

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
Office fédéral du développement territorial

Plan directeur du canton de Neuchâtel

Modifications 2001

Rapport d'examen

Berne, le 28 novembre 2001

1 OBJET ET DÉROULEMENT DE L'EXAMEN

1.1 Demande du canton

Par courrier du 13 septembre 2001, le Département de la gestion du territoire du canton de Neuchâtel, par l'intermédiaire du Service de l'aménagement du territoire, demande à l'Office fédéral du développement territorial (ARE) d'ouvrir la procédure d'approbation fédérale pour deux nouvelles fiches de coordination de son plan directeur, soit:

- la fiche n° 4-4-05: "Planification cantonale pour l'implantation d'un relais routier à proximité de la jonction autoroutière de Perreux (A5 Treytel-Areuse)";
- la fiche n° 9-0-04: "Planification cantonale pour l'implantation de deux parcs d'éoliennes en vue de la production d'énergie électrique".

1.2 Documents transmis à l'appui de la demande

Chacune des deux fiches était accompagnée d'un rapport complémentaire à la fiche, d'un rapport de consultation et de l'arrêté d'approbation du Conseil d'Etat.

En outre, par envoi du 4 octobre 2001, le Service de l'aménagement du territoire a communiqué à l'ARE le dossier de consultation relatif au plan d'affectation cantonal du parc éolien du Crêt-Meuron, établi sur la base de la fiche n° 9-0-04, pour information.

Adoptées par le Conseil d'Etat dans sa séance du 29 août 2001, soit par l'autorité cantonale compétente, les deux fiches ont été remises à la Confédération accompagnées des documents nécessaires.

Les conditions formelles pour l'examen des fiches en vue de leur approbation sont ainsi remplies.

1.3 Déroulement de l'examen

Fin septembre 2001, l'office fédéral a soumis les deux fiches aux services fédéraux membres de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT) ainsi qu'à l'Office fédéral de la communication (OFCOM). Le présent rapport prend en compte les remarques et observations émises par les services fédéraux dont le détail figure en annexe.

L'ARE a en outre transmis à l'OFEFP et à l'OFCOM le dossier de consultation relatif au plan d'affectation cantonal du parc éolien du Crêt-Meuron.

L'ARE a en revanche renoncé à consulter les cantons voisins étant donné que ni l'un ni l'autre des objets en question n'a d'effet au-delà des frontières cantonales.

2 DÉMARCHE D'ÉLABORATION, CONTENU ET FORME

2.1 Démarche d'élaboration

Etudes de base

En ce qui concerne l'implantation d'un relais routier, une "étude de faisabilité et notice d'impact" a été établie (Urbaplan, octobre 1998).

Pour ce qui est des parcs d'éoliennes, de nombreuses études ont été effectuées sur l'ensemble du territoire pour évaluer les sites potentiels les plus favorables. La fiche mentionne ces études; le processus suivi pour la sélection des sites est en outre rappelé dans le rapport complémentaire à la fiche.

Collaboration entre autorités, information et participation de la population

Les services cantonaux et les communes concernés ont été, soit associés directement aux études mentionnées ci-dessus, soit consultés dans le cadre de l'examen préalable des fiches.

Le Département cantonal de la gestion du territoire a mis les fiches de coordination en consultation par avis dans la Feuille officielle du 13 juin 2001. Il les a en outre communiquées par courrier à l'ensemble des communes, aux associations des régions et aux trois principales associations de protection du patrimoine et de la nature. Les remarques recueillies sont exposées, pour chaque fiche, dans un rapport de consultation.

Les conditions de procédure fixées par le droit fédéral ont ainsi été respectées.

2.2 Contenu des modifications

Fiche n° 4-4-05: Planification cantonale pour l'implantation d'un relais routier à proximité de la jonction autoroutière de Perreux

Aperçu du contenu et démarche cantonale

Vu qu'aucune aire autoroutière n'est planifiée sur la traversée du territoire cantonal par la A5, le canton souhaite la réalisation d'un relais routier aux abords de la A5 pour satisfaire notamment au besoin en places de stationnement pour les poids lourds. L'intérêt d'un tel projet dépasse le caractère local; aussi le canton a-t-il choisi de procéder à une planification au niveau cantonal. Il a donc entrepris une modification du plan directeur en créant une nouvelle fiche destinée à remplacer la fiche actuelle n° 4-1 et 2-02 qui traite des problèmes de stationnement des poids lourds à proximité de la A5.

