



Arrêt du Tribunal fédéral du 31 août 2006 concernant le projet de parc éolien au Crêt-Meuron (NE)

Le 31 août 2006, le Tribunal fédéral (TF) rendait un jugement favorable au projet du Crêt-Meuron (NE), ouvrant ainsi de nouvelles perspectives à l'énergie éolienne en Suisse. Le TF a notamment exigé une nouvelle pesée des intérêts prenant en compte l'intérêt public représenté par la production d'énergie propre. Suisse Eole, a réuni ici les passages les plus significatifs des considérants du TF. Le texte intégral (29 p.) est disponible sur le site www.suisse-eole.ch.

Rappel des faits

(extrait de l'article paru dans Eole Info n° 10, février 2007)

Nouveau plan d'affectation cantonal

C'est en 1992 que le canton de Neuchâtel inscrit l'éolien dans sa conception directrice de l'énergie. Cinq ans plus tard, il fait procéder à l'évaluation de 20 sites sur son territoire, en se fondant sur la cartographie établie par l'Office fédéral de l'énergie (OFEN). Dans un premier temps, les six meilleurs sites sont retenus. Tous se situent dans les zones de crêtes de l'Arc jurassien car, comme le constate le TF, "les régions supérieures du canton (...) se prêtent bien à la production d'énergie éolienne (...) à cause du régime des vents" (**considérants, point 4.5.2, al. 1**). Or, l'ensemble des crêtes du Jura neuchâtelois est compris dans le périmètre du plan des sites naturels du canton, annexé au décret du 14 février 1966 concernant la protection des sites naturels du canton, et constitue dans sa plus grande partie une zone à protéger, inconstructible. Le canton de Neuchâtel a donc entrepris, ainsi que l'exige le décret, de modifier le plan des sites naturels du canton par le biais d'un plan d'affectation cantonal.

Un large consensus

Dûment consultés, les organisations de protection de l'environnement (WWF, Pro Natura, Ecoforum), les communes concernées et les services cantonaux compétents donnent leur aval. Quant à la population locale, elle est tenue au courant par voie de presse et lors de séances d'information organisées dans les communes.

Le Crêt-Meuron, meilleur site

Après la rédaction d'un cahier des charges, les études de l'impact environnemental et des mesures du vent se déroulent sur deux ans, en 1999 et 2000, ceci bien qu'une étude d'impact sur l'environnement ne soit pas exigée pour les parcs éoliens. Les résultats, présentés en primeur aux communes et organisations de protection de l'environnement, permettent un classement qualitatif des sites. Le Crêt-Meuron s'avère le meilleur.

Une fois l'emplacement du futur parc éolien choisi, les services de l'administration cantonale établissent une fiche de coordination pour la modification du plan d'affectation cantonal. Cette fiche est mise en consultation en été 2001 auprès des communes neuchâteloises, des associations LIM et des organisations de protection de la nature et des paysages. Au cours du second semestre 2001, elle reçoit l'approbation du Conseil d'Etat, puis du Conseil fédéral.

Oppositions et recours

Le plan d'affectation cantonal est mis à l'enquête publique en janvier 2002. La Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (FP), Patrimoine suisse et des propriétaires de chalet des environs font opposition. Ils invoquent l'atteinte au paysage, une production d'énergie insuffisante pour justifier celle-ci et le décret de 1966 protégeant les crêtes du canton de Neuchâtel. Le Département cantonal de la gestion du territoire ayant levé les oppositions en mars 2003, leurs auteurs recourent auprès du Tribunal administratif cantonal (TA), lequel leur donnera raison deux ans plus tard. Le TA fait siens les argu-

ments des recourants, estimant l'atteinte au paysage disproportionnée par rapport à la production d'énergie, jugeant que la Suisse ne connaît pas de problème d'approvisionnement en électricité et arguant du fait que ni le constituant ni le législateur n'ont donné de priorité à l'énergie éolienne.

Le Tribunal fédéral tranche en faveur des éoliennes

Ce jugement est attaqué à son tour auprès du Tribunal fédéral. L'OFEN, le Conseil d'Etat neuchâtelois et la société Eole-Res, développeur du projet, déposent chacun un recours de droit administratif, Eole-Res y ajoutant un recours de droit public. Le TF juge irrecevables les trois recours de droit administratif: celui de l'OFEN car "une autorité fédérale ne peut (...) pas saisir le TF selon la procédure des art. 84 ss OJ" (**point 2.2**); ceux du canton de Neuchâtel et d'Eole-Res car les conditions prévues par la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) ne sont pas réunies. En revanche, le TF estime que les conditions légales de recevabilité du recours de droit public sont remplies.

