

BGer 1C_329/2021 vom 1. November 2023

Bundesgericht, 2023-11-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_329_2021

FR: TF 1C_329/2021 du 1 novembre 2023

IT: TF 1C_329/2021 del 1 novembre 2023

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 147 I 89 consid. 1).

E. 1.1

Paysage ondulé caractérisé par une mosaïque de forêts, pâturages boisés et marais, dans lequel s'intègrent harmonieusement de petits villages et des hameaux; 1.2 Paysage agro-sylvo-pastoral traditionnel de haut plateau dans le Jura plissé, unique par sa qualité et son étendue; 1.3 Un des plus beaux ensembles de tourbières en Suisse, avec plusieurs hauts-marais très bien conservés; 1.4 Succession remarquable de larges anticlinaux et synclinaux présentant de nombreuses dépressions; 1.5 Étangs artificiels de haute valeur naturelle et paysagère; 1.6 Mosaïque de milieux naturels avec plusieurs espèces spécialisées; 1.7 Important complexe de milieux humides avec des conditions naturelles intactes; 1.8 Vastes pâturages boisés dans les zones de transition entre forêts et prés; 1.9 Plusieurs associations forestières rares; 1.10 Hameaux avec un patrimoine rural très diversifié de grande valeur.

Les objectifs de protection sont par ailleurs les suivants:

E. 1.2

Pour justifier de sa qualité pour recourir, la commune fait valoir qu'elle serait touchée comme un particulier, en tant que propriétaire de plusieurs parcelles situées à proximité immédiate du parc éolien. Elle se dit par ailleurs concernée en tant qu'elle serait touchée dans sa souveraineté, dès lors que les impacts du PQ sur son territoire n'auraient pas été examinés. Elle invoque enfin l'autonomie communale en se plaignant de ne pas avoir pu participer à l'élaboration du plan directeur et du projet litigieux, conformément selon elle à l'art. 2 LAT .

Dans la mesure où la recourante agit à l'instar d'un propriétaire privé dont les biens-fonds sont situés à proximité immédiate du PQ, il convient de lui reconnaître la qualité pour recourir, sans rechercher si la commune peut également prétendre agir dans l'intérêt de ses administrés; la question de l'autonomie communale, que la recourante n'explique guère (elle ne prétend notamment pas que le projet litigieux aurait des incidences sur ses propres tâches d'aménagement du territoire, cf. arrêt 1C_115/2022 du 27 avril 2023 consid. 1.2), peut elle aussi demeurer indéterminée à ce stade.

Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière.

E. 1.3

Le présent arrêt est rendu dans la langue de l'arrêt attaqué, soit le français. Quand bien même le recours et les écritures ultérieures sont rédigés en allemand, il n'y a pas de raison suffisante pour s'écarter de la règle de l' art. 54 al. 1 LTF .

E. 2

Dans un premier grief d'ordre formel, la recourante reproche à la cour cantonale de ne pas être entrée en matière sur les griefs relatifs, d'une part, au caractère insuffisant de l'étude de bruit (les immissions sur le territoire de la commune recourante n'auraient pas été prises en considération), et, d'autre part, aux effets inconnus de l'éclairage nocturne des éoliennes. Elle relève qu'en tant que petite commune dépourvue de service juridique, elle agissait comme simple laïque, de sorte que le refus d'entrer en matière sur des griefs suffisamment compréhensibles constituerait un formalisme excessif et une application arbitraire de l'art. 32 de la loi cantonale sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA, RS/BE 155.21). La recourante relève que l'intimée a répondu aux griefs en question, démontrant ainsi qu'ils étaient suffisamment compréhensibles.

E. 2.1

Le droit d'être entendu garanti à l' art. 29 al. 2 Cst. , implique notamment le devoir pour l'autorité de motiver sa décision. L'autorité n'est pas tenue de se prononcer sur tous les moyens des parties et peut ainsi se limiter aux points essentiels pour la décision à rendre (ATF 145 IV 99 consid. 3.1; 141 III 28 consid. 3.2.4). En revanche, elle se rend coupable d'un déni de justice formel lorsqu'elle omet de se prononcer sur des griefs valablement soulevés et qui présentent une certaine pertinence (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1; arrêt 6B_984/2018 du 4 avril 2019 consid. 6.1).

E. 2.2

L'art. 32 al. 2 LPJA prévoit que les écritures des parties doivent contenir les conclusions, l'indication des faits, moyens de preuve et motifs et porter une signature; les moyens de preuve disponibles y seront joints. Se référant à sa propre jurisprudence ainsi qu'à celle du Tribunal fédéral relative à l' art. 42 al. 2 LTF (ATF 140 III 86 consid. 2, 134 II 244 consid. 2), la cour cantonale a considéré que la motivation consistant à reprendre les écritures formées devant les instances précédentes ou à simplement s'y référer, sans exposer en quoi la décision attaquée serait contraire au droit, ne satisfaisait pas à cette exigence. Il n'apparaît ni arbitraire, ni formaliste à l'excès de procéder de la sorte; l'exigence d'une motivation topique est opposable à quiconque entend recourir contre une décision, qu'il soit ou non assisté d'un avocat. Tel est en particulier le cas d'une autorité communale qui, même sans disposer d'un service juridique, doit être à même de contester efficacement les actes susceptibles de la toucher directement.

