines. Le plan directeur reste en principe réservé lorsqu'il s'agit de projets qui ne peuvent s'insérer dans la planification que s'ils passent par l'échelon du plan directeur. Une telle réserve devrait avant tout concerner la délimitation de territoires pour des affectations qui dépassent le simple cadre local, comme pour des centres commerciaux et des installations de loisirs, des territoires à protéger, des gravières ou des décharges. En d'autres termes, le degré de précision d'un plan directeur cantonal doit être établi en fonction des impératifs de coordination et d'orientation que son objet lui impose pour assurer une mise en œuvre efficace. Ce n'est donc pas la nature juridique d'un acte de planification qui est déterminante pour le choix

du niveau de décision, mais les caractéristiques propres de l'objet à planifier, en particulier celles des conflits qu'il est de nature à faire naître et des solutions adéquates qui peuvent y être apportées dans la perspective d'une appréhension globale. Cela justifie que l'on puisse exiger un plan d'affectation en lieu et place d'une autorisation de construire, ou qu'une localisation précise soit fixée par un plan directeur et non par un plan d'affectation. Le plan directeur devrait ainsi faire mention des projets spécifiques lorsqu'ils ont des effets importants sur l'organisation du territoire, par exemple parce qu'ils présentent une emprise au sol importante, qu'ils sont sources d'immissions considérables ou encore qu'ils génèrent un fort trafic et requièrent un équipement lourd. Le Tribunal fédéral, se fondant sur la doctrine (Pierre TSCHANNEN, Le rôle du plan directeur en matière d'implantation de grands projets à incidence spatiale, in *Territoire & Environnement*, septembre 2005, p. 45 s et Samuel KISSLING, Les activités de loisirs hors de la zone à bâtir, *Territoire & Environnement*, mai n° 3/09, p. 5) a rappelé que des grands projets exerçant des effets considérables sur le territoire et l'environnement requièrent une planification positive, comportant des indications précises sur la localisation et l'ampleur des différents projets, ainsi que sur la nature et l'intensité maximale de l'utilisation du sol ; tant le texte que la carte du plan directeur devraient identifier les secteurs susceptibles d'accueillir ces grands projets (ATF 137 II 254 consid. 3.2 et les références citées ; cf. également RJJ 2013, p. 94 consid. 3.1). Dans un arrêt plus récent, le Tribunal fédéral a considéré qu'il était possible de prévoir la construction d'une petite centrale hydraulique qui ne figurait pas dans le plan directeur. Quand bien même le site se trouvait dans une zone de protection du paysage d'importance cantonale, le projet n'impliquait pas une coordination d'envergure qui aurait pu n'être réalisée que par le biais d'un plan directeur, une pesée complète des intérêts pouvant être effectuée dans le cadre de l'octroi de la concession (ATF 140 II 262 consid. 2.3.4, résumé in TF 1C_15/2014 du 8 octobre 2014 consid. 6.1). De même, le Tribunal fédéral a considéré que le projet de pôle muséal qui doit prendre place au centre-ville de Lausanne sur un périmètre de 21'000 m² ne nécessitait pas d'être indiqué dans le plan directeur cantonal (TF 1C_15/2014 du 8 octobre 2014 consid. 6.2).

- 5.2.3 Sont considérées comme de grandes installations touristiques et de loisirs au sens de la fiche 3.23 du plan directeur les installations disposant d'un parc de stationnement d'une capacité supérieure à 300 véhicules ; les parcs d'attractions d'une superficie supérieure à 75'000 m² ou qui accueillent plus de 2'000 visiteurs par jour ; les terrains de golf de 9 trous et plus ; les autres installations pour lesquelles une étude d'impact est exigée par l'ordonnance relative à l'étude d'impact sur l'environnement. Cette liste n'est pas exhaustive. D'autres équipements peuvent également être considérés comme de grandes installations touristiques et de loisirs s'ils génèrent des impacts manifestes sur le territoire (emprise au sol, trafic induit, capacité, etc.).
- 5.3 En l'espèce, le plan spécial porte sur 1.6 hectare, tandis que l'hôtel lui-même aurait une surface brute de 6'500 m². Selon le rapport Horesman, l'hôtel devrait abriter 72 chambres, dont huit suites, et trois salles de conférence, un centre médical avec

différents bassins, un restaurant de qualité ainsi qu'un *bar-lounge*. Cet hôtel aurait une vocation cantonale et les différentes personnes entendues lors de l'audience tendent à considérer qu'il n'y aurait pas place sur le territoire cantonal pour un autre établissement de ce genre (cf. notamment auditions de Guillaume Lachat, Daniel Comte). En dépit de cet élément, on ne saurait considérer que l'hôtel générerait un impact manifeste sur le territoire, que ce soit au niveau de l'emprise au sol, du trafic induit ou de la capacité. Il ne s'agit pas d'une grande installation touristique au sens de la fiche 3.23, quand bien même celle-ci n'est pas exhaustive, et qui devrait de ce fait figurer au plan directeur cantonal au sens de la jurisprudence précitée. La pesée des intérêts peut se faire par le biais de la planification. A cet égard, on peut néanmoins se demander dans quelle mesure le plan spécial constitue l'échelon approprié et si le projet en question ne devrait pas être mentionné déjà dans le plan d'aménagement local (cf. TF 1C_800/2013 du 29 avril 2014 consid. 2.2).

