

Office des affaires communales
et de l'organisation du territoire

Amt für Gemeinden
und Raumordnung

Direction de la justice, des affaires
communales et des affaires ecclé-
siastiques du canton de Berne

Justiz-, Gemeinde- und
Kirchendirektion des
Kantons Bern

Hauptstrasse 2
Case postale
2560 Nidau
Téléphone 031 636 26 90
Télécopie 031 634 51 60

www.be.ch/oacot

Jura bernois.Bienne
Route de Sorvilier 21
Case postale 345
2735 Bévilard

Responsable du dossier:
N° de l'affaire:
Courriel:

Philippe Weber
2018.JGK.1864
philippe.weber@jgk.be.ch

Nidau, le 10 octobre 2019



Jura bernois.Bienne; plan directeur régional des parcs éoliens (PDPE) dans le Jura bernois - révision 2017-18
Rapport d'examen préalable au sens des articles 59 LC et 118 OC
Complément au rapport d'examen préalable du 9 juillet 2018

Mesdames, Messieurs,

Le 9 juillet 2018, nous vous avons remis un premier rapport d'examen préalable concernant la modification du PDPE. Parmi d'autres remarques, nous indiquions en particulier que pour envisager la progression du périmètre de Mont Sujet en coordination en cours, il fallait démontrer sa faisabilité sous l'angle de la protection du paysage.

Suite à ce premier rapport d'examen préalable, l'Association régionale Jura bernois.Bienne (désigné par « la Région » dans la suite du rapport) a produit de nouvelles bases techniques d'évaluation de l'impact du périmètre de Mont Sujet sur le paysage qui ont été transmises le 31 octobre 2018 à l'OACOT. Selon la procédure convenue avec la Région, la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) a été consultée à la demande de l'OACOT le 9 novembre 2018 pour établir une expertise concernant les impacts du périmètre de Mont Sujet sur les inventaires fédéraux situés à proximité (IFP, ISOS, etc.). La CFNP a remis son préavis le 28 mai 2019. Celui-ci se fonde sur l'article 7 de la Loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN). Le canton a communiqué ces résultats à la Région le 4 juin 2019 en lui donnant la possibilité de prendre position sur ce rapport et de développer la pesée des intérêts relative au périmètre de Mont Sujet en se fondant sur ces nouveaux éléments. Le 22 août 2019, la Région a soumis sa prise de position au canton en indiquant vouloir faire progresser le périmètre de Mont Sujet dans un état de coordination réglée et en chargeant le canton d'effectuer la pesée des intérêts. Le 18 septembre 2019, la Région a officiellement demandé à l'OACOT de retarder la publication de son complément au rapport d'examen préalable qui était imminente. En effet, entre temps, le 13 septembre 2019, une délégation de la Région avait demandé à Mme la Conseillère d'Etat Evi Allemann d'examiner des compléments justificatifs pas encore portés à la connaissance de l'OACOT et donc absent du dossier soumis à l'examen. Cette demande a été acceptée par Mme la Conseillère d'Etat. Le 1^{er} octobre 2019, la Région a remis les derniers compléments justificatifs nécessaires à l'examen de ce dossier incluant en particulier une expertise juridique datée du 25 septembre 2019 et établie à la demande d'un développeur privé.

Pendant la période relatée ci-dessus, la commune de Court refusait le 11 mars 2019 le Plan de quartier Montoz-Pré Richard en Assemblée municipale. Ce refus impliquait pour la Région d'examiner si les fiches de coordination des périmètres de Montoz-Pré Richard et de la Montagne de Romont méritaient des modifications. Le 29 mars 2019, la Région a ainsi soumis une proposition de modification de la fiche de coordination du périmètre de la Montagne de Romont. Selon les échanges par email du 17 avril 2019, il a été convenu entre l'OACOT et la Région que le traitement de cette modification serait englobé dans un complément au rapport d'examen préalable du 9 juillet 2018.

Nous avons ainsi étudié en profondeur et dans des délais particulièrement courts les nouveaux éléments du dossier qui nous ont été soumis le 29 mars 2019, le 22 août 2019 et le 1^{er} octobre 2019 et demandé des corapports aux offices et services spécialisés suivants:

- Office de la coordination environnementale et de l'énergie, rapport du 23 mai 2019.
- Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage, préavis du 27 mai 2019.

Sur la base de notre propre appréciation et des prises de position des services spécialisés, nous vous exposons ci-après les résultats de notre examen préalable:

1. Remarques générales sur l'examen préalable

L'examen préalable a pour but de déterminer si les plans et prescriptions qu'il est prévu d'adopter ou leurs modifications envisagées pourront être approuvés. La condition, à cet égard, est qu'ils soient compatibles avec la loi et les plans supérieurs (art. 61, al. 1 de la loi sur les constructions [LC]). L'examen préalable permet de relever les éventuelles incompatibilités par rapport aux bases légales en vigueur ou aux plans supérieurs, et d'indiquer la manière d'y remédier.

Abstraction faite du rapport d'examen préalable du 9 juillet 2018 qui est toujours valable et des réserves matérielles d'une part et formelles d'autre part qui sont mentionnées dans les chapitres suivants du présent rapport, nous n'avons pas d'objection à formuler par rapport au PDPE et pouvons envisager de l'approuver.

Les **réserves matérielles relatives à l'approbation** concernent des lacunes ou des questions restées en suspens. Si elles ne sont pas prises en considération, certains éléments des plans – voire les plans dans leur intégralité – ne pourront pas être approuvés.