E. 2.3

Dans sa décision du 29 juillet 2019, la DIJ considère que l'évaluation du bruit des installations éoliennes doit avoir lieu selon la directive cantonale "Protection contre le bruit émis par les installations éoliennes" (Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement - BECO -, Office de l'environnement et de l'énergie. Protection contre les immissions, du 1er juillet 2012), qui fixe les points d'immission dans un rayon de 300 m pour un degré de sensibilité (DS) III. Un seul bâtiment se situait dans ce périmètre. En outre 30 points d'immission avaient été examinés dans un rayon de 500 m. Le dépassement des valeurs de planification pour quelques points d'immission nécessitent une exploitation en mode plus silencieux de nuit, ainsi que plusieurs allègements. Dans son recours au Tribunal

administratif, la commune relevait que son territoire était "effacé de la carte", et que les données figurant dans l'expertise acoustique n'étaient "pas sérieuse". L'existence d'allègements démontrait que les promoteurs cherchaient à minimiser les nuisances. Une telle motivation pouvait à juste titre être considérée comme insuffisante. La commune recourante ne prétendait notamment pas que des lieux d'immission pertinents se trouvant sur son territoire auraient été ignorés. Le fait que l'intimée ait jugé opportun d'apporter une réponse aux objections de la recourante ne signifie pas que celles-ci étaient suffisamment motivées. Au demeurant, les considérants de l'arrêt attaqué relatif aux arguments des autres recourants répondent aux objections en question s'agissant de la crédibilité de l'expertise acoustique (consid. 5.7), et du fait qu'un allègement avait été accordé (consid. 5.7.6).

E. 2.4

S'agissant des effets de l'éclairage nocturne, le recours cantonal n'était pas mieux motivé. La DIJ a considéré à ce propos que pour des motifs de sécurité dictés par l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), il n'était pas possible de renoncer à l'éclairage des éoliennes. Toutefois, il y aurait lieu de choisir un éclairage n'ayant que de faibles incidences sur les êtres humains et la faune, de sorte que le principe de précaution serait respecté. Dans son recours cantonal, la recourante se contentait d'affirmer que l'on ignorait l'impact sur le village des Genevez; aucun photomontage n'avait été réalisé alors que l'impact sur la partie nord serait potentiellement important, compte tenu de l'éclairage existant sur les éoliennes du Mont Crosin. A nouveau, cette argumentation ne tient pas compte de la réponse apportée par la DIJ, fondée sur des motifs de sécurité aérienne et tenant compte du principe de précaution. C'est dès lors à juste titre que le grief a lui aussi été déclaré irrecevable.

E. 2.5

Le grief d'arbitraire et de déni de justice doit par conséquent être écarté.

E. 3

La recourante considère ensuite, en invoquant les art. 7 et 10 LAT, que la procédure d'adoption du plan directeur bernois serait contraire à la loi, dans la mesure où elle n'a pas été consultée et où les déterminations du canton du Jura n'auraient pas été prises en compte. Le droit de participation du canton et de la commune irait au-delà de celui qui est consacré pour la population à l'art. 4 LAT

E. 3.1

Conserver le caractère, la structure et la qualité du paysage agro-sylvo-pastoral traditionnel; 3.2 Conserver les formations géologiques, géomorphologiques et karstiques caractéristiques, en particulier les dolines, les emposieux et les affleurements rocheux; 3.3 Conserver la mosaïque de forêts, pâturages boisés, pâturages et marais; 3.4 Conserver les qualités biologiques et paysagères et la fonction écologique des milieux humides et aquatiques ainsi que leurs espèces caractéristiques; 3.5 Conserver une utilisation agro-sylvo-pastorale adaptée au contexte local et permettre son évolution; 3.6 Conserver les structures et éléments paysagers caractéristiques tels que les pâturages boisés, les fermes avec leur architecture traditionnelle, les haies, les allées et les murs de pierres sèches. 3.7 Conserver les hameaux et les constructions isolées caractéristiques dans leur substance et leur contexte d'origine.

E. 3.2

Il est douteux que la commune recourante ait la qualité pour se prévaloir du droit de participation reconnu spécifiquement au canton. Quoiqu'il en soit, l'arrêt attaqué retient que le canton du Jura a participé à l'élaboration, par l'Association régionale Jura-Bienne (ARJB) du plan directeur régional - Parcs éoliens dans le Jura bernois (PDPE) en 2008 (le Service d'aménagement du territoire du canton du Jura a remis une prise de position à ce sujet), ainsi que lors de sa révision en 2012, ce que la recourante ne conteste pas. En outre, le canton du Jura a été interpellé dans le cadre de l'adaptation du Plan directeur du canton de Berne et de sa fiche de mesures C_21 consacrée à la promotion des installations de production d'énergie éolienne, et ne s'est pas formellement opposé à la désignation de la Montagne de Tramelan en tant que site propice à l'implantation d'éoliennes. Il n'a d'ailleurs pas demandé la mise en oeuvre d'une procédure de conciliation, comme le lui permettent les art. 12 al. 2 LAT et 13 al. 1 OAT (RS 700.1). Le projet de la Montagne de Tramelan a été approuvé en coordination réglée, ce qui signifie notamment que les exigences relatives à la participation des cantons voisins ont été considérées comme respectées (art. 11 al. 1 LAT).