Il n'est pas nécessaire de trancher au vu des considérants qui suivent.

6. L'intimé prétend que le plan spécial constitue un prolongement de la zone à bâtir actuelle où se trouve le golf. Or, au vu de la distance qui sépare le golf du site où devra prendre place l'hôtel, à savoir 300 m, du fait qu'aucune construction ne se trouve dans tout le secteur et qu'une route d'accès devra être spécialement construite pour y accéder, il est manifeste qu'il ne s'agit pas d'une extension de la zone à bâtir, mais bien d'une nouvelle zone constructible (cf. également TF 1C_549/2012 du 2 octobre 2013 consid. 4.2 et 4.3). La liaison entre les deux zones par une voie d'accès qui constitue « une séquence » et « contribue pleinement à l'image du site, à l'arrivée et l'installation dans le site » (cf. déclarations Marcel Baerfuss, p. 9 du PV) ne suffit pas pour admettre le contraire, dès lors qu'il va de soi que toute zone à bâtir doit être accessible (cf. art. 19 LAT). De même, le fait que la Commune des Bois fasse partie du territoire à habitat traditionnellement dispersé ne permet pas d'être plus souple quant à la définition de la zone à bâtir. L'objectif du législateur avec l'article 39 OAT est en effet de protéger un patrimoine bâti existant et d'optimiser la substance bâtie existante (cf. ATF 137 II 338 ; RDAF 2013 I p. 450). On ne saurait admettre que la construction d'un nouveau bâtiment soit couverte par la notion d'habitat traditionnellement dispersé et encore moins qu'elle soit possible du fait qu'elle est prévue dans une zone de ce type, même si elle s'y intègre de par son architecture.

7.

- 7.1 L'article 75 Cst. exige une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire. Cette disposition a été concrétisée par la LAT. Or, si cette loi a pu déployer au cours des ans des effets positifs sur le territoire, ses défauts et ses lacunes se sont révélés au fil du temps. La LAT a certes permis d'atténuer le mitage du territoire et la perte de terres cultivables, mais sans pouvoir les maîtriser. A cela s'ajoute que l'urbanisation et les transports souffrent d'une coordination insuffisante (FF 2010 p. 962). Le peuple suisse a ainsi accepté une révision partielle de la LAT entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014 dont il découle une limitation de la zone constructible (cf. notamment art. 15 LAT). Il s'agit de limiter le mitage du territoire et

de densifier les constructions à l'intérieur. A cet égard, on peut souligner que le redimensionnement des zones à bâtir concrétise les buts et principes de l'aménagement du territoire exposés aux articles 1 et 3 LAT, en particulier la préservation du paysage et le maintien pour l'agriculture de suffisamment de bonnes terres cultivables. Les modifications de la LAT entrées en vigueur le 1^{er} mai 2014 prévoient du reste désormais expressément le soutien, par des mesures d'aménagement, des efforts entrepris aux fins de créer un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT ; TF 1C_113/2014 du 3 septembre 2014 consid. 4.2).

7.2 L'obligation d'adopter des plans d'affectation pour gérer l'utilisation du sol découle des articles 2 al. 1 et 14 LAT. Le droit fédéral ne se contente pas de prescrire une obligation générale de planifier consistant à répartir le territoire au moins entre les trois types de zones prévus aux articles 15 à 17 LAT (zones à bâtir, zones agricoles et zones à protéger; art. 14 al. 2 LAT). Il prévoit également une obligation spéciale de planifier qui vise des objets ou des activités non conformes à l'affectation de la zone dont l'incidence sur la planification locale ou l'environnement est importante. Ces objets ou activités ne peuvent être correctement étudiés que dans le cadre d'une procédure d'adoption d'un plan d'affectation. La voie d'une simple dérogation au sens des articles 23 LAT (zone à bâtir) ou 24 LAT (hors de la zone à bâtir) est alors inadéquate pour résoudre judicieusement les problèmes d'organisation du territoire qui se posent (ATF 120 Ib 207 consid. 5 ; TF 1C_57/2011 du 17 octobre 2011 consid. 2.1 ; 1A.62/2001 du 24 octobre 2001 consid. 6a non publié in ATF 128 I 59). Le fait qu'un projet non conforme à la zone soit important au point d'être soumis à l'obligation d'aménager au sens de l'article 2 LAT se déduit des buts et des principes régissant l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), du plan directeur cantonal (art. 6 LAT) et de la portée du projet au regard des règles de procédure établies par la LAT (art. 4 et 33 LAT; ATF 120 Ib 207 consid. 5 et les références; TF 1C_472/2014 du 24 avril 2015 consid. 5.1 et les références).

