



Rapport de la commission législative
concernant

**le projet de loi des députées et des députés Verts 08.175,
du 2 septembre 2008, sur l'énergie éolienne**

(Du 14 décembre 2009)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 2 septembre 2008, les députées et les députés Verts ont déposé le projet de loi suivant:

08.175

2 septembre 2008

Projet de loi des députées et des députés Verts

Loi sur l'énergie éolienne

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 664 du Code civil suisse:

¹Les choses sans maître et les biens du domaine public sont soumis à la haute police de l'Etat sur le territoire duquel ils se trouvent.

²Sauf preuve contraire, les eaux publiques, de même que les régions impropres à la culture, rochers, éboulis, névés, glaciers et les sources en jaillissant, ne rentrent pas dans le domaine privé.

³La législation cantonale règle l'occupation des choses sans maître, ainsi que l'exploitation et le commun usage des biens du domaine public, tels que routes, places, cours d'eau et lits de rivières.

vu les articles 1, 3 et 31 de la loi sur l'énergie (LCEn);

sur la proposition de la commission législative,

décède:

Buts	Article premier La présente loi a pour buts d'encourager le développement de l'énergie éolienne, de régler les modalités de son exploitation et de contribuer à assurer la souveraineté énergétique du canton.
Propriété	Art. 1b L'énergie éolienne est propriété de l'Etat et ne peut être exploitée que par l'Etat ou par ceux auxquels il en aura été octroyé la concession.
Champ d'application	Art. 1c Sont concernées par cette loi les installations d'exploitation de l'énergie éolienne d'une hauteur de plus de 30 mètres (pales comprises) à partir du sol naturel.

TITRE PREMIER

Mesures

Permis	Art. 2 Toute personne, fût-ce même le propriétaire du terrain, qui se propose de faire des mesures de vents doit, pour être au bénéfice des dispositions des articles 9 et 10 ci-après, avoir obtenu préalablement du Conseil d'Etat un permis de mesures.
Dépôt des demandes	Art. 3 La demande de permis de mesures mentionne au moins: <ul style="list-style-type: none">– le lieu et les propriétaires des terrains concernés;– la hauteur et l'emprise au sol des installations de mesures;– la date du début et la durée des mesures;– le type de mesures;– le coût prévisible des mesures;– l'accord des propriétaires des terrains concernés;– d'éventuelles demandes d'expropriation.
Mise à l'enquête	Art. 4 ¹ Les permis de mesures ne sont en principe pas mis à l'