Les **réserves formelles relatives à l'approbation** doivent être prises en compte par l'autorité d'aménagement, mais ne remettent pas en cause l'objet des plans. Les aspects en question doivent impérativement être mis au point afin d'éviter de longues procédures de modification et d'adaptation au stade de l'approbation.

2. Contexte

Le présent complément au rapport d'examen préalable du 9 juillet 2018 a pour but de revenir sur deux aspects spécifiques qui n'avaient pas encore pu être approfondis lors de la soumission le 21 mars 2018 au canton du premier dossier pour examen préalable.

Premièrement, dans notre rapport d'examen préalable du 9 juillet 2018, vu les fortes contraintes en matière de protection du paysage touchant le site Mont Sujet, nous recommandions à la Région d'entreprendre une démarche spécifique « *pour envisager une progression de l'état de coordination de ce site et gagner en certitude sur sa faisabilité* ». Pour la Région, cette démarche consistait essentiellement à développer des bases techniques complémentaires pour apprécier l'intérêt de protection du paysage et identifier les atteintes du parc éolien sur le paysage (avec photomontages notamment), à réexaminer la pesée des intérêts en consignnant les résultats dans un rapport technique et demander une expertise à la CFNP en lui fournissant toutes les données techniques disponibles. Notre conclusion était la suivante : « *En cas de validation de la préservation intégrale*

du site IFP « Chasseral » par la CFNP, le périmètre du Mont Sujet doit être définitivement abandonné (No-Go) » (p. 17 du rapport d'examen préalable du 9 juillet 2018).

Deuxièmement, suite au refus du Plan de quartier Montoz-Pré Richard le 11 mars 2019 par l'Assemblée municipale de Court, la Région, dans son courrier du 29 mars 2019, explique vouloir introduire une nouvelle modification de la fiche de coordination du périmètre de la Montagne de Romont. Celle-ci a pour but de restructurer les liens de dépendance entre les différents parcs éoliens dans ce secteur qui conditionnent la progression de leur état de coordination. Ainsi, la Région indique vouloir prescrire uniquement le fait que la réalisation du périmètre de la Montagne de Romont est conditionnée à l'entrée en force du plan d'affectation du parc éolien de la Montagne de Grange (canton de Soleure), mais plus de celui de Montoz-Pré Richard. En outre, la Région confirme aussi le maintien du périmètre de Montoz-Pré Richard dans le PDPE avec un état de coordination à spécifier selon les remarques faites dans notre rapport d'examen préalable du 9 juillet 2018.

Le présent complément au rapport d'examen préalable du 9 juillet 2018 revient exclusivement sur les deux problématiques exposées ci-dessus. Les résultats du présent rapport se fondent sur une pesée rigoureuse des intérêts. Toute la documentation mise à disposition jusqu'au 1^{er} octobre 2019 qui rend compte de l'état le plus avancé des faits établis et des connaissances produites par les experts compétents en la matière est prise en considération.

Finalement, ce rapport clôt la procédure d'examen préalable au sens de l'art. 59 LC, ouvrant ainsi la voie aux modifications correspondantes du dossier et à son adoption par l'autorité régionale compétente.

3. Eléments prépondérants issus du droit supérieur et principes applicables à la pesée des intérêts

3.1 Plan directeur cantonal

Les exigences cantonales qui encadrent la révision actuelle du PDPE sont principalement fondées sur la fiche de mesures C_21 du Plan directeur cantonal révisée en 2016 (adoption par le Conseil exécutif le 14 décembre 2016). Dans le domaine de la production d'énergie éolienne, le canton veut créer les conditions pour une utilisation durable de l'énergie éolienne répondant aux besoins des régions. Dans ce but, le canton a mis en place les principes et les critères pour un usage optimal des gisements de vent dans des sites adaptés permettant le regroupement des machines sous la forme de parcs éoliens. Les périmètres propices à l'implantation d'éoliennes et les territoires potentiels identifiés dans le Plan directeur cantonal ne constituent donc pas a priori tous les périmètres à mettre en œuvre au final. Ces périmètres représentent plutôt des potentialités, soit les emplacements où le canton souhaite inciter les régions à examiner les conditions de faisabilité d'un parc éolien. Ces buts expriment ainsi le fait que seuls les meilleurs gisements conformes aux dispositions légales et aux planifications supérieures seront finalement mis en œuvre. Dès lors, il peut s'avérer que des périmètres présentant des contraintes trop fortes doivent aussi être recalés par les Régions si celles-ci remarquent que les conditions ne se prêtent pas pour l'implantation de telles installations dans un contexte donné.

Dans le cadre des investigations à mener au niveau régional, le principe n° 5 de la fiche de mesures C_21 du Plan directeur cantonal comporte 4 critères à remplir pour activer la planification des périmètres envisagés pour l'implantation d'éoliennes. En résumé, ces critères sont les suivants :

- Une vitesse moyenne de vent minimale (> 4,5 m/s à 100 m du sol).
- Aucune atteinte ne peut être portée aux sites de protection fondés sur des dispositions du droit supérieur (en particulier les sites et les paysages d'importance nationale). A l'intérieur de ces sites, les installations éoliennes – infrastructures de desserte comprises – sont proscrites. A proximité, elles ne sont admises que si leur impact négatif est faible.

- Les conflits avec d'autres intérêts publics ont fait l'objet d'une décision de l'instance compétente au terme d'une pesée rigoureuse des intérêts.
- Il est prouvé qu'il existe, à l'intérieur du périmètre, suffisamment d'emplacements pour l'implantation d'éoliennes.