7.3 Cela étant, la jurisprudence considère que l'un des buts principaux de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire est de concentrer le peuplement dans les zones à bâtir et d'empêcher de construire en ordre dispersé, de sorte que les petites zones à bâtir paraissent en principe non seulement inappropriées, mais également contraires à la loi. Selon l'article 18 al. 1 LAT, le droit cantonal peut prévoir d'autres affectations que les zones à bâtir, agricoles et à protéger des articles 15 à 17 LAT. Ces autres zones sont elles aussi soumises aux principes établis par la loi, notamment en ce qui concerne la séparation des terrains bâtis ou à bâtir et de ceux qui ne le sont pas. Ainsi, la création d'une zone à bâtir par le biais d'un plan d'affectation spécial pour un projet concret est en principe admissible si les buts et les principes de l'aménagement du territoire sont respectés. La mesure de planification ne doit pas éluder les règles des articles 24 ss LAT par la création de petites zones à bâtir inacceptables. De telles zones ne peuvent pas être admises si elles tendent à contourner les buts de l'aménagement du territoire que sont la concentration de l'habitation dans les zones à bâtir et l'interdiction des constructions en ordre dispersé (ATF 132 II 408 consid. 4.2 ; 124 II 391 consid. 2c et 3a). Dans la mesure où la nouvelle zone ne favorise pas la dispersion des constructions, mais

prévoit uniquement l'agrandissement minime d'un secteur déjà construit ou l'agrandissement mesuré de bâtiments existants, elle est admissible pour autant qu'elle soit fondée sur une pesée des intérêts objectivement justifiée (ATF 124 II 391 consid. 3a ; TF 1C_ 234/2014 du 6 octobre 2014 consid. 2.3 ; 1C_252/2012 du 12 mars 2013 consid. 7.1 ; 1C_404/2014 du 24 mars 2015 consid. 4.1.1). En d'autres termes, la création d'une mini-zone à bâtir hors du territoire urbanisé n'est possible qu'en respectant les conditions de l'article 24 LAT (Samuel KISSLING, Les activités de loisirs hors de la zone à bâtir, Territoire & Environnement, mai n° 3/09, p. 5 et 6).

8.

8.1 L'article 24 LAT autorise, à titre exceptionnel, hors de la zone à bâtir, la création de nouvelles constructions et installations, à laquelle il assimile expressément le changement complet d'affectation des constructions et installations existantes. Il pose deux conditions cumulatives : l'implantation des constructions ou installations est imposée par leur destination (let. a) et aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b).

Pour satisfaire à la première de ces exigences, il faut que des raisons objectives – techniques, économiques ou découlant de la configuration du sol – justifient la réalisation de l'ouvrage à l'emplacement prévu (ATF 118 Ib 19 consid. 2b ; 116 Ib 230 consid. 3a ; 115 Ib 299 consid. 3a ; 113 Ib 141 consid. 5a), étant rappelé qu'une étude de variantes s'impose (cf. consid. 4). On considère que la destination d'une construction ou installation impose que celle-ci soit implantée hors de la zone à bâtir lorsqu'elle ne peut, pour des raisons objectives, être édiflée qu'à un endroit précis hors de la zone à bâtir (implantation imposée positivement par la destination de la construction) ou lorsqu'aucune zone à bâtir existante ne s'y prête et qu'il ne serait pas admissible d'en délimiter une, si bien que la construction ou installation en question ne peut être réalisée à l'intérieur de la zone à bâtir (implantation imposée négativement par la destination de la construction). Les raisons qui résident dans "l'implantation imposée négativement par sa destination" concernent la plupart du temps les immissions générées par le projet. Toute immission ne permet cependant pas de considérer l'implantation d'une construction comme imposée négativement par sa destination : encore faut-il que son ampleur dépasse sensiblement celle qui serait habituelle et réputée tolérable dans une zone à bâtir (MUGGLI, op. cit., n° 4 ad art. 24). De plus, des motifs de convenance personnelle ou financiers ne suffisent pas à justifier une implantation hors de la zone à bâtir (ATF 118 Ib 19 consid. 2b), étant rappelé que, d'une manière générale, les projets de nouvelles constructions doivent se conformer aux possibilités de bâtir existantes ; ce ne sont pas les zones à bâtir qui s'adaptent aux vœux d'emplacement des investisseurs (ATF 136 II 204 consid. 7.2). Cependant, il suffit que des motifs particulièrement importants fassent apparaître l'implantation comme objectivement conditionnée par la destination de l'ouvrage et sensiblement plus avantageuse que d'autres (ATF 115 Ib 484 consid. d).