Lors de la procédure d'examen préalable du plan litigieux, le canton du Jura a fourni une prise de position le 7 août 2014, dans laquelle il demandait qu'aucune éolienne ne soit visible depuis le site marécageux d'importance nationale de l'étang de la Gruère et depuis le site de Bellelay; la DIJ ayant répondu qu'il avait déjà été renoncé à plusieurs éoliennes et que la machine T7 avait été déplacée, le canton du Jura a fait savoir qu'il regrettait que ses remarques n'aient pas été prises en compte; il ne s'opposait pas à la planification d'un parc éolien sur le site de la Montagne de Tramelan, mais espérait que le projet allait être revu. Le 18 décembre 2014, il lui fut indiqué que le projet était maintenu mais que le Conseil exécutif restait à disposition pour un éventuel entretien. Le canton du Jura n'a plus réagi.

E. 3.3

Les dispositions invoquées par la recourante (art. 7 et 10 LAT) se rapportent à l'élaboration des plans directeurs; la recourante ne saurait rien en déduire quant à son propre droit de participer dans les phases ultérieures que sont celles du plan de quartier et de l'autorisation de construire. Pour ce qui la concerne, la recourante ne conteste plus qu'elle a pris connaissance du projet lors de la procédure de participation et d'information mise sur pied au mois de mai 2012. Comme le relève la cour cantonale, certains échanges ont eu lieu entre la commune recourante et celle de Tramelan, et une séance d'information a encore été organisée spécifiquement pour la recourante, le 24 août 2012. La commune recourante a encore participé à la procédure de recours devant les instances cantonales et fédérales successives. Si l'ensemble des critiques soulevées n'ont pas été suivies, on ne saurait prétendre comme le fait la recourante qu'elles auraient été ignorées.

Dans la mesure où il est recevable, le grief doit être écarté.

E. 4

La recourante invoque ensuite les art. 8 al. 2 LAT et 10 de la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne, RS 730.0). Elle estime que le plan directeur cantonal, soit sa fiche de mesures C_21, n'expliquerait pas le choix et l'importance du site au regard des critères déterminants (concernant notamment la protection du paysage et de la nature) et ne comporterait pas de pesée suffisante des intérêts, pas d'étude de faisabilité ni d'examen de variantes. La chronologie et l'ordre de réalisation des parcs ne seraient pas non plus fixés. Le simple renvoi au PDPE ne serait pas suffisant. Rien ne permettrait d'admettre que la coordination serait réglée au sens de l' art. 5 al. 2 let. a OAT .

E. 4.1

Selon l' art. 8 al. 1 LAT , les plans directeurs cantonaux doivent comporter au moins les précisions suivantes: le cours que doit suivre l'aménagement du territoire (let. a), la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, afin d'atteindre le développement souhaité (let b.) ainsi qu'une liste de priorités et les moyens à mettre en oeuvre (let. c). L' art. 5 al. 1 OAT précise que le plan directeur cantonal présente les résultats des études d'aménagement cantonales et l'état de la collaboration avec la Confédération, les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins, dans la mesure où ces éléments influent de manière sensible sur le développement spatial souhaité. Entrée en vigueur le 1er janvier 2018, la nouvelle loi fédérale sur l'énergie du 30 septembre 2016 abrogeant la précédente loi sur l'énergie du 26 juin 1998 (RO 1999 197) prévoit qu'il appartient aux cantons de veiller à ce que leur plan directeur désigne les zones qui se prêtent à l'exploitation de l'énergie éolienne (art. 10 al. 1 LEne). Cette obligation figure également à l' art. 8b LAT .

L'utilisation des énergies renouvelables doit faire partie intégrante des plans directeurs cantonaux, notamment pour les technologies dont l'importance dépasse l'échelle régionale, c'est-à-dire en premier lieu pour la force hydraulique et l'énergie éolienne (ATF 147 II 164 consid. 3.2). Les projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement, à l'instar des parcs éoliens, doivent ainsi être expressément prévus dans le plan directeur cantonal (art. 8 al. 2 LAT), en d'autres termes y figurer comme faisant l'objet d'une coordination réglée selon l' art. 5 al. 2 let. a OAT (cf. ATF 149 II 86 consid. 2.1; 147 II 164 consid. 3.3, arrêt 1C_346/2014 du 26 octobre 2016 consid. 2.8, publié in DEP 2017 p. 45; Pierre TSCHANNEN, in Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019, n. 3 ad art. 8b LAT ; sur la notion de coordination réglée,

ibid ., n. 30 s. ad art. 8 LAT). De telles installations nécessitent en effet des études approfondies quant à leurs effets notamment sur le paysage, les sites, la faune; elles requièrent une évaluation des nuisances et mobilisent d'importantes ressources financières; elles sont aussi susceptibles de rencontrer une opposition de la part de la population. Il sera procédé soit à une planification positive, consistant à identifier les sites susceptibles d'accueillir les installations concernées, soit à une planification négative désignant les secteurs dans lesquels aucun grand projet à incidences spatiales n'est admis, soit encore à une combinaison des deux méthodes (cf. ATF 137 II 254 consid. 3.2). Cela n'exclut cependant pas de devoir procéder à un nouvel examen de la justification de chaque projet concret (par exemple quant à la vitesse des vents) lors de l'établissement d'une zone dédiée à un parc éolien, dans le cadre de la pesée des intérêts (cf. art. 3 al. 1 OAT ; arrêt 1C_564/2020 du 24 février 2022 consid. 4.1).