3.2 Loi sur l'énergie

Il convient de prendre en considération que, selon l'art. 12 de la Loi sur l'énergie (LEne), l'utilisation d'énergie renouvelable revêt un intérêt national à partir d'une certaine taille et importance. Pour les nouvelles installations éoliennes constituant un parc ou une entité à part entière, l'intérêt national est fondé dès lors que la production annuelle moyenne attendue dépasse 20 GWh (art. 9 OEne).

3.3 Principes applicables à la pesée des intérêts selon art. 3 OAT

Si des objets inclus dans les inventaires fédéraux sont touchés et que, en raison de la production annuelle moyenne attendue, un périmètre revêt un intérêt national, il convient alors de procéder à une pesée des intérêts pour identifier ces intérêts, les apprécier et, enfin, les mettre en balance. Dans le contexte décrit ici, le fait que le périmètre éolien revêt un intérêt national constitue l'élément à partir duquel il est possible de procéder à une pesée rigoureuse des intérêts.

Dans cette perspective, la Conception énergie éolienne de la Confédération¹ constitue une base légale importante à prendre en considération. Elle offre un cadre d'orientation et des contenus (seuls certains ont une portée obligatoire pour les autorités) à prendre en considération au moment d'examiner le PDPE et de procéder à la pesée des intérêts.

Néanmoins, le fait que le périmètre planifié revêt un intérêt national ne signifie pas encore qu'il bénéficie d'un poids équivalent aux autres intérêts d'importance nationale identifiés dans le processus de pesée des intérêts. C'est justement en procédant à la pesée des intérêts qu'on parvient à apprécier l'importance (poids) de chaque intérêt, puis à la mettre en balance pour exprimer une décision équilibrée en ayant, si possible, pris en considération tous les intérêts en présence. Aussi, le but de ce processus ne consiste pas à trouver un compromis dans la mesure où, au final, un intérêt pourrait être privilégié au détriment d'un autre.

4. Remarques générales sur le dossier

4.1 Sur la procédure

La révision du PDPE constitue la deuxième révision de cet instrument depuis son introduction en 2008. Il se concentre sur les espaces où il subsiste encore des possibilités ou des souhaits d'extension pour développer l'infrastructure de production d'énergie éolienne. Dans le cadre de cette révision, les périmètres prévus pour l'implantation d'éoliennes sont comparés au moyen d'une analyse multicritère intégrant notamment les critères du Plan directeur cantonal. Les trois périmètres remportant le nombre de points le plus élevé sont reportés en coordination en cours dans le PDPE, en prévoyant déjà la possibilité de pouvoir faire progresser l'état de coordination de « en cours » à « réglée » dans le cadre d'une procédure simplifiée ou mineure de modification du PDPE.

L'analyse multicritère est un instrument approprié pour comparer différents périmètres selon des critères identiques. Cependant, une telle analyse ne répond que de manière partielle et incomplète à des questions spécifiques faisant surface seulement en certains endroits du territoire et qui ne concerne potentiellement qu'un seul périmètre inclut dans la planification. Il est donc essentiel que de telles questions spécifiques ou aspects critiques fassent aussi l'objet d'un examen détaillé et,

¹ Office fédéral du développement territorial ARE (2017) : *Conception énergie éolienne. Base pour la prise en compte des intérêts de la Confédération lors de la planification d'installations éoliennes*. Berne.

comme le demande d'ailleurs le Plan directeur cantonal, que l'autorité compétente procède à une pesée rigoureuse des intérêts (fiche de mesure C_21 du Plan directeur cantonal ; art. 3 OAT).

La Région a procédé à une vérification de la plausibilité de l'analyse multicritère et une pesée des intérêts. Néanmoins, ces appréciations ne comportaient pas un exposé adéquat des effets du périmètre de Mont Sujet sur le paysage et, dans un premier temps, nous avons donc considéré que la pesée des intérêts était incomplète.

4.2 Parc éolien et première crête du Jura

Sur son territoire, le canton de Neuchâtel exclut l'implantation d'éoliennes dans les périmètres formés des massifs jurassiens bordant les lacs de Biemme et Neuchâtel qui comprennent en particulier la première crête du Jura plissé. Dans ce contexte, il signale donc logiquement ses réticences quant à la poursuite de la planification du périmètre de Mont Sujet. En outre, dans sa prise de position du 3 mai 2018, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) demande au canton de Berne d'effectuer une pesée des intérêts sous l'angle de la protection du paysage dans le cas où la Région souhaite maintenir le périmètre de Mont Sujet dans sa planification.

Le canton de Berne estime aussi que la première crête du Jura constitue une valeur paysagère exceptionnelle. Elle domine clairement le plateau suisse et en façonne sa structure paysagère. Cela est plus particulièrement le cas pour la crête du Chasseral, un site inventorié d'importance nationale (IFP) dont la silhouette est reconnaissable depuis la majeure partie de l'ouest du plateau suisse et constitue un point d'orientation significatif.

En toute objectivité, un parc éolien sur le Mont Sujet se situant directement devant le Chasseral et placé sur la ligne d'horizon serait visible depuis de nombreux endroits en ressortant de la silhouette de la première crête du Jura. Ceci peut être perçu comme une atteinte majeure à ce paysage de première importance. Cet aspect est mentionné par la Région dans le PDPE. Néanmoins, dans la priorisation des périmètres des sites éoliens, il n'est pas pondéré de manière adéquate selon son degré d'importance.