Enfin, l'autorité doit procéder à une pesée complète des intérêts au sens de l'article 3 OAT. Doivent ainsi être pris en compte et pondérés l'ensemble des intérêts publics et privés ayant trait à la décision à prendre. Dans leur pondération, les dispositions du droit constitutionnel et légal ayant trait au territoire revêtent une importance déterminante. En font en particulier partie les dispositions constitutionnelles telles que les articles 73 et 78 Cst., ainsi que les dispositions légales qui les concrétisent, notamment les buts et principes de l'aménagement du territoire énoncés aux articles 1 et 3 LAT, ainsi que les dispositions du droit environnemental et de la protection de la nature et du paysage (MUGGLI, op. cit., n° 15 et 16 ad art. 24).

8.2

8.2.1 L'intimé soutient que l'implantation « délocalisée » s'impose dans le cas d'espèce compte tenu de la structure de l'habitat traditionnellement dispersé qui prévaut aux Bois. A cet égard, son représentant a précisé en audience qu'il n'était pas directement fait application de l'article 39 OAT, qui vise le changement d'affectation, c'est-à-dire qu'il concerne des bâtiments existants, mais que cette structure particulière avait été prise en considération et qu'elle pouvait justifier que l'hôtel doive être implanté à 300 m du golf. Interpelé sur le fait que certaines zones à bâtir des Bois avaient des constructions contiguës, le représentant de l'intimé a dû admettre qu'une implantation à proximité immédiate du golf n'avait pas été véritablement étudiée, compte tenu des besoins en présence, et qu'il ignorait quelle aurait été la position des autres services de l'Etat. Si Marcel Bärffuss, ingénieur au bureau ATB, a précisé qu'il ne s'agissait pas d'un hôtel golfique et que de ce fait, une implantation plus proche du golf n'avait pas été considérée. Fernand Donnet, qui a étudié la problématique économique, a quant à lui nuancé en soulignant qu'une implantation plus proche ou plus éloignée du golf de 50 m ne changeait pas grand-chose. Daniel Comte a précisé que la dimension du projet, à savoir un hôtel de septante chambres, empêchait une implantation sur le terrain du golf même ; les promoteurs du golf ont répondu par la négative à leur requête dans ce sens. En outre, B., propriétaire des terres immédiatement adjacentes au golf, n'a pas souhaité vendre les 16'000 m² nécessaires à la réalisation du projet.

Au vu de ces éléments, les arguments de l'intimé selon lequel une implantation délocalisée s'impose en raison de la manière particulière de bâtir en ordre dispersé sur le territoire des Bois ne convainquent pas. Il apparaît au contraire que ce sont essentiellement des questions pratiques qui ont débouché sur la solution retenue. En outre, l'habitat traditionnellement dispersé se situe dans un périmètre en principe inconstructible. Il est manifeste que cette tradition héritée du passé, si elle doit être préservée, ne justifie en aucun cas une extension de la zone à bâtir à l'écart du territoire urbanisé, même pour de prétendus motifs de préservation du paysage (cf. également consid. 6 supra).

8.2.2 Selon le rapport Horesman, grâce à son emplacement, le site jouit d'une visibilité dégagée, ce qui constituera un atout important pour le futur hôtel. Par ailleurs, l'emplacement offre une vue de qualité sur les paysages alentours (p. 2). Compte

tenu des différents segments visés, un cadre dépaysant, naturel et authentique est nécessaire, pour permettre aux hôtes de se ressourcer, avec des activités agréables, notamment en plein air (p. 11). L'environnement naturel exceptionnel et la possibilité de bénéficier de la clientèle du golf constituent des opportunités (p. 26). Fernand Donnet a précisé en audience qu'un hôtel en zone d'activités serait totalement différent, avec des chambres de 16 m² et vraisemblablement pas de restauration.

- 8.2.3 L'arrêt des transports publics le plus proche se trouve à 1.3 km. L'accès au site du plan spécial nécessite ensuite un parcours piéton le long de la route cantonale. Une telle desserte doit être qualifiée de faible au regard de la fiche 1.01.1. Or, selon les principes d'aménagement de ladite fiche, d'une manière générale, le développement de l'urbanisation est orienté en priorité vers les secteurs disposant d'une bonne desserte ou d'une desserte satisfaisante en transports publics. Pour les communes où un développement des zones à bâtir est nécessaire, celui-ci doit être orienté dans les secteurs présentant la meilleure accessibilité par les transports publics (desserte bonne ou au moins satisfaisante) sur la base du réseau existant. Un développement des zones à bâtir dans les secteurs ne disposant que d'une desserte marginale ou inexistante doit être évité. Il n'est admissible qu'en dernier recours pour les petites communes rurales périphériques non desservies pour lesquelles aucune autre alternative n'est envisageable. S'agissant du raccordement au réseau des transports, l'intimé a souligné dans sa réponse au recours que la situation était appelée à évoluer dans les prochaines années ; toutefois, selon la fiche 1.01.1, les extensions de la zone à bâtir tirent parti de la desserte en transports publics existante avant d'envisager un développement du réseau de transports. L'intimé se fonde sur la fiche 3.23 relative aux grandes installations touristiques, qui ne fixe aucune distance précise et se contente de mentionner que ces installations doivent disposer d'une bonne accessibilité par les transports individuels et collectifs ; elles sont localisées à proximité des arrêts de transports publics et/ou des jonctions autoroutières.