E. 4.2

Le site de la Montagne de Tramelan a d'abord été identifié parmi les 110 objets figurant dans le Concept énergie éolienne pour la Suisse de 2004 (OFEN, 13 juillet 2004), soit une planification sectorielle au sens de l' art. 13 LAT déterminant les sites éoliens prioritaires au niveau national selon des critères tels que la présence de sites protégés, de forêts ou de zones urbanisées, ainsi que les conditions de vent. Il constitue un "site restant", soit un site non contesté fondamentalement et nécessitant des études plus approfondies (p. 20 et annexe A p. 28). Dans le PDPE de 2008, le site a été reconnu comme l'un des plus favorables du Jura bernois en raison de la bonne accessibilité, du fait que le secteur était déjà fortement

marqué par les activités humaines préexistantes et ne présentant pas d'intérêts naturels prédominants, et de la bonne exposition aux vents grâce à une forte proportion de terres ouvertes. A ce stade, de nombreux emplacements ont été éliminés en raison de critères défavorables (présence de forêts, nature du terrain, zones construites, sites protégés, présence du Grand Tétras). Lors de l'élaboration de la planification directrice, le site a ainsi fait l'objet d'une sélection sur la base de critères objectifs dûment identifiés. Le fait que la fiche C_21 du PDC ne reprenne pas in extenso les critères qui ont présidé à la sélection des territoires potentiels et des périmètres propices à l'implantation d'éoliennes, ni ne définisse avec précision les caractéristiques de chaque parc éolien, ne prêche pas à conséquence dès lors que ces données figurent dans le PDPE auquel il est expressément renvoyé. La jurisprudence n'impose pas non plus de prévoir, au stade du plan directeur, l'ordre de réalisation des différents projets éoliens (arrêts 1C_407/2020 du 27 octobre 2022 consid. 9; 1C_628/2019 du 22 décembre 2021 consid. 2.2 et 3.3).

Le grief doit être écarté.

E. 5

S'agissant de la protection contre le bruit, la recourante élève diverses critiques à l'encontre de l'expertise produite à l'appui du rapport d'impact. Elle se plaint de ce qu'aucune évaluation n'ait été effectuée concernant son territoire, en particulier s'agissant de la cabane forestière dont elle est propriétaire dans la région du Cras des Bémont et de la station supérieure du télésiège dans la région du Cras Clave. Les calculs de bruit auraient été effectués sans tenir compte des spécificités de chaque éolienne, ni de l'effet de cumul. Les vitesses du vent retenues ne figureraient pas non plus dans l'expertise et l'application de la norme ISO 9613-2 ne serait pas pertinente pour des sources de bruit situées en hauteur. Enfin, la correction de niveau K3 (composante impulsive) devrait être de 4 dB (A), de sorte que les allègements n'auraient pas dû être accordés.

E. 5.1

Le parc éolien projeté est une installation fixe nouvelle au sens des art. 7 al. 7 LPE et 2 al. 1 de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB, RS 814.41), dont l'exploitation produit du bruit extérieur. A ce titre, il ne peut être construit, en vertu des art. 25 al. 1 LPE et 7 al. 1 let. b OPB, que si les immissions sonores dues à cette seule installation de production d'énergie ne dépassent pas les valeurs de planification fixées à l'annexe 6 de l'OPB. Des allègements peuvent toutefois être accordés si l'observation des valeurs de planification constitue une charge disproportionnée pour une installation présentant un intérêt public prépondérant, notamment en matière d'aménagement du territoire. Les valeurs limites d'immissions ne doivent cependant pas être dépassées (art. 7 al. 2 OPB). En outre, les émissions de bruit doivent être limitées par des mesures préventives dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportable (art. 11 al. 2 LPE et 7 al. 1 let. a OPB). Les valeurs limites d'exposition sont fixées dans les annexes de l'OPB (art. 40 al. 1 OPB) en fonction du type d'installation et du degré de sensibilité au bruit attribué à la zone d'affectation. Les valeurs limites de planification sont inférieures aux valeurs limites d'immissions (art. 23 LPE). Lorsque les valeurs limites d'exposition font défaut, l'autorité d'exécution évalue les immissions de bruit au sens de l' art. 15 LPE en tenant compte des art. 19 et 23 de la loi (art. 40 al. 3 OPB ; ATF 146 II 17 consid. 6.2-6.3; 133 II 292 consid. 3.3). Les valeurs limites d'immissions doivent donc être fixées de manière que, selon l'état

de la science et l'expérience, les immissions inférieures à ces valeurs ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être (art. 15 LPE).