Validité de la fiche de coordination

Le jugement en détail

Le TF ne revient pas sur la validité de la fiche de coordination portant sur la modification du plan d'affectation cantonal destinée à permettre l'aménagement du parc éolien:

Avant l'adoption (par le département cantonal) du plan d'affectation cantonal litigieux, le Conseil d'Etat s'était déjà prononcé sur le choix du site du Crêt-Meuron, dans le cadre d'une adaptation du plan directeur cantonal (nouvelle fiche de coordination 9-0-04). Le Tribunal administratif a renoncé, dans l'arrêt attaqué, à examiner la validité de cette fiche. D'un point de vue formel, on ne voit cependant pas en quoi cette fiche serait critiquable: elle a été approuvée par le Conseil fédéral conformément à l'art. 11 LAT et elle contient des indications susceptibles de figurer dans le plan directeur cantonal, en vertu de l'art. 8 LAT." (**point 4.4, al. 2**)

La pesée des intérêts au centre de la controverse

La pesée des intérêts effectuée par le Tribunal administratif est attaquée par les recours car elle ne tient pas suffisamment compte des impératifs de la politique énergétique:

C'est dans le cadre de la pesée générale des intérêts - ou de l'application par analogie de l'art. 24 let. b LAT - que le Tribunal administratif a accordé une importance prépondérante à la protection de l'environnement naturel ou, en d'autres termes, à la conservation des sites naturels et des territoires servant au délassement, conformément au principe énoncé à l'art. 3 al. 2 let. d LAT. Cette pesée des intérêts est critiquée par la recourante, qui fait valoir que l'adoption du plan d'affectation cantonal s'inscrit dans une politique publique (ensemble d'activités normatives et administratives) fédérale et cantonale en faveur du développement des énergies renouvelables. Elle reproche d'une part au Tribunal administratif une compréhension objectivement insoutenable de l'intérêt public que représente la production d'énergie éolienne. D'autre part, elle prétend que l'appréciation de la valeur du paysage est arbitraire. (**point 4.5**)

Les impératifs de la politique énergétique

Le TF replace le projet du Crêt-Meuron dans le cadre de la politique énergétique de la Suisse:

La politique énergétique en Suisse est une politique publique dont les bases constitutionnelles et légales figurent dans des normes fédérales et cantonales. Au niveau fédéral, l'art. 89 Cst. dispose que dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons s'emploient à promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement, ainsi qu'une consommation économe et rationnelle de l'énergie (al. 1). La Confédération fixe les principes applicables à l'utilisation des énergies indigènes et des énergies renouvelables et à la consommation économe et rationnelle de l'énergie (al. 2); elle favorise le développement des techniques énergétiques, en particulier dans les domaines des écono-

mies d'énergie et des énergies renouvelables (al. 3). La loi fédérale sur l'énergie, du 26 juin 1998 (LEne; RS 730.0), reprend dans l'énoncé de ses buts les principes de l'art. 89 al. 1 Cst. (art. 1 al. 1 LEne) en précisant notamment qu'elle vise à encourager le recours aux énergies indigènes et renouvelables (art. 1 al. 2 let. c LEne). D'après cette loi, la politique énergétique fait l'objet d'une coordination et d'une collaboration entre Confédération, cantons, milieux économiques et autres organisations (art. 2 LEne). L'approvisionnement en énergie (la production, la transformation, le stockage notamment), qui relève des entreprises de la branche énergétique (art. 4 LEne), doit selon les principes directeurs de l'art. 5 LEne être sûr, économique et compatible avec les impératifs de l'environnement; sur ce dernier point, cela implique une utilisation mesurée des ressources naturelles, le recours aux énergies renouvelables et la prévention des effets gênants ou nuisibles pour l'homme et l'environnement (art. 5 al. 3 LEne). La notion d'énergie renouvelable est définie à l'art. 1 let. f de l'ordonnance sur l'énergie (OEne; RS 730.01): on entend par là la force hydraulique, l'énergie solaire, la géothermie, la chaleur ambiante, l'énergie éolienne et la biomasse (en particulier le bois, mais sans les ordures dans les usines d'incinération et dans les décharges).

Une politique active de mise en valeur des énergies indigènes

En droit cantonal, l'art. 5 de la Constitution cantonale (Cst./NE; RS 131.233) énumère les tâches de l'Etat et des communes; cette liste mentionne l'approvisionnement en eau et en énergie, la gestion parcimonieuse des ressources non renouvelables, ainsi que l'encouragement à l'utilisation des ressources renouvelables (art. 5 al. 1 let. l Cst./NE). La loi cantonale sur l'énergie (LCEn; RSN 740.1) énonce, dans la définition de ses buts et des principes de l'approvisionnement énergétique, des normes analogues à celles de la loi fédérale (cf. art. 1er et 30 LCEn). A propos des "énergies indigènes", l'art. 31 LCEn dispose 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. (...)