Il y a également lieu de souligner que si la nLAT n'est pas directement applicable à la présente procédure, elle vise à ce que les autorités chargées de l'aménagement du territoire contribuent en particulier à ce que les territoires réservés à l'habitat et aux activités économiques ne soient pas simplement dotés d'un réseau de transports publics suffisant mais d'un bon réseau (al. 3, let. a). Cette exigence vaut en particulier pour les nouvelles zones à bâtir, celles-ci devant être délimitées, en toute logique, là où les équipements présentent d'ores et déjà la qualité requise. Si, malgré tout, une amélioration du réseau (horaires de desserte et/ou infrastructure) se révélait nécessaire, les besoins et l'offre doivent aussi être coordonnés afin d'optimiser les coûts. La mise en œuvre de cette exigence de bons équipements ne pourra bien sûr pas être évaluée partout selon les mêmes critères. Il faudra prendre en considération les particularités régionales pour définir la qualité du réseau (FF 2010 p. 974).

En l'espèce, le site n'est pas aisément accessible par les transports publics. Cet élément doit être pris en compte dans le cadre de la pesée des intérêts, d'autant plus que selon le rapport Horesman, l'accessibilité limitée en transports publics constitue une faiblesse (p. 26).

- 8.2.4 Le plan spécial affecte à la zone constructible de bonnes terres agricoles. Sur ce point, il sied de relever que le Service de l'économie rurale avait préavisé négativement le projet. Certes, son représentant, entendu en audience, a nuancé cette position, en précisant que s'il avait eu connaissance des différents rapports relatifs à la rentabilité du projet, son appréciation aurait pu être différente, en tous les cas plus nuancée. Il a toutefois rappelé que la pression sur la zone agricole était très importante en Suisse ; or le projet soustrait définitivement 1.5 hectares de la zone agricole. Il a également rappelé qu'il y avait régulièrement des conflits entre des exploitations agricoles conformes, qui engendraient nécessairement des nuisances, et des gens qui venaient s'installer en zone rurale et ne supportaient plus ces inconvénients. Il a indiqué que le plan posait une contrainte supplémentaire, dès lors que le chemin d'accès segmentait une parcelle actuellement d'un seul tenant. Cette appréciation n'est pas modifiée par l'avis de l'agriculteur qui a répondu que la question avait été étudiée et qu'il aurait toujours un passage.
- 8.2.5 La problématique de la rentabilité de l'hôtel a été évoquée à plusieurs reprises par les recourants ; ils invoquent notamment le fait que le taux d'occupation projeté, de l'ordre de 50 %, est largement inférieur au 60 % en principe requis dans la branche. Guillaume Lachat, directeur de JuraTourisme, a indiqué que le taux moyen en Suisse était de 51.6 %, et de 24 % dans le Jura ; le nombre de nuitées dans le canton a toutefois évolué favorablement entre 2007 et 2013, en précisant toutefois que sur ce plan, l'offre créait la demande. Il a également ajouté que le taux d'occupation n'était pas le seul élément pour déterminer le rendement d'un hôtel. Selon lui, il faut s'assurer que les clients consomment d'autres produits que l'hébergement. Ce point de vue est aussi, dans une large mesure, celui de Fernand Donnet, qui a rappelé qu'il s'agissait d'augmenter ce qui pouvait être facturé en parallèle de l'hébergement, afin également de pallier le phénomène de saisonnalité ; la prévention santé, en particulier la phytothérapie et la thalasso-thérapie, est un segment intéressant, dès lors qu'on paie un tiers pour l'hébergement et deux tiers pour les soins ; il s'agira de mettre en place du marketing expérientiel. Une clientèle d'affaires, qui aujourd'hui redescend sur Bienne ou Neuchâtel, est aussi visée (cf. également rapport Horesman, p. 9). Fernand Donnet estime ainsi qu'un taux d'occupation de 50 % après 10 ans est envisageable. Guillaume Lachat a considéré que ce taux n'était pas irréaliste. Il a par ailleurs souligné qu'il existait dans le canton du Jura une demande pour des hôtels quatre étoiles, qu'il n'était toutefois pas possible de quantifier. Il estime que sur l'ensemble du canton du Jura, il y a un potentiel pour le succès d'un tel hôtel. De l'avis de la plupart des personnes entendues, la concurrence avec l'Hôtel Cristal à Saignelégier ne devrait pas poser de véritables difficultés compte tenu de l'ancrage dans une catégorie nettement supérieure de l'hôtel prévu aux Bois. Quant à l'hôtel des Endroits, à La Chaux-de-