L'annexe 6 ch. 1 OPB énumère les installations auxquelles s'appliquent les valeurs limites d'exposition du ch. 2. Il s'agit notamment des installations industrielles, artisanales et agricoles et des installations de chauffage, de ventilation et de climatisation. Toute une série d'autres installations leur sont assimilées, notamment les installations de production d'énergie. Les types de bruit dont la nature s'écarte de celle du bruit industriel et artisanal, tel que le bruit des restaurants, des installations de sport et de loisirs, des postes de collecte de matériaux usagés ou encore les autres bruits quotidiens, ne peuvent pas être déterminés et évalués selon l'annexe 6 OPB. Ces immissions sont évaluées au cas par cas (OFEV, Détermination et évaluation du bruit de l'industrie et de l'artisanat, 2016, p. 17).

Sur mandat de l'OFEV, le Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche (EMPA) a établi le 22 janvier 2010 un rapport "Evaluation des émissions de bruit et mesures de limitation des émissions pour les installations éoliennes" (rapport EMPA) qui permet de déterminer les nuisances sonores dues aux éoliennes en vertu de l'annexe 6 OPB. Le but de la méthode est de quantifier les immissions sonores à l'aide d'une mesure de l'exposition au bruit qui reflète les caractéristiques du bruit ressenties comme gênantes par la population. Cette mesure de l'exposition (niveau d'évaluation Lr) se compose du niveau moyen équivalent de l'immission sonore Leq, d'une correction temporelle ainsi que de corrections de niveau (K1, K2, K3) qui tiennent compte des différentes caractéristiques de gêne spécifiques du bruit. Le niveau Lr ainsi déterminé est alors comparé aux valeurs limites d'exposition fixées à l'annexe 6 de l'OPB (ATF 147 II 319 consid. 11.3). La procédure concrète de détermination du bruit incombe au cas par cas aux autorités cantonales. Celles-ci doivent alors prendre en compte les particularités de l'installation et des environs, ce qui leur confère une certaine marge d'appréciation.

E. 5.2

L'expertise de bruit du 27 août 2014 présente dans ses résultats deux cartes d'isophones des niveaux d'évaluation de jour et de nuit, représentant les 30 lieux d'immission (pp 18-19). L'auteur du rapport précise avoir pris en considération tous les points concernés dans un rayon de 500 m. Les isophones s'étendent ainsi à l'ensemble du territoire, y compris celui de la commune recourante et il apparaît que pour les deux lieux mentionnés par la recourante, les valeurs de planification sont respectées, de jour comme de nuit. La recourante n'apporte d'ailleurs aucune indication permettant de retenir que les locaux en question seraient sensibles au bruit au sens de l' art. 2 al. 6 OPB . Seuls trois points d'immissions (n° s 14, 15 proches de l'éolienne T4, et 24 proche de l'éolienne T6) connaissent de légers dépassements des valeurs de planification de nuit - soit 50,3, 50,9 et 50, 5 dB (A) au lieu de 50 dB (A) malgré un mode d'exploitation moins bruyant durant la période nocturne pour ces machines -, et nécessitent l'octroi d'allègements.

Contrairement à ce que soutient la recourante, l'étude de bruit tient compte des niveaux de bruit propres à chaque éolienne en fonction de l'emplacement (p. 15) et du mode d'exploitation spécifiques à certaines d'entre elles (mode 2 plus silencieux durant la nuit). Les phases de bruit ont été définies en tenant compte des spécificités des modèles d'éoliennes et en fonction de la vitesse du vent à la hauteur du moyeu à chaque emplacement, calculée à l'aide du logiciel CFD WindSim, sur la base des mesures et évaluations de vent figurant dans l'étude spécifique au site de Tramelan

(Windenergieprojekt Tramelan, Aktualisiertes Schlussgutachten mit Ertragsprognosen Berücksichtigung von Verlusten durch Massnahmen wegen Schall- und Schattenwurfimmissionen, Vereisung und zum Fledermausschutz, Meteotest, Berne, 14 avril 2014, mentionné à la p. 3 note 1 de l'expertise de bruit). L'évaluation tient compte des différentes phases de vent, comme cela ressort de l'annexe B. L'expertise calcule les émissions cumulées de chaque éolienne pour chaque lieu d'immission, en tenant compte de la distance de propagation et des différents facteurs d'atténuation. La recourante critique également en vain l'application de la norme ISO 9613-2 pour la modélisation de la propagation acoustique; elle préconise l'application de la norme ISO 9613-2 "Interimsverfahren" telle qu'appliquée en Allemagne. Comme le relève l'OFEV, l'application de cette dernière aboutit à des niveaux sonores légèrement plus élevés à grande distance (plus de 800 mètres). Toutefois, à de telles distances, les valeurs de planification sont largement respectées dans le cas d'espèce. En outre, la simplification recommandée par l'EMPA pour l'effet de sol $A_{gr}=-1$ aboutit à un effet similaire, de sorte que l'application de la norme "intérimaire" n'est pas requise en Suisse (arrêt 1C_575/2019 du 1er mars 2022 consid. 5.4.2). Il apparaît enfin que, contrairement à ce que soutient la recourante, le logiciel WindPro prend automatiquement en compte la hauteur de la source de bruit, soit en l'occurrence 145 m.

E. 5.3

La recourante critique également en vain l'application du facteur de correction K3 pour la composante impulsive du bruit. Elle estime en effet qu'une valeur de 4 dB aurait dû être appliquée de manière générale, conformément selon elle aux recommandations de l'EMPA.