Afin d'apprécier objectivement l'intérêt de protection de l'IFP notamment et de clarifier l'importance de l'atteinte causée par le périmètre Mont Sujet sur l'IFP « Chasseral », le mandat a été donné à la CFNP d'établir un préavis. Dans son préavis, la CFNP déclare se prononcer sur la base de l'art. 7 LPN et confirme ainsi que l'expertise s'avère obligatoire. D'un point de vue matériel, le préavis comporte la conclusion suivante : « *le parc éolien du Mont Sujet porte une atteinte importante à l'objet IFP Chasseral* » (p. 11, préavis de la CFNP du 27 mai 2019). Cette conclusion se base sur une appréciation objective de l'intérêt de protection de l'objet inventorié d'importance nationale et une description très détaillée des effets du périmètre Mont Sujet sur ses objectifs spécifiques de protection.

Le périmètre du site éolien de la Montagne de Romont se situe également sur la première crête du Jura et a un impact important sur le paysage. Ce site se situe toutefois à proximité du parc éolien Montagne de Granges (SO) approuvé par le canton de Soleure et directement au voisinage du périmètre du site éolien Montoz-Pré Richard. L'atteinte au paysage exercée par le périmètre du site Montagne de Romont est donc moindre que dans le cas du site planifié sur le Mont Sujet en raison de la possibilité de tirer parti de l'effet de regroupement. De surcroît, il ne situe pas au voisinage direct d'un objet IFP. Dans un tel contexte, le processus de pesée des intérêts aboutit forcément à des résultats différenciés.

4.3 Parc naturel régional du Chasseral

Le 15 janvier 2018, le Parc naturel régional Chasseral s'est prononcé sur le PDPE en rendant sa prise de position directement à la Région. Sur le principe, on peut aussi être de l'avis que le conflit soulevé entre des objectifs de durabilité contradictoires (énergie et activités économiques VS conservation de la nature et du paysage) est particulièrement problématique pour l'institution du Parc naturel régional Chasseral. En effet, selon l'art. 15 de l'Ordonnance sur les parcs d'importance na-

tionale (OParcs), un parc se distingue par sa forte valeur naturelle et paysagère qui doit être conservée au même niveau. En cas d'atteinte à cette valeur, il faut prévoir des mesures de compensation dans les communes touchées par la construction d'éoliennes. En effet, une (nouvelle) atteinte au paysage et aux valeurs écologiques constituerait une menace sérieuse pour le renouvellement du label du parc dès 2022.

5. Examen complémentaire du périmètre de Mont Sujet

5.1 Examen de la conformité du périmètre aux dispositions légales d'ordre supérieur

Comme nous l'avons déjà mentionné en introduction, en nous fondant sur le Plan directeur cantonal (fiche de mesure C_21, critère 5), il convient de souligner qu'aucune atteinte portée à des sites et des objets inventoriés d'importance nationale dont fait partie le site IFP « Chasseral » ne pourrait être acceptée au moment de planifier les périmètres pour l'implantation d'éoliennes. D'une part, à l'intérieur de tels sites ou objets, les installations éoliennes – infrastructures de desserte comprises – sont proscrites et d'autre part, à proximité, elles ne sont admises que si leur impact négatif est faible (art. 6 al. 1 OIFP). Ces critères constituent un cadre dans lequel les autorités sont tenues d'évoluer pour planifier de telles installations. Ils ne contredisent à aucun moment les contenus de portée obligatoire fixés dans la Conception énergie éolienne dans la mesure où cette dernière a été prise en considération par le canton.

Le périmètre de Mont Sujet ne se situe pas dans des sites ou objets inventoriés d'importance nationale (notamment IFP « Chasseral »), mais à proximité immédiate. Sur cette base, d'entente avec la Région et en prenant appui sur les recommandations de la Conception énergie éolienne² et les exigences posées par l'OFEV, la CFNP a été consultée pour évaluer le degré d'importance de l'atteinte portée par le périmètre de Mont Sujet aux sites et objets inventoriés d'importance nationale (notamment l'IFP « Chasseral »). Pour apprécier l'intérêt de protection de l'objet, la CFNP a porté une attention particulière à la relation entre les qualités et les valeurs paysagères déployant des effets au-delà du périmètre des objets protégés et les atteintes portées par le périmètre de Mont Sujet à ceux-ci. Pour ce faire, la CFNP a aussi dû procéder à une appréciation objective et détaillée de chaque objet protégé d'importance nationale.

Dans son préavis du 27 mai 2019, la CFNP signale en particulier que « depuis la région située sur la rive sud du lac de Biemme, entre Mörigebucht/Mörigen et Hagneck et, à l'est, depuis le Seeland, le parc éolien apparaîtra plus étroitement lié au paysage du Chasseral. Depuis ces emplacements, le parc éolien du Mont Sujet sera alors en très forte concurrence avec la dominance scénique naturelle du Chasseral et remettra en cause sa position unique dans la première chaîne du Jura » (p. 10 de son préavis). Elle ajoute que « l'objet IFP « Chasseral » sera touché de façon particulièrement forte. Son aspect caractéristique, reconnaissable et prédominant sur de longues distances sera perturbé de manière exceptionnellement importante par les installations éoliennes. Cet impact sur l'objet IFP « Chasseral » constitue une grave atteinte aux objectifs de protection 3.1 et 3.2 ». En conclusion, la CFNP estime que le périmètre de Mont Sujet porte une atteinte importante à l'IFP « Chasseral ». Pour les autres objets inventoriés d'importance nationale, elle considère l'atteinte comme faible.