Le rôle du programme «SuisseEnergie»

L'arrêt attaqué mentionne un autre instrument de la politique énergétique en Suisse, le programme "SuisseEnergie", lancé en janvier 2001 à la suite d'un précédent programme "Energie 2000". Ce programme est un instrument de coordination pour l'administration fédérale et qui sert notamment à mettre en oeuvre la collaboration avec les cantons et d'autres organisations (cf. Riccardo Jagmetti, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht - tome VII, Energierecht, Bâle 2005, n° 1329 p. 44). Dans un document publié en 2001, l'Office fédéral de l'énergie a défini le cadre et les objectifs de "SuisseEnergie". Ces objectifs sont qualifiés de «valeurs indicatives politiques»; ils prévoient une augmentation de la part des «autres énergies renouvelables» (à distinguer de la production hydroélectrique) dans la production de courant électrique et de chaleur. «SuisseEnergie» préconise de soutenir les sources d'énergie renouvelables, les cantons étant chargés de développer et financer leurs propres programmes pour lesquels ils devraient recevoir des contributions globales fédérales (cf. art. 15 LEne). Le programme fédéral fixe encore des principes pour la collaboration avec des organisations privées (Agences), notamment l'Agence suisse des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (ASER), qui regroupe différents réseaux existants, dont Suisse-Eole. **(point 4.5.1)**

Production jugée insuffisante: une appréciation critiquable

Le Tribunal administratif a estimé que la quantité relativement faible d'électricité produite au Crêt-Meuron ne justifiait pas l'atteinte au paysage:

Cette appréciation est critiquable. En Suisse, les nouvelles énergies renouvelables – l'énergie éolienne, l'énergie solaire, la géothermie, la chaleur ambiante et la biomasse – ont nécessairement un rôle secondaire, par rapport à l'énergie renouvelable actuellement la plus utilisée pour la production de courant électrique, à savoir la force hydraulique. Dans le domaine des énergies renouvelables,

il est clair que la politique énergétique doit tendre non seulement à exploiter pleinement le potentiel hydraulique mais également à augmenter la part des nouvelles énergies renouvelables; celle-ci, en l'état, est destinée à demeurer proportionnellement faible, quelle que soit l'efficacité des mesures promotionnelles, à cause de l'importance prépondérante de la force hydraulique (...). Ce critère quantitatif retenu par le Tribunal administratif, en fonction du marché global de l'électricité dans le canton ou dans le pays, n'est pas déterminant.

Penser au long terme

En outre, le Tribunal administratif est certes fondé à considérer que la non-réalisation du parc éolien litigieux ne compromettrait pas directement l'approvisionnement en électricité en Suisse ou dans le canton, et qu'il n'y a pas de nécessité de disposer dans un proche avenir de nombreuses nouvelles sources de courant. Néanmoins, les objectifs de la politique énergétique, dans le domaine des énergies renouvelables, ne consistent pas uniquement à garantir le maintien du statu quo, dans l'hypothèse – retenue par le Tribunal administratif – d'une offre de courant surabondante en Suisse et en Europe; ces objectifs tendent plutôt à favoriser les diverses sources d'énergies renouvelables, à plus long terme (...). Un récent message du Conseil fédéral relatif à la modification de la loi sur les installations électriques et à la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité, cité par la recourante (...), mentionne, comme motifs justifiant d'accorder une importance plus grande au développement des énergies renouvelables, l'existence de ressources fossiles limitées, la problématique du CO₂ et la forte dépendance à l'égard de l'étranger; il en déduit qu'un passage à des systèmes énergétiques nouveaux est inexorable à long terme et qu'afin d'éviter un changement radical d'ici à quelques dizaines d'années, il faut introduire dès aujourd'hui de nouvelles technologies sur le marché, notamment pour produire de l'électricité à partir d'énergies renouvelables (...). Il n'y a pas lieu d'examiner plus avant, dans le présent arrêt, la politique énergétique de la Confédération ou du canton de Neuchâtel; il suffit en effet d'exposer dans quel cadre s'inscrivent les mesures d'encouragement de l'énergie éolienne. Le développement de cette énergie est clairement conforme aux programmes des autorités, là où la géographie le permet, soit spécialement dans l'arc jurassien et notamment dans le canton de Neuchâtel. (...)