Le rapport EMPA précité recommande les corrections de niveau suivantes: $K_1=5$, $K_2=0$, $K_3=4$. La correction de niveau K3 prend en considération "l'audibilité des composantes impulsives du bruit au lieu d'immission". Celle-ci ne se limite pas à la définition purement acoustique de l'impulsivité telle qu'on la trouve notamment dans les normes correspondantes. L'audibilité des composantes impulsives du bruit au sens de l'OPB contient aussi les caractéristiques de gêne rythmiques similaires. Pour les installations éoliennes, cela correspond notamment à la modulation d'amplitude du bruit, bien perceptible et particulièrement gênante pour la population. Il incombe toutefois aux autorités d'exécution de déterminer les corrections de niveau. Une audibilité des composantes impulsives inférieure à 4 peut aussi être prise en considération en fonction de la propagation acoustique (p. ex. distance, réflexions, conditions météorologiques; ATF 147 II 319 consid. 11.3; OFEV, Fiche d'information sur le bruit des installations éoliennes, 5 mai 2010; EMPA, Lärmermittlung und Massnahmen zur Emissionsbegrenzung bei Windkraftanlagen, 2010).

En l'occurrence, l'étude de bruit prévoit un facteur de correction K3 situé entre 4 et 0 dB (A), en fonction des lieux de réception. Pour les quelques dérogations (six lieux de réception avec un facteur K3 de 2 ou 0 dB (A), soit une audibilité nulle ou faible - ch. 33 al. 3 Annexe 6 OPB), il est fourni un bref justificatif (présence de forêt, d'une colline ou d'un bâtiment entre la source et le lieu de réception). Les réductions du facteur K3 reposent ainsi sur des motifs objectifs. L'OFEV émet certains doutes sur de telles réductions, en relevant que pour des sources situées en hauteur, le bruit est susceptible de passer par-dessus les obstacles, en particulier lors de conditions météorologiques d'inversion nocturne. Pour autant, l'office considère que les valeurs de planifications n'en seraient pas moins respectées dans ces cas particuliers, même en l'absence des facteurs de réduction. L'application d'un

facteur de correction $K_3=4$ pour tous les récepteurs et toute la durée de la phase de bruit revêt plutôt, selon les dires du même office, un aspect de précaution. L'appréciation de la cour cantonale (consid. 5.7.3.1 de l'arrêt attaqué) apparaît ainsi, à tout le moins dans son résultat, conforme au droit fédéral sur ce point également.

E. 5.4

Pour autant qu'elles soient recevables (cf. consid. 2.3), les critiques soulevées par la recourante en matière de protection contre le bruit ne permettent pas de remettre en cause les résultats de l'étude de bruit, au demeurant avalisés par le service cantonal spécialisé ainsi que par l'OFEV.

E. 6

Invoquant ensuite l'art. 7 al. 1 LPE, la recourante relève que l'éclairage nocturne des éoliennes, visible depuis son territoire à l'instar de celui du Mont Crosin, aurait été ignoré dans le RIE. La simple affirmation de la cour cantonale selon laquelle un tel éclairage serait imposé par des raisons de sécurité aérienne serait insuffisante; il y aurait lieu de renvoyer la cause à l'instance précédente afin d'évaluer les effets de ces nuisances lumineuses. Comme cela est relevé ci-dessus, le grief correspondant a été considéré par la cour cantonale, à juste titre, comme insuffisamment motivé (consid. 2.4 ci-dessus). La question de savoir si cela implique également son irrecevabilité devant le Tribunal fédéral peut demeurer indécise, dès lors qu'il apparaît mal fondé.

E. 6.1

La loi fédérale sur la protection de l'environnement a pour but de protéger les hommes contre les atteintes nuisibles ou incommodes (art. 1 al. 1 LPE). Par atteintes, on entend notamment les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations, les rayons qui sont dus à la construction ou à l'exploitation d'installations, à l'utilisation de substances, d'organismes ou de déchets ou à l'exploitation des sols (art. 7 al. 1 LPE). L'éclairage nocturne d'un parc éolien peut ainsi constituer une atteinte au sens de la LPE. En l'état actuel de la législation, il n'existe toutefois pas de valeurs limites ou de valeurs indicatives précisant à partir de quand de telles immissions lumineuses doivent être considérées comme nuisibles ou incommodes. Cela implique que l'autorité doit apprécier les éventuelles atteintes dans un cas particulier en se fondant directement sur les prescriptions de la LPE en matière de limitation des nuisances (cf. en particulier art. 11 à 14 et 16 à 18 LPE). Elle peut s'appuyer pour cela sur des indications fournies par des expertises ou des services spécialisés, ou prendre en compte des valeurs limites ou des valeurs indicatives issues de réglementations privées ou étrangères, dans la mesure toutefois où les critères d'évaluation retenus sont compatibles avec ceux du droit suisse de l'environnement (OFEV, Recommandations pour la prévention des émissions lumineuses, 2021, ch. 6.2.1 p. 47).