En nous fondant sur cette conclusion, nous pouvons établir les constats suivants. Premièrement, le périmètre de Mont Sujet n'est pas conforme à la mesure C_21 du Plan directeur cantonal (principe n° 5) détaillé ci-dessus qui a force obligatoire pour les autorités (art. 9 LAT). Deuxièmement, nous faisons aussi le constat que la conformité aux principes³ de la Conception énergie éolienne

² Voir notamment le chapitre 2.2.2 « principes régissant la prise en compte des intérêts de la Confédération ». Les principes « 3.3 Objets de l'IFP » et « 3.4 Objets de l'ISOS et de l'IVS » sont à prendre en considération.

³ Voir en particulier le principe général de planification n° P3 et le principe régissant la prise en compte des intérêts de la Confédération n° 3.3.

de la Confédération qui ont aussi force obligatoire pour les autorités (art. 22 OAT) n'est pas garantie. Ceci est d'autant plus vrai que les principes et critères du Plan directeur cantonal prennent en considération les contenus obligatoires de la Conception énergie éolienne.

Toutes les appréciations faites pour aboutir à ces résultats prennent en considération le fait que le périmètre de Mont Sujet a déjà fait l'objet d'un redimensionnement et que la hauteur des machines prévues a été réduite. L'objection faite par le canton de Neuchâtel (voir ch. 4.2) est donc parfaitement compréhensible, puisque, malgré ces mesures de redimensionnement le périmètre de Mont Sujet reste encore incompatible (impact important) avec l'intérêt de protection du paysage en général et les objectifs de protection de l'objet IFP « Chasseral » en particulier. Des mesures d'ajustement habituelles comme un redimensionnement du périmètre restent vaines en raison de l'emplacement très exposé et en vue du périmètre de Mont Sujet.

5.2 Appréciations complémentaires fournies de la Région

Malgré l'expertise de la CFNP, la Région souhaite maintenir le périmètre de Mont Sujet dans le PDPE. De surcroît, elle considère même que les conditions pour son approbation en coordination réglée sont remplies.

Dans son rapport (lettre) du 21 août 2019, la Région expose des justifications complémentaires. Elle y développe une liste d'arguments qui illustrent l'adéquation de ce périmètre sur le plan régional :

- Soutien de la commune de Plateau de Diesse (commune d'implantation des machines) et des communes voisines (B)
- L'intérêt de produire de l'énergie renouvelable, qui, avec une production annuelle moyenne attendue d'env. 30 GWh, revêt un intérêt national (C et D).
- La vitesse moyenne de vent d'env. 5,3 m/s à 100 mètres du sol (D).
- Bonnes conditions pour ne pas dépasser les valeurs limites de bruit (D)
- Faisabilité de l'équipement (D).
- L'atteinte portée au paysage n'est pas importante selon la Région, car elle est temporaire et n'est perçue que de quelques endroits éloignés (G et K).

Le 1^{er} octobre 2019, la Région a fourni une expertise juridique complémentaire datée du 25 septembre 2019. Cette expertise complète la pesée des intérêts relative au périmètre de Mont-Sujet pour ce qui concerne la production d'énergie et la protection du paysage. Elle se concentre sur les aspects suivants :

- Exposition des principes applicables à la pesée des intérêts
- Appréciation de l'intérêt à la production d'énergie éolienne
- Appréciation de l'intérêt à la protection du paysage
- Mise en balance des intérêts prépondérants en présence

5.3 Pesée des intérêts en présence

En considérant l'ensemble des intérêts déterminés ci-dessus et l'appréciation de leur importance, il convient de les mettre en balance pour déterminer quels sont ceux qui l'emportent. Tel est le travail à réaliser dans le cadre de la pesée des intérêts. En l'occurrence, il convient en particulier d'examiner si au bout de la pesée des intérêts le périmètre de Mont Sujet qui, selon la CFNP, portent une atteinte importante à l'IFP Chasseral, peut être approuvé en coordination réglée ou bien pas.

- Le processus de pesée des intérêts a pour but d'identifier et d'apprécier l'importance de chaque intérêt dans une situation donnée. Or, même si en application de l'art. 12 al. 3

LEne, les intérêts de production et de protection sont à considérer comme équivalents, il n'en reste pas moins qu'en appliquant correctement la pesée des intérêts, on ne peut pas décréter a priori que chaque intérêt dispose d'un poids équivalent avant même d'avoir procédé aux appréciations nécessaires. En effet, lorsqu'un périmètre pour l'implantation d'éoliennes revêt un intérêt national et que sa planification se heurte à d'autres intérêts nationaux – dans ce cas de figure, on se trouve donc face à deux ou plusieurs intérêts nationaux équivalents –, l'art. 12 LEne ne constitue que la base légale à partir de laquelle il y a lieu de procéder à l'appréciation de chaque intérêt pour déterminer son poids.

Se fondant sur ces considérations méthodologiques, on peut estimer que le processus de pesée des intérêts exposé dans l'expertise juridique du 25 septembre 2019 n'a pas été mené en conformité avec les principes applicables exposés aux ch. 3.3 du présent rapport. Par exemple, l'affirmation suivante : « *si un projet atteint une production moyenne annuelle de 20 GWh, l'intérêt à sa réalisation bénéficiera donc d'un poids équivalent à l'intérêt à la protection du paysage* » (p. 4, ch. II.1.b. de l'expertise) est inexacte.