Le relais routier est planifié à proximité de la future jonction autoroutière de Perreux sur les terrains de l'actuel échangeur de la route cantonale (RC5), sis sur le domaine public cantonal. Il sera accessible par le giratoire prévu au nord de ladite jonction. Outre l'aire de stationnement pouvant accueillir 64 voitures et 15 camions, il est prévu d'implanter une station-service et un restaurant.

La mise en œuvre du projet sera assurée par les communes directement concernées (Boudry et Bevaix). Suite à l'accord de principe obtenu dans le cadre du plan directeur, il s'agira encore de trouver un partenaire intéressé au projet et d'établir un plan d'affectation cantonal qui fixera le détail des aménagements; ce plan devra être adopté par le Conseil d'Etat. Si aucune installation n'est réalisée dans un délai de 10 ans, la fiche sera abrogée.

Conformité aux buts et principes de l'aménagement du territoire

Le site choisi apparaît approprié. Il est directement accessible depuis le réseau routier national et cantonal, n'engendre pas de nouvelles emprises puisqu'il utilise l'actuel échangeur de la route cantonale et, au vu des études réalisées jusqu'ici, ne suscite pas de conflits majeurs avec d'autres intérêts. La démarche suivie par le canton en matière de planification paraît en outre appropriée, même si la preuve du besoin aurait mérité d'être mieux démontrée à ce stade du projet.

Prise en considération judicieuse des tâches de la Confédération

Le projet se situe en dehors du périmètre des routes nationales et ne bénéficiera pas de subventions de la Confédération. Les services fédéraux consultés ne relèvent pas de conflits avec les tâches fédérales. Leurs remarques de détail concernant la suite des travaux figurent en annexe.

Appréciation générale

La fiche peut être approuvée. Le canton est invité à tenir compte des remarques des services fédéraux lors de la suite des travaux et veillera à ce que le projet définitif ne provoque pas d'emprises sur les terres agricoles.

Fiche n° 9-0-04: Planification cantonale pour l'implantation de deux parcs d'éoliennes en vue de la production d'énergie électrique

Aperçu du contenu et démarche cantonale

Les études préliminaires ont montré que le canton de Neuchâtel présente des caractéristiques très favorables en matière d'énergie éolienne. Le canton désire donc produire le plus possible d'énergie par ce biais tout en concentrant cette production sur un minimum de sites, ceci afin de limiter l'emprise sur le paysage. Il s'est ainsi fixé un nombre maximal de deux parcs d'éoliennes à implanter sur son territoire.

Plusieurs études ont été entreprises pour évaluer sur les plans technique et environnemental les sites potentiels sur l'ensemble du territoire cantonal. Sur la base de ces études ainsi que de la consultation des organisations de protection de l'environnement et des autorités communales intéressées, quatre sites ont été retenus: La Vue des Alpes, Le Crêt Meuron, La Montagne de Buttes et La Racine.

Le site du Crêt Meuron a été choisi pour l'implantation du premier parc. La fiche indique les raisons qui ont présidé à ce choix. Le site est décrit plus en détail dans le rapport complémentaire.

L'emplacement du second parc n'est pas encore déterminé; le choix entre les trois autres sites retenus interviendra lorsque toutes les analyses et études techniques seront réalisées et donnera lieu à une nouvelle adaptation du plan directeur.

Suite à l'adjonction de la nouvelle fiche dans le plan directeur, un plan d'affectation cantonal (PAC) pour le site du Crêt Meuron sera établi et mis à l'enquête publique avant d'être adopté par le Conseil d'Etat; suivra ensuite la demande de permis de construire. Les mêmes démarches seront appliquées, le moment venu, pour le second site. Le rapport complémentaire définit, dans un cahier des charges général, les éléments à développer dans les PAC. Si aucune installation n'est réalisée dans un délai de 10 ans, la fiche sera abrogée.

Conformité aux buts et principes de l'aménagement du territoire

La production d'électricité par des énergies renouvelables et la concentration de la production sur les sites les plus appropriés vont pleinement dans le sens des buts et principes de l'aménagement du territoire. Les démarches entreprises par le canton pour déterminer les sites potentiels de même que celles prévues pour la suite de la planification sont adéquates.