Les balisages lumineux des obstacles peuvent engendrer des effets incommodes aussi bien pour l'être humain que pour certains animaux (oiseaux migrateurs, chauves-souris). Cette gêne est spécialement forte en dehors des localités, car la luminosité ambiante y est généralement faible. L'effet incommode est plus prononcé lorsque la nuit est claire que par temps nuageux. Des investigations ont montré que les oiseaux migrateurs sont plus attirés par une lumière blanche permanente que par une lumière rouge clignotante. En ce qui concerne les chauves-souris, le balisage a davantage de conséquences pour les espèces résidentes locales que pour leurs congénères migratrices. Pour les premières toutefois, la lumière rouge est moins gênante que la blanche (OFEV, op. cit. p. 129). S'agissant des

éoliennes, les exigences relatives au balisage sont précisées dans la directive de l'OFAC AD I-006 F "Obstacles à la navigation aérienne" du 15 avril 2013 (annexe A8), qui prévoit un balisage de basse intensité sur le mât, et de moyenne intensité sur la nacelle.

E. 6.2

Conformément à l'art. 63 de l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA, RS 748.131.1, Chapitre 2, Section 1, Obstacles à la navigation aérienne soumis à autorisation), le propriétaire doit solliciter l'autorisation de l'OFAC avant de construire ou de modifier, notamment (let. a), les lignes à haute tension aériennes, les éoliennes et les

slacklines d'une hauteur de 60 m ou plus. Dans sa décision, l'OFAC peut, en accord avec le DDPS, imposer des mesures de sécurité telles qu'une modification du projet, une publication, un marquage ou un balisage lumineux (art. 65 al. 1 let . c OSIA).

E. 6.3

En l'occurrence, l'OFAC a fait savoir, le 4 mai 2015, que les éoliennes devaient être équipées des techniques d'éclairage les plus récentes pour des raisons de sécurité aérienne. Cette décision est contraignante pour le constructeur (art. 65 OSIA), lequel a fait savoir que le balisage serait réalisé conformément à la directive précitée. Même s'ils seront visibles depuis le territoire de la commune recourante, ces dispositifs de balisage ne sauraient être considérés comme nuisibles ou incommodant pour la population. Les dangers pour les oiseaux et chauves-souris pourront également être réduits par les différentes mesures préconisées par l'OFEV, soit un système d'adaptation de l'intensité lumineuse en fonction des conditions de visibilité, l'usage de lumières rouges clignotantes et la synchronisation des lumières sur les différents objets. Les exigences de l' art. 11 al. 2 LPE sont ainsi respectées.

E. 7

La recourante se plaint enfin d'une atteinte à l'objet IFP n° 1008 "Franches-Montagnes". La Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) s'est prononcée sur l'ISOS et a indiqué que le projet de parc éolien ne se situait pas à l'intérieur de l'objet IFP n° 1008, sans toutefois être invitée à examiner l'incidence du projet sur les objectifs de protection. La CFNP aurait dû décider elle-même si l'importance de l'atteinte au site nécessitait un avis de sa part. Sur le fond, la recourante estime que la présence d'éoliennes de 150 m de hauteur à peu de distance (parfois moins de 500 m), affecterait nécessairement l'objet, du moins dans sa périphérie.

E. 7.1

L' art. 3 al. 1 LPN prescrit aux autorités fédérales et cantonales, lorsqu'elles accomplissent une tâche de la Confédération, de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments historiques et, lorsque l'intérêt général prévaut, d'en préserver l'intégrité - cas échéant en renonçant à construire (al. 2 let. a in fine). Ce devoir existe quelle que soit l'importance de l'objet, qu'il s'agisse d'un objet d'importance nationale, régionale ou locale (art. 3 al. 3 en relation avec l' art. 4 LPN). L' art. 3 LPN ne prévoit pas une protection absolue du paysage; une atteinte ne peut cependant se justifier qu'en présence d'intérêts publics prépondérants. Il y a dès lors lieu de procéder à une mise en balance de l'ensemble des intérêts publics et privés touchés par le projet litigieux, qui tienne compte du but assigné à la mesure de protection et de l'atteinte qui lui est portée (ATF 137 II 266 consid. 4 et les références; 124 II 146 consid. 5a; arrêts 1C_573/2018 du 24 novembre 2021 consid. 5.5; 1C_487/2012 du 13 mai 2013

consid. 10.1).

Selon l' art. 6 al. 1 LPN , l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates. Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation (al. 2).

Selon l' art. 7 LPN , si l'accomplissement d'une tâche de la Confédération incombe à la Confédération, l'office compétent détermine s'il est nécessaire qu'une expertise soit établie par la commission visée à l' art. 25 al. 1 LPN . Si le canton est compétent, c'est le service cantonal visé à l' art. 25 al. 2 LPN , qui détermine la nécessité d'une expertise (al. 1). Si l'accomplissement de la tâche de la Confédération peut altérer sensiblement un objet inscrit dans un inventaire fédéral en vertu de l' art. 5 LPN ou soulève des questions de fond, la commission établit une expertise à l'intention de l'autorité de décision. Cette expertise indique si l'objet doit être conservé intact ou de quelle manière il doit être ménagé (al. 2). L'expertise constitue une des bases dont dispose l'autorité de décision pour procéder à la pesée de tous les intérêts en présence (al. 3).