- L'expertise juridique du 25 septembre 2019 remet en question la décision de procéder à une consultation de la CFNP. Elle affirme qu'il n'existe pas de base légale justifiant la consultation. Elle affirme aussi que le préavis de la CFNP ne présente pas de valeur contraignante. L'expertise exprime encore le fait que la CFNP a établi un préavis fondé sur des erreurs d'appréciation et des faits erronés et conclut que le « *préavis de la CFNP ne saurait être déterminant dans le cadre de la pesée des intérêts à effectuer* » (p. 9, ch. II.2.d.). Prenant appui sur cette appréciation, l'expertise oppose les études d'octobre 2018 réalisées par le bureau Urbaplan, études que la CFNP a prises en considération dans son analyse, pour exprimer le fait que l'impact résultant du périmètre de Mont Sujet sur l'IFP « Chasseral » doit être relativisé (p. 10, ch. II.2.e.).

Parmi ses tâches, l'OACOT a la charge de mener la procédure d'examen préalable des dossiers qui lui sont soumis. Pour ce faire, l'OACOT effectue la consultation des services spécialisés concernés. Dans le cadre de son examen préalable, considérant l'ensemble des rapports des services spécialisés, l'OACOT a estimé qu'il n'y avait pas de raison qui justifiait de ne pas consulter la CFNP. En effet, le déroulement de la procédure a fait converger la Région et l'OACOT sur un consensus : consulter la CFNP.

Contester la valeur du préavis de la CFNP en affirmant qu'il n'existe pas de base légale pour recourir à son expertise n'est pas admissible et erroné. En effet, dans son préavis, la CFNP s'est prononcé sur la base de l'art. 7 LPN, déclarant qu'il s'agissait d'une tâche de la Confédération déterminée par le fait que le projet nécessite une dérogation à l'interdiction de défricher (art. 2 al. 1 lit. b LPN). En l'occurrence, vu les bases légales en vigueur (art. 7 LPN ; Conception énergie éolienne ; mesure C_21 du Plan directeur cantonal), consulter la CFNP dans le cadre de la procédure d'édiction du PDPE constitue une obligation en plus d'être parfaitement proportionnée à l'importance des intérêts en présence.

Une lecture attentive du préavis de la CFNP permet aussi de constater en toute objectivité que les atteintes portées aux valeurs naturelles et paysagères de l'IFP Chasseral sont très clairement décrites et détaillées et que l'ensemble de la documentation a été pris en compte pour établir ces analyses. Il n'y a ainsi pas de raison de douter de la véracité des faits et des évaluations établis par la CFNP. Ces résultats sont fondés sur les travaux de plusieurs experts neutres dont les compétences en la matière sont reconnues. A l'inverse, l'argumentation développée dans l'expertise juridique établie à la demande d'un développeur privé est faiblement détaillée et ne résulte pas du travail d'un expert reconnu dans le domaine. On peut donc douter de la valeur de cette évaluation et au moins estimer qu'elle ne constitue pas une étude objectivement suffisante pour remettre en question la qualité technique et scientifique du préavis de la CFNP, ainsi que les contenus et les conclusions qui y sont développées. Nous pouvons aussi renforcer ce point de vue en constatant que la CFNP a pu bénéficier d'explications détaillées supplémentaires à l'occasion d'une visite sur le terrain qui avait pour principal objectif d'examiner les effets du périmètre sur les objets

nationaux protégés. Ce faisant elle disposait donc d'un ensemble de connaissances pour établir son préavis.

Finalement, les faits avancés dans l'expertise juridique du 25 septembre 2019 ne mettent pas en évidence de nouvelles connaissances et/ou circonstances qui impliqueraient de devoir mettre à jour les analyses exposées dans le préavis de la CFNP. Ainsi, le fait de ne pas le prendre en considération dans la pesée des intérêts en présence constituerait une faute grave dans l'examen du PDPE, ce d'autant plus que l'expertise se fonde sur l'art. 7 LPN.

En guise de synthèse, nous constatons que l'ensemble des éléments exprimés ci-dessus conforte la décision d'avoir eu recours la CFNP, d'une part et n'autorisent pas à douter de la qualité scientifique et technique du préavis de la CFNP, d'autre part. Dans ce contexte, nous sommes donc dans l'obligation de prendre ce préavis en considération dans le processus de pesée des intérêts contrairement à ce qu'affirme l'expertise juridique du 25 septembre 2019. Nous confirmons aussi qu'il constitue une base déterminante pour apprécier les intérêts en présence et juger de l'impact du périmètre de Mont Sujet sur les objets et sites inventoriés d'importance nationale situés à proximité, dont l'IFP « Chasseral » fait naturellement partie.

- Le fait qu'une installation atteignant une production annuelle moyenne d'au moins 20 GWh revêt un intérêt national est fondé sur l'art. 12 LEn. Cependant, il convient de relever que l'estimation de la production d'énergie du périmètre de Mont Sujet exposée dans le dossier du PDPE (voir la fiche de mesure ad hoc) est assez élevée en comparaison avec les autres périmètres planifiés. Selon l'analyse multicritères menée par la Région⁴, la valeur moyenne de vent retenue est de 5,34 m/s. Les conditions de vent correspondent à celles rencontrées dans le périmètre de la Montagne de Tramelan selon l'atlas des vents de la Confédération de 2019. Sur la Montagne de Tramelan, la Région compte pourtant sur une production annuelle moyenne par éolienne inférieure d'environ 20% (4 GWh par an par éolienne) par rapport à celle planifiées au Mont Sujet (5 GWh par an par éolienne). Ainsi, si pour chaque éolienne les mêmes hypothèses de production étaient utilisées, la production annuelle moyenne attendue pour le périmètre de Mont Sujet devrait alors être ramenée à 24 GWh au lieu de 30 GWh.
- Dans le rapport du 21 août 2019 (argument D) et l'expertise juridique du 25 septembre 2019, la Région affirme que « *le Mont Sujet constitue l'une des meilleures régions de Suisse en matière de vent exploitable* » ou que « *le Mont Sujet constitue l'une des régions les plus venteuses de Suisse* ». L'atlas des vents de la Confédération montre pourtant que la vitesse moyenne des vents est plus faible que par exemple celles modélisées dans le périmètre de Mont Crosin ou des Quatre Bornes. De plus, de nombreux emplacements potentiels dans le Mittelland (p.ex. Seeland) qui sont pris en compte dans le Plan directeur cantonal présentent des vitesses moyennes de vent similaires à celles modélisées sur le Mont Sujet. Il est dès lors inexact d'affirmer qu'un potentiel de vent particulièrement élevé est exploitable sur le Mont Sujet. Cet aspect n'est pas significatif pour qualifier les spécificités du périmètre Mont Sujet.