Fonds, qui est également un quatre étoiles, le rapport Horesman souligne qu'il a la capacité de concurrencer directement le projet des Bois, notamment par rapport à la faible distance qui sépare les deux localités. En audience, Fernand Donnet a toutefois relativisé cette appréciation. Par ailleurs, dans le canton du Jura, de nombreux établissements n'ont que quelques chambres ; or, en proposant plus de vingt chambres, l'hôtel des Bois serait un établissement unique dans le Jura. La problématique de l'intégration dans un grand groupe hôtelier joue aussi un rôle, qui a été évoqué par plusieurs personnes lors de l'audience. Finalement, tant Daniel Comte que Fernand Donnet ont souligné que le défi principal consisterait à réaliser le projet dans le cadre d'une enveloppe budgétaire de l'ordre de CHF 14.5 millions. Les différents intervenants ont également tous pointé les synergies, respectivement l'avantage qu'apportait la proximité du golf.

Par ailleurs, Guillaume Lachat a rappelé que l'hôtellerie était un secteur en constante mutation, avec une évolution de la demande, et que ce qui était neuf ne l'était plus dix ou quinze ans après ; en outre, il a relevé que la concurrence n'était pas simplement régionale, mais que l'implantation d'un hôtel du même genre sur le plateau suisse pourrait engendrer de la concurrence.

- 8.2.6 Le Service de l'économie a préavisé favorablement le projet le 14 mai 2013, dès lors que la réalisation d'un établissement hôtelier de niveau supérieur dans les Franches-Montagnes participe à l'objectif stratégique de faire passer le tourisme d'excursion à un tourisme de séjour. C'est toutefois ici le lieu de mentionner que c'est ce service qui a mandaté la fiduciaire Horesman, ainsi que l'a précisé Fernand Donnet en audience, et que la détermination de ce service reprend largement le rapport Horesman. Le préavis du Service de l'économie fait toutefois également état de retombées financières intéressantes pour la région, d'abord pour les entreprises de construction, puis par la création de trente à quarante postes de travail, pour la plupart hautement qualifiés. Les familles des collaborateurs de l'hôtel pourraient également s'établir dans la région.
- 8.2.7 La Commission des paysages et des sites a relevé, dans son préavis du 28 mai 2013, que le site était de grande qualité et très sensible. Son préavis, s'il mentionne comme positif l'appui sur une infrastructure existante (le golf), regrette la distance de 300 m. Elle considère qu'une implantation en contiguïté directe du *club-house* constituerait une solution plus adaptée en termes paysagers (regroupement des constructions), ajoutant qu'une réalisation à l'emplacement retenu, compte tenu des problématiques foncières, pouvait être admise à la condition expresse que les constructions soient très bien intégrées dans le paysage. Cela étant, si le site se trouve à proximité d'un périmètre de protection du paysage, il n'est pas lui-même protégé. Il se situe toutefois dans un environnement où se trouvent encore de grandes surfaces préservées de toutes constructions, ce qui donne à la région un caractère exceptionnel (dans ce sens : ATF 137 II 254 consid. 4.3).

Par ailleurs, les murs de pierres sèches qui seraient touchés par les constructions réalisées seraient le cas échéant restitués dans leur intégralité (art. 24 des prescriptions du plan spécial ; ci-après PS).

- 8.2.8 Le plan spécial jouxte deux forêts. L'article 21 de la loi cantonale sur la forêt (LFo ; RSJU 921.11) interdit les constructions à moins de 30 mètres de la forêt. L'article 6 des prescriptions du plan spécial prévoit une dérogation à 15 mètres pour les constructions et installations et à 3 mètres pour les accès et surfaces minérales à fleur du sol. Le Service de l'environnement a préavisé favorablement le projet le 14 mai 2013, moyennant en compensation la plantation de 5 îlots de rajeunissement en pâturage boisé (cf. art. 26 PS). Le plan spécial vise par ailleurs le développement de la biodiversité, avec la plantation d'essences végétales indigènes (cf. art. 15 ss). Ainsi, les haies seront exclusivement constituées d'essences caduques et indigènes propres au cortège floristique régional, tandis que les talus seront exploités de façon extensive.

Cela étant, à l'instar des recourants, on peut admettre que l'installation d'un hôtel aura des répercussions sur la faune et la flore qui peuplent actuellement le secteur. Les mesures compensatoires permettront certainement d'atténuer les différentes atteintes, mais il va de soi que la situation sera moins favorable qu'en l'absence de toute construction.