E. 7.2

Le 27 janvier 2014, le Service cantonal des monuments historiques a soumis le PQ à la CFNP, pour préavis. Il lui était demandé si le projet constituait "une altération d'un site à protéger ISOS"; si oui, quelle était l'importance de cette altération et justifiait-elle le rejet du projet. La CFNP s'est prononcée le 16 juin 2014. Elle relève en premier lieu que le projet est situé à proximité de l'objet n° 1008 de l'IFP et des objets ISOS "Le Cernil/La Chaux de Tramelan" et "Bellelay". Elle relève ensuite que dès lors que le projet n'est pas situé dans un objet de l'IFP et que la demande du canton se limite aux sites ISOS, l'expertise se limite à ces sites. Elle relève plus loin que le projet a été modifié notamment en raison de sa proximité avec le site IFP n° 1008 (p. 4). Il en résulte que si elle n'a pas porté son examen sur la question de l'objet IFP n° 1008, la commission connaissait l'existence de cet objet au voisinage du projet. Implicitement, elle a considéré que ce voisinage ne constituait pas une atteinte sensible au site IFP n° 1008, appréciation qui doit, comme on le verra ci-dessous, être confirmée. Dans le cas contraire, rien ne l'empêchait de donner également son avis à ce sujet, en dépit du mandat restreint que lui avait confié l'autorité cantonale. En outre, comme le relève la cour cantonale, la CFNP est intervenue précédemment à plusieurs reprises lors de l'approbation de la fiche C_21 du PDCn, puis de l'adaptation de celle-ci en 2013. Le grief formel doit dès lors être écarté.

E. 7.3

Selon la fiche IFP, l'importance nationale du site "Franches- Montagnes" est justifiée par les éléments suivants:

E. 7.4

Selon la jurisprudence, la présence d'un site IFP n'équivaut pas à une interdiction générale, s'agissant en particulier d'un site éolien répondant aux exigences des art. 12 al. 2 et 3 LEne (ATF 147 II 164 consid. 4.7; arrêt 1C_346/2014 du 26 octobre 2016 consid. 5.2 et 5.4). Toutefois, en présence d'un paysage protégé, il y a lieu de tenir compte de l'impact que peut

avoir une installation de ce type, notamment lorsqu'elle est placée en limite immédiate. La détermination de zones tampons est à définir au cas par cas en fonction de l'analyse des zones paysagères et de la relation visuelle et socioculturelle entre la zone protégée et ses alentours (arrêt 1C_628/2019 du 22 décembre 2021 consid. 5.8.1).

Il est certain que de grandes éoliennes 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 comme le voudraient les recourants, de tels projets dans des sites non construits, y compris ceux qui méritent protection. Il n'est pas rare que d'autres ouvrages servant à la production d'énergie - des barrages avec lacs d'accumulation, 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 que l'intérêt public à la conservation du site l'emporte nécessairement (ATF 132 II 408 consid. 4.5.4). Depuis l'adoption de l' art. 12 al. 2 et 3 LEné , entré en vigueur le 1er janvier 2018, le déplacement de l'intérêt public en faveur de la production d'énergie renouvelable s'est encore renforcé, le législateur ayant prévu que les installations en question ont accès au même degré de protection que les objets inscrits dans les inventaires fédéraux de protection de la nature, du paysage, du patrimoine ou des sites construits (IFP). Les nouvelles dispositions de la LEné améliorent les conditions prévalant à une pesée d'intérêts, par exemple lors de l'octroi d'une autorisation dans un cas concret. La disposition relative à l'intérêt national permet une focalisation accrue en faveur des énergies renouvelables. Celles-ci doivent désormais bénéficier de meilleures chances de réalisation, notamment dans les zones IFP (Message relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050, FF 2013 p. 6840-6841 ch. 4.2.6; arrêt 1C_628/2019 du 22 décembre 2021 consid. 5.4).

E. 7.5

Avec la cour cantonale et l'OFEV, il y a lieu d'admettre que les objectifs de protection rappelés ci-dessus se rapportent en premier lieu aux éléments intrinsèques au territoire concerné: éléments naturels tels que forêts, pâturages boisés, tourbières, hauts-marais, milieux humides, dans lesquels s'insèrent des villages et hameaux, murs en pierres sèches, étangs artificiels et éléments de patrimoine rural. Il s'agit d'un paysage agro-sylvo-pastoral traditionnel de haut-plateau unique par sa qualité et son étendue. Comme le relève l'OFEV, le paysage est moins emblématique de loin mais développe son charme lorsqu'on le traverse, à pied ou en voiture. Il n'existe en revanche pas d'objectif de protection se rapportant à sa silhouette, ni de structure géologique marquante qui serait concurrencée par la présence d'éoliennes. La vue générale sur le site, ou à l'inverse la vue depuis le site notamment sur la Montagne de Tramelan, ne constitue pas un objet de protection. Au demeurant, selon l'arrêt cantonal, la plupart des endroits depuis lesquels les turbines pourront être visibles se situent à plus de 2,5 km. Le photomontage réalisé depuis le lieu-dit "Les Montbovats" (soit un lieu situé au centre de l'objet IFP) permet de constater que malgré la hauteur des éoliennes, l'impact visuel est très réduit à une telle distance.

Le grief lié à la protection du paysage doit par conséquent être, lui aussi, écarté.

E. 8

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable. Conformément à l' art. 66 al. 4 LTF , il n'est pas perçu de frais judiciaires. La commune recourante versera en revanche une indemnité de dépens à l'intimée BKW Energie SA, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué

d'autres dépens, en particulier aux deux communes intimées (art. 68 al. 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.