Le périmètre de Mont Sujet ne dispose ni d'un potentiel de vent exploitable significatif ni d'un potentiel de production particulièrement élevé par rapport à d'autres emplacements également favorables. On peut ainsi constater qu'une production de pareil importance et efficacité peut être obtenue dans d'autres périmètres du canton de Berne, mais sans porter atteinte de manière aussi importante aux objectifs de protection d'objets ou sites inventoriés d'importance nationale.

De plus, même si, à long terme, les éoliennes peuvent être démontées, il convient d'examiner l'impact selon les possibilités offertes par le PDPE. Ainsi, l'argument de la réversibilité de l'impact

⁴ Rapport de la commission de révision, 2ème version, septembre 2017, p. 8.

n'est pas à même de réduire l'importance de cet impact lorsqu'il se produit puisqu'au moins une génération de citoyens en subira les conséquences.

Dans ce contexte, le fait de ne pas pouvoir implanter d'éoliennes dans le périmètre de Mont Sujet du PDPE ne constitue pas une atteinte importante à la production d'énergie éolienne dans la région du Jura bernois, dans le canton de Berne et en Suisse. En effet, le canton de Berne identifie déjà dans son Plan directeur cantonal de nombreux autres périmètres et territoires présentant des qualités au moins identiques et qui sont potentiellement favorables à l'implantation d'éoliennes. Dans ce contexte, l'abandon du périmètre de Mont Sujet ne constitue pas une mesure qui serait contraire à la stratégie du canton de Berne arrêtée dans la fiche de mesure C_21 du Plan directeur cantonal (voir. ch. 3.1 du présent rapport), bien au contraire. En outre, les objectifs de production que la Conception énergie éolienne arrête pour le canton de Berne ne sont pas remis en question par le renoncement à l'implantation de machines dans le périmètre de Mont Sujet. Ainsi, même sans ce périmètre la contribution du Jura bernois serait suffisante pour atteindre l'objectif général attribué au canton de Berne et mettre en œuvre sa stratégie en matière promotion des installations de production d'énergie éolienne.

Du point de vue de la protection du paysage, il convient de se référer à l'intérêt de protection mis en évidence dans le préavis de la CFNP. A ce titre, on peut constater que l'IFP comporte des valeurs paysagères uniques, immobiles et irremplaçables qui dépassent le périmètre de l'objet protégé. En outre, toutes les expertises techniques démontrent que l'implantation d'éoliennes dans le périmètre de Mont Sujet constitue un impact important pour l'IFP Chasseral. En l'occurrence, certains de ses objectifs de protection sont touchés de manière importante par la présence d'éoliennes à proximité de ce paysage protégé d'importance nationale. Un tel impact ne peut être compensé par des mesures spécifiques d'ajustement des critères de dimensionnement du périmètre de planification ou par des mesures de protection du paysage.

Nous constatons que la perte de production résultant de l'impossibilité d'implanter des éoliennes dans le périmètre Mont Sujet peut par contre être compensée par l'implantation d'éoliennes dans d'autres périmètres situées dans la région du Jura bernois ou ailleurs dans le canton de Berne. Nous constatons aussi que l'IFP ne peut être déplacé et présente des qualités paysagères intrinsèques particulièrement importantes. L'implantation d'éoliennes à proximité de l'objet comme planifié dans le PDPE porterait atteinte de manière importante à ces qualités paysagères et réduirait de manière significative la valeur de l'objet protégé. Ceci aurait en outre des conséquences pour le renouvellement du label du Parc naturel régional du Chasseral.

En conclusion, l'intérêt national revêtu par le périmètre de Mont Sujet, qui doit dans ce cas être apprécié de manière générale, présente au final un poids de moindre importance par rapport à l'intérêt de protection d'un paysage d'importance nationale. Dès lors, actuellement, l'appréciation des intérêts en présence et le résultat de leur mise en balance nous permet d'établir que l'intérêt national à la protection du paysage doit être privilégié au détriment de celui de la production d'énergie éolienne et des retombées économiques de cette industrie dans le cas spécifique de la planification du périmètre de Mont Sujet.

5.4 Conclusion de l'examen complémentaire

Considérant l'ensemble des appréciations exprimées ci-dessus, nous devons finalement conclure qu'un parc éolien sur le Mont Sujet n'est pas réalisable. Cela a pour conséquence que la progression de ce périmètre en coordination en cours ou en coordination réglée dans le PDPE, y.c. suite aux mesures de redimensionnement, ne peut pas être approuvée (**réserve matérielle à l'approbation**).