9. La création d'une mini-zone à bâtir doit quoi qu'il en soit répondre aux exigences de l'article 15 aLAT.
- 9.1 Conformément à l'article 15 aLAT, dans sa teneur en vigueur jusqu'au 30 avril 2014, les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui (let. a) sont déjà largement bâtis ou (let. b) seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps. Les principes de concentration et de l'utilisation mesurée du sol imposent d'utiliser les réserves des zones à bâtir existantes avant d'étendre le territoire consacré à l'habitat. C'est pourquoi le pronostic des besoins doit également tenir compte des possibilités d'utilisation non épuisées jusqu'à présent (ATF 136 II 204 consid. 6.2.2 = JdT 2011 I 465 = RDAF 2011 I p. 422). La dotation précise en zone constructible des communes voisines est importante (dans ce sens : ATF 118 la 151 consid. 4d ; TF 1P.179/2004 du 2 septembre 2004 consid. 4.2). Lorsqu'une mesure d'aménagement doit être appréciée en fonction du besoin en terrain constructible, on ne peut pas se baser uniquement sur le potentiel de construction de la zone à bâtir globale. Il faut également veiller à ce que chacune de ses parties avec une densité d'utilisation précise et un caractère de zone particulier (zones d'habitation, zones artisanale, industrielle, mixte, etc.) soit dimensionnée de manière telle qu'elle satisfasse aux besoins des quinze prochaines années (ATF 114 la 254 consid 3e = JdT 1990 I 392 et les références). Toutefois, la condition pour qu'une partie spécifique de la zone constructible soit évaluée séparément dans sa capacité est qu'elle se différencie suffisamment des autres parties de par son mode et sa densité d'utilisation et que, sinon, le besoin présumé en terrains à bâtir de cette partie

spécifique ne répondrait pas aux circonstances de fait (ATF 136 II 204 consid. 6.4.1 = JdT 2011 I 465 = RDAF 2011 I p. 422). Si le besoin en terrains constructibles pour les quinze prochaines années n'est pas le seul point de vue pour délimiter les zones à bâtir, il en constitue la limite maximale. On ne peut s'en écarter qu'exceptionnellement moyennant une pesée complète de tous les intérêts importants - y compris les intérêts régionaux et suprarégionaux. Plus la zone à bâtir déjà existante est grande, plus les intérêts en faveur d'une affectation en zone à bâtir doivent s'effacer. Si la zone à bâtir est déjà considérablement surdimensionnée, il faut des raisons impérieuses pour l'étendre (ATF 136 II 204 consid. 7.1 = JdT 2011 I 465 = RDAF 2011 I p. 422), dès lors que les zones à bâtir surdimensionnées sont illégales (ATF 117 la 302 consid. 4b = JdT 1993 I 423 ; 136 II 204 consid. 7.1).

- 9.2 En l'espèce, l'intimé a étendu la zone de sports et loisirs qui, selon l'article 142 du règlement communal sur les constructions, comporte le terrain de football, le golf ainsi qu'un secteur consacré aux activités équestres. La zone centre A autorise quant à elle notamment l'habitat et les activités engendrant peu de nuisances (commerces, services, artisanat, hôtellerie, ateliers d'horlogerie traditionnelle), ainsi que cela découle de l'article 57 RCC. La réglementation communale prévoit aussi une zone mixte, une zone d'habitation, une zone d'activités ainsi qu'une zone d'utilité publique. Dès lors que la zone centre A et la zone de sports et loisirs se recoupent s'agissant notamment de l'hôtellerie et que l'habitat est autorisé dans d'autres zones que la zone centre, on peut se demander dans quelle mesure ces zones se distinguent suffisamment pour que le besoin en terrain à bâtir s'évalue pour la seule zone de sports et loisirs. Or il ressort du dossier que sur le terrain communal, plusieurs zones à bâtir relativement vastes (notamment 9'000 et 16'000 m²) sont encore non construites, même si le représentant de l'intimé a souligné en audience que lors de l'approbation du plan d'aménagement local en 2010, il avait été considéré que la zone constructible n'était pas surdimensionnée. Cela étant, il est vrai que l'hôtel, qui devrait abriter 72 chambres, dont huit suites, et trois salles de conférence, un centre médical avec différents bassins, un restaurant de qualité ainsi qu'un *bar-lounge*, a un caractère particulier et une vocation cantonale ; les différentes personnes entendues lors de l'audience tendent à considérer qu'il n'y aurait pas place sur le territoire cantonal pour un autre établissement de ce genre (cf. notamment auditions de Guillaume Lachat, Daniel Comte). Il semble par ailleurs peu judicieux d'implanter un tel hôtel au sein de la zone centre. Des explications circonstanciées ont également été apportées quant à l'opportunité d'implanter l'établissement en zone d'activités (cf. auditions de Fernand Donnet, Michaël Clémence) En d'autres termes, on peut admettre que, par rapport à la seule commune des Bois, l'implantation de l'hôtel nécessite une extension de la zone à bâtir. Toutefois, les surfaces constructibles disponibles pour un tel hôtel doivent s'évaluer à tout le moins à l'échelon du district, voire du canton. Cette problématique rejoint celle de l'étude des variantes, laquelle fait défaut ainsi que cela a été admis ci-dessus.