Importance du projet en termes de politique énergétique

En résumé, si l'on fait abstraction de la part proportionnellement faible de l'énergie éolienne dans la production et la consommation globales d'électricité, ce qui n'est pas un élément déterminant, on doit admettre que le projet litigieux a une importance certaine. Compte tenu des objectifs de la politique énergétique fédérale et cantonale, il existe un intérêt public certain à réaliser une installation de production d'énergie éolienne telle que celle pour laquelle le plan d'affectation cantonal a été élaboré. Au surplus, avant toute expérience de production d'énergie éolienne dans le canton de Neuchâtel, et compte tenu de l'existence actuellement d'un seul autre parc éolien aux caractéristiques comparables dans l'arc jurassien, il n'est pas soutenable de retenir d'emblée le caractère prétendument insignifiant de cette nouvelle énergie renouvelable dans le marché global de l'électricité. Cet intérêt public doit donc être admis en l'état, étant précisé que le résultat de ces expériences, ou l'évolution d'autres circonstances comme la consommation globale d'électricité – la politique énergétique tendant également à favoriser les économies –, pourraient à l'avenir justifier une appréciation différente de l'importance de l'énergie éolienne en Suisse.

(point 4.5.2)

De nombreuses installations techniques déjà sur place

Sur le plan des atteintes au site, l'impact visuel est le principal élément retenu par le Tribunal administratif:

L'arrêt attaqué mentionne les endroits où cet impact visuel serait important. Il s'agit de lieux d'une part relativement proches du parc éolien (le sommet de Tête-de-Ran, à environ 300 m, le col de la Vue-des-Alpes, à 2,5 km) et de lieux plus éloignés (le versant nord de la vallée de La Sagne, à 4 km, et un quartier

supérieur de la ville de La Chaux-de-Fonds, à 5 km). Or, sur le site lui-même (le long de la combe menant du col de la Vue-des-Alpes à Tête-de-Ran), les éoliennes s'ajouteraient à d'autres installations techniques – ligne à haute tension, remontées mécaniques (à savoir un télésiège dans le périmètre du plan d'affectation cantonal et quatre autres à proximité directe), notamment –, ce qui relativiserait dans une certaine mesure leur impact visuel. Par ailleurs, le fait que les éoliennes seraient visibles depuis un quartier de La Chaux-de-Fonds n'est pas un élément décisif car la présence d'installations techniques ou d'ouvrages imposants à proximité d'une grande ville n'est pas singulière; c'est un inconvénient, ou une caractéristique, dont les citoyens s'accommodent généralement, pour autant que d'autres parties du paysage conservent leur aspect naturel, ce qui est le cas à La Chaux-de-Fonds. Cela étant, les éoliennes ne seraient pas visibles de la plupart des quartiers de cette ville, ni depuis le Val-de-Ruz (au sud et à l'est du Crêt-Meuron), ni de nombreux autres endroits de la région. C'est pourquoi il n'y a pas lieu de surestimer leur impact visuel – indépendamment de la question de savoir si la vue d'éoliennes dans un paysage jurassien peut être appréciée de manière positive par des habitants ou des promeneurs. Dans le cas particulier, comme il se trouve déjà sur le site du Crêt-Meuron ou dans les environs immédiats plusieurs constructions ou installations (l'auberge du Gümmenen, l'hôtel de Tête-de-Ran, une ligne électrique, une installation de télécommunications sur le sommet de Tête-de-Ran, des remontées mécaniques pour skieurs), et que ce site, proche d'une grande ville, est déjà très fréquenté par des promeneurs et des skieurs, l'intérêt à en assurer une protection renforcée est moindre que pour d'autres sites naturels, moins accessibles et plus préservés. **(point 4.5.3, al. 4)**

**Une nouvelle pesée
des intérêts**

Pour le TF, le Tribunal administratif n'a pas suffisamment tenu compte des atteintes déjà existantes sur le site du Crêt-Meuron:

Comme cela est retenu dans l'arrêt attaqué sur la base de constatations faites au parc éolien du Mont-Soleil (dans le canton de Berne), il est certain que de grandes éoliennes, toujours implantées à l'écart des agglomérations, ont un impact important sur le paysage, mais cela ne permet pas d'exclure, en quelque sorte par principe, de tels projets dans des sites non construits méritant protection. Il n'est pas rare que d'autres ouvrages servant à la production d'énergie – des lacs d'accumulation avec barrages, des ouvrages hydroélectriques le long des rivières, etc. – doivent eux aussi être réalisés dans des sites naturels méritant d'être préservés, sans pour autant qu'une protection absolue soit prescrite, et l'intérêt public à la conservation du site ne l'emporte pas. (...) Il en résulte que le Tribunal administratif a accordé, dans le cas particulier, une importance excessive à l'atteinte au paysage et, corollairement, qu'il n'a pas suffisamment pris en considération l'intérêt public à réaliser une installation de production d'énergie éolienne, conformément aux objectifs de la politique énergétique fédérale et cantonale (...). En d'autres termes, une pesée correcte des intérêts en jeu imposait au Tribunal administratif de ne pas empêcher, par principe, la réalisation d'un parc éolien au Crêt-Meuron. **(point 4.5.4)**