L'ensemble des études et expertises réalisées ont aussi permis de faire avancer l'état des connaissances concernant ce périmètre et d'établir des faits nouveaux. Pour l'instant, cette situation nous force donc aussi à demander le retrait de ce périmètre du PDPE. En effet, dès lors qu'il ne peut être retenu en coordination en cours ou réglée et vu les faits établis et le résultat de la pesée des intérêts, son maintien en information préalable ne serait pas conforme aux exigences posées

par les dispositions d'ordre supérieur. A ce titre, selon l'art. 5 OAT, seules les activités à incidence spatiale qui ne sont pas définies de manière suffisamment précise pour qu'une concertation puisse avoir lieu sont inscrites en information préalable. Or, dans le cas du périmètre de Mont Sujet, toutes les investigations ont permis de réduire les incertitudes à un niveau suffisant pour démontrer, dans le cadre de l'examen, que l'implantation d'éolienne dans ce secteur n'est pour l'instant pas faisable (**réserve matérielle à l'approbation**).

Les conclusions que nous développons ci-dessus, bien qu'elles soient fondées sur une pesée des intérêts rigoureuse, ne constituent qu'un résultat conforté sur la base des dispositions légales actuellement en vigueur. Toute évolution de ces conditions échappe cependant à notre contrôle. Ainsi, si des changements des conditions relatives à la planification des périmètres propices à l'implantation de parcs éoliens devaient intervenir, nous devrions, à la demande de la Région, reconsidérer l'examen de ce périmètre pour apprécier si ces nouvelles circonstances offrent un cadre approprié à la planification de ce périmètre.

6. Examen complémentaire du périmètre de la Montagne de Romont

Jusqu'à la soumission du dossier pour l'examen préalable, la Région a estimé que le périmètre de la Montagne de Romont ne pourrait être approuvé en coordination réglée que lorsque les plans d'affectation des parcs éoliens de la Montagne de Granges et de Montoz-Pré Richard seraient entrés en force. Le fait que la commune de Court a refusé le plan d'affectation du parc éolien de Montoz-Pré Richard a remis en question cette condition. La Région demande maintenant d'apporter une modification des conditions pour faire évoluer l'état de coordination du périmètre de la Montagne de Romont. Elle souhaite qu'il puisse être approuvé en coordination réglée dès lors que le plan d'affectation du parc éolien de la Montagne de Granges entre en force. Toutes les autres conditions restent inchangées.

Il est parfaitement compréhensible que la Région veuille conditionner la planification d'un parc éolien sur la Montagne de Romont à la réalisation de celui de la Montagne de Granges. Il découle de cette condition que les effets sur le paysage du parc éolien de la Montagne de Romont représentent une charge supplémentaire relativement faible par rapport à ceux déjà planifiés sur la Montagne de Granges. De plus, parmi les principes de la Conception énergie éolienne et du Plan directeur cantonal, le principe de concentration des machines est particulièrement important pour promouvoir un regroupement des installations planifiées et éviter une trop grande dispersion. En l'occurrence, la relation très étroite (proximité des machines, infrastructures de réseau, etc.) du périmètre de la Montagne de Romont avec le parc éolien de la Montagne de Granges soutient d'autant plus la modification envisagée par la Région.

En conclusion, nous pouvons approuver la modification proposée par la Région sans réserve.

7. Suite de la procédure

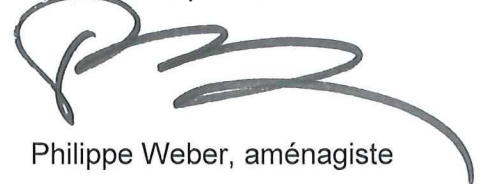
En vue de son approbation, la révision partielle du PDPE doit être corrigée et complétée sur la base des réserves et remarques formulées dans le présent rapport ainsi que celui du 9 juillet 2018.

Elle sera ensuite soumise à l'adoption de l'Assemblée des délégués de Jura bernois. Bienne (Jb.B). Une fois la décision prise par l'organe régional compétent, la révision partielle du PDPE sera adressée à l'OACOT pour approbation.

Les plans et prescriptions doivent être remis en **38 exemplaires** (nombre exact encore à confirmer) munis des indications relatives à l'approbation ainsi que des signatures du président ou de la présidente et du ou de la secrétaire de l'organe compétent pour prendre la décision.

En restant à votre disposition pour répondre à toute question, nous vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs, nos salutations les meilleures.

Office des affaires communales et
de l'organisation du territoire
Unité francophone



Philippe Weber, aménagiste

Annexes:

- Rapports mentionnés

Copie par courriel:

- Préfecture du Jura bernois
- Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage
- Service de l'aménagement du territoire du canton du Jura
- Service de l'aménagement du territoire du canton de Soleure
- Service de l'aménagement du territoire du canton de Neuchâtel
- Verein seeland.biel/bienne
- Office fédéral de l'aviation civile (OFAC)
- Office fédéral de l'environnement (OFEV)
- Département fédéral de la défense de la protection de la population et des sports (DDPS), Secrétariat général
- Office fédéral de la météorologie et de la climatologie MétéoSuisse, 6605 Locarno Monti
- Office de la coordination environnementale et de l'énergie, Section énergie
- Office des forêts, Division Dangers naturels
- Office des forêts, Division Services spécialisés et ressources
- Office des forêts, Division forestière du Jura bernois
- beco, Protection contre les immissions
- Service archéologique
- Service de monuments historiques
- Office des eaux et des déchets
- Office des ponts et chaussées, Service pour le Jura bernois
- Service de la promotion de la nature
- Inspection de la chasse
- OACOT (WAD)
- OACOT, Service de l'aménagement cantonal (BAF, LIE)
- OACOT, Service de l'aménagement local (SIR, GÄD)