L'emplacement du premier site retenu paraît judicieux. Il présente de nombreux avantages notamment du fait des infrastructures existantes (voies d'accès, raccordement électrique, équipements touristiques); les études effectuées ont en outre démontré la faisabilité du projet et n'ont pas mis en évidence de conflits ou impacts majeurs.

Prise en considération judicieuse des tâches de la Confédération

Le projet neuchâtelois répond aux objectifs du programme SuisseEnergie soutenu par la Confédération. La fiche fait par ailleurs mention des besoins de coordination avec les tâches fédérales: étant donné que des interférences avec l'émetteur-récepteur de Tête de Ran ne sont pas exclues, la fiche prévoit que le projet de détail sera soumis à l'Office fédéral de la communication (OFCOM); elle rappelle également la nécessité de procéder à un balisage adéquat des installations et l'obligation d'annoncer toute modification du projet demandées par l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC).

Dans le cadre de la consultation sur le plan directeur, les services fédéraux n'ont pas relevé de conflits majeurs avec les tâches de la Confédération. Afin d'éviter une charge supplémentaire sur la nature et le paysage, l'OFEFP demande cependant que les chemins d'accès aux éoliennes ne soient pas asphaltés et qu'ils soient interdits au trafic motorisé des visiteurs. Les remarques détaillées des services fédéraux figurent en annexe.

Appréciation générale

Compte tenu des conditions fixées, la fiche peut être approuvée. Le canton veillera à ce que les exigences des services fédéraux soient respectées dans le cadre du plan d'affectation cantonal et du permis de construire.

2.3 Forme du plan directeur

Texte du plan directeur

Le canton a appliqué la structure générale des fiches contenues dans le plan directeur 1988. Les décisions et les exigences relatives à la coordination figurent dans un

chapitre intitulé "Données de base"; ce terme ne paraît pas très heureux étant donné le sens différent qu'il a dans l'art. 6, al. 4 OAT.

La catégorie "mesure arrêtée" (= "coordination réglée" selon la nouvelle terminologie inscrite dans l'OAT) a été appliquée à l'ensemble de la fiche 9-0-04, alors que l'emplacement du second parc n'est pas encore déterminé. Il aurait été utile de mieux différencier l'état de coordination des différents contenus de la fiche.

Le canton est invité à rechercher une meilleure solution à ces aspects formels lors d'adaptations ultérieures ou du remaniement intégral de son plan directeur.

Carte du plan directeur

La fiche relative au relais routier ne montre la localisation de l'installation que de façon approximative, alors que celle relative aux parcs d'éoliennes ne contient pas de représentation cartographique. Il y en a par contre dans le rapport complémentaire à la fiche 9-0-04 qui constitue selon le chapitre G une annexe à la fiche, mais dont nous ignorons s'il sera distribué aux utilisateurs du plan directeur.

Dans tous les cas, le canton veillera à ce que les instances de la Confédération, du canton et des communes auxquelles seront transmises les fiches après l'approbation fédérale reçoivent également des données cartographiques suffisantes pour permettre de replacer les projets concernés dans leur contexte spatial.

Rapport explicatif

Le canton a fourni un rapport complémentaire aux fiches ainsi qu'un rapport de consultation. Ces documents regroupent les informations nécessaires demandées à l'art. 7 OAT.

3 CONCLUSIONS

Au terme de l'examen effectué et de la consultation de la COT, l'ARE constate que les modifications proposées du plan directeur du canton de Neuchâtel sont conformes aux buts et principes de l'aménagement du territoire et qu'elles prennent en considération de manière adéquate les tâches de la Confédération ayant des effets sur l'organisation du territoire.

Il propose par conséquent au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) d'approuver les fiches 4-4-05 "Planification cantonale pour l'implantation d'un relais routier à proximité de la jonction autoroutière de Perreux" et 9-0-04 "Planification cantonale pour l'implantation de deux parcs d'éoliennes en vue de la production d'énergie électrique".

En ce qui concerne le parc éolien du Crêt Meuron pour lequel la coordination est réglée au niveau du plan directeur, le canton veillera à ce que les exigences des services fédéraux (préservation du tracé des faisceaux hertziens, balisage des installations pour l'aviation civile, non asphaltage des chemins d'accès et fermeture au trafic motorisé des visiteurs) soient respectées dans le cadre du plan d'affectation cantonal et du permis de construire.