Il ne semble ainsi pas justifié d'étendre la zone à bâtir au regard des exigences de l'article 15 LAT.

10. En conclusion, le projet contesté requiert la délimitation d'une nouvelle zone à bâtir à l'écart du territoire actuellement urbanisé (consid. 6). Or il ne se base pas sur une étude formelle de variantes (consid. 4) ; la possibilité d'une implantation contigüe aux installations du golf n'a en particulier pas été sérieusement étudiée (consid. 8.2.1). Au regard de la situation régionale, l'extension de la zone à bâtir n'a pas été suffisamment étudiée (consid. 9). En outre, le projet vise à délimiter une nouvelle mini-zone à bâtir dans un territoire non-constructible (consid. 8), à l'écart des transports publics (consid. 8.2.3), étant précisé que la notion de territoire à habitat traditionnellement dispersé ne saurait en aucun cas légitimer la délimitation d'une nouvelle zone à bâtir à l'écart du territoire urbanisé (consid. 8.2.1). Si le défi d'un hôtel quatre étoiles aux Franches-Montagnes peut être intéressant à relever et apporter un avantage non négligeable au tourisme régional et à l'économie jurassienne en général (consid. 8.2.5 et 8.2.6), il ne peut pas l'être au détriment de bonnes terres agricoles (consid. 8.2.4) ni à celui d'un paysage actuellement préservé de toute construction (consid. 8.2.7), d'autant moins que le projet devrait prendre place à proximité immédiate de la forêt (consid. 8.2.8). Il faut en outre considérer que l'implantation de l'hôtel à l'endroit retenu se justifie essentiellement pour des raisons pratiques, le propriétaire des terres étant disposé à les vendre. Il ne s'agit pas d'un motif pertinent, puisqu'ainsi que cela a été rappelé ci-avant, d'une manière générale, les projets de nouvelles constructions doivent se conformer aux possibilités de bâtir existantes et il n'y a pas lieu d'adapter les zones à bâtir aux vœux d'emplacement des investisseurs (consid. 8.1 supra et la référence). La pesée des intérêts conduit ainsi à refuser l'approbation du plan spécial, qui revient à créer une mini-zone à bâtir sans justification légitime et porte atteinte au principe constitutionnel de la séparation du territoire bâti et non bâti.
11. Il suit de ce qui précède que les recours doivent être admis et la décision attaquée annulée, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres griefs des recourants.
12. Les frais de la procédure doivent être laissés à l'Etat. Il y a lieu d'allouer une indemnité de dépens aux recourants, à verser par l'intimé. A cet égard, la Cour de céans tient compte du fait que les recourants étaient représentés par un seul mandataire lors de l'audience ; en outre, les recourantes n° 1 et 2 ont déposé seules leurs remarques finales.

PAR CES MOTIFS

LA COUR ADMINISTRATIVE

admet

les recours ;

annule

la décision attaquée ;

laisse

les frais de la procédure à l'Etat ;

alloue

- aux recourantes n° 1 et 2 une indemnité de dépens de CHF 4'437.-, à verser par l'intimé ;
- aux recourants n° 3 et 4 une indemnité de dépens de CHF 11'604.05, à verser par l'intimé ;

ordonne

la restitution aux recourants de leur avance de frais respective ;

informe

les parties des voies et délai de recours selon avis ci-après ;

ordonne

la notification du présent arrêt :

- aux recourantes n° 1 et 2, Pro Natura, Ligue suisse pour la protection de la nature, et Pro Natura Jura, Association pour la protection de la nature, p. a. Jacques Villars, Rue des Moissons 97, 2906 Chevenez ;
- aux recourants n° 3 et 4, WWF Jura, WWF Suisse, et Patrimoine suisse, section jurassienne, par leur mandataire, Me Jean-François Scherrer, avocat à Porrentruy ;
- à l'intimé, le Service du développement territorial, Rue des Moulins 2, 2800 Delémont ;
- aux appelés en cause :
 - la Commune des Bois, Rue Guillaume-Triponez 15, 2336 Les Bois ;
 - A.;
 - B.,
- à l'Office fédéral du développement territorial, Case postale, 3003 Berne.

Porrentruy, le 1^{er} septembre 2015

AU NOM DE LA COUR ADMINISTRATIVE**La présidente :****La greffière :**

Sylviane Liniger Odiet

Gladys Winkler Docourt

Communication concernant les moyens de recours :

Le présent arrêt peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire aux conditions des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14; il doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Si le recours n'est recevable que s'il soulève une question juridique de principe, il faut exposer en quoi l'affaire remplit cette condition. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.