Le canton de Neuchâtel est en outre invité à

- mettre à jour le rapport complémentaire à la fiche 9-0-04 dans le sens des remarques de l'OFCOM figurant en annexe;
- joindre aux fiches, en vue de leur envoi aux instances concernées, des données cartographiques suffisantes pour permettre de replacer les projets concernés dans leur contexte spatial;
- tenir compte, lors de la mise en œuvre des fiches et de la suite des travaux d'aménagement, des autres remarques contenues dans le présent rapport d'examen.

L'ARE demeure à la disposition du canton en vue de lui fournir toute explication utile à la compréhension des observations figurant dans le présent rapport.

Berne, le 28 novembre 2001

Office fédéral du développement territorial
Le directeur

Pierre-Alain Rumley

ANNEXE: REMARQUES COMPLÉMENTAIRES DES SERVICES FÉDÉRAUX

Fiche n° 4-4-05: Planification cantonale pour l'implantation d'un relais routier à proximité de la jonction autoroutière de Perreux

Préavis de l'Office fédéral des routes (OFROU): L'OFROU précise que l'aménagement prévu, situé en dehors du périmètre de construction de l'A5, ne bénéficiera pas des subventions allouées à la construction de l'autoroute.

Il signale en outre que le schéma des circulations prévu, tel qu'il ressort de l'étude de faisabilité, n'est pas acceptable et devra être revu lors de l'élaboration du projet définitif. En effet, selon les plans fournis, l'arrêt d'un poids-lourd à la station-service empêche le passage des véhicules en direction du parking et risque de provoquer un refoulement dans le giratoire.

Préavis de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP): Le relais routier sera situé à proximité de l'objet IFP n° 1206 "Coteaux de Cortaillod et de Bevaix" et des objets ISOS d'importance nationale Boudry et Cortaillod. La CFNP est de l'avis qu'il n'entrera pas en conflit avec ceux-ci. Son impact devra néanmoins être soigneusement évalué dans l'élaboration du projet de détail.

Fiche n° 9-0-04: Planification cantonale pour l'implantation de deux parcs d'éoliennes en vue de la production d'énergie électrique

Préavis de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEPF): Au titre de la promotion des énergies renouvelables, l'OFEPF est favorable à l'implantation d'un certain nombre d'éoliennes en Suisse; si, dans l'optique de l'aménagement du territoire, il est judicieux de concentrer les installations en quelques endroits appropriés, il convient cependant de rappeler le fort impact de ces installations sur le paysage.

La présence des installations amènera sans doute davantage de visiteurs sur les sites d'implantation, ce qui pourrait provoquer une charge supplémentaire pour la nature et le paysage. Il s'agira notamment d'éviter que les véhicules privés pénètrent dans les pâturages jurassiens. L'OFEPF propose donc que les chemins d'accès ne soient pas asphaltés et qu'ils demeurent interdits au trafic motorisé lié aux visiteurs.

Préavis de la CFNP: La CFNP approuve la démarche choisie par le canton pour déterminer les sites potentiels et constate avec satisfaction qu'aucun des quatre sites retenus ne figure dans un objet IFP. Lors de l'élaboration du projet de détail, l'évaluation de l'impact ne devra pas se limiter au parc mais aussi s'étendre aux lignes électriques et aux autres infrastructures qui en découlent, comme cela a été fait dans le choix du site de Crêt Meuron.

Préavis de l'Office fédéral de la communication (OFCOM): L'OFCOM relève que l'existence de stations hertziennes n'exclut pas en principe la construction d'éoliennes. Les deux types d'installations doivent simplement être soigneusement coordonnées avant leur mise en service, respectivement leur construction. Il réitère donc sa demande d'être consulté par l'autorité compétente avant qu'un permis de construire ne soit délivré.

L'OFCOM relève en outre que, dans les exigences posées au contenu du rapport 47 OAT mentionnées dans le rapport complémentaire à la fiche (chapitre 5.2), le contrôle

de l'emplacement des éoliennes en rapport avec la présence de faisceaux hertziens est cité dans le domaine d'étude relatif aux rayonnements électromagnétiques non ionisants. Or, par sa nature, ce contrôle n'a aucun lien avec la protection de l'environnement et l'Ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI). En fait, il s'agit d'un contrôle technique afin que les impacts sur l'espace au dessus du sol d'une implantation physique d'une part et l'utilisation du spectre dans ses alentours d'autre part soient compatibles. Par conséquent, il propose de faire figurer ce contrôle sous une lettre spécifique, intitulée par exemple "Faisceaux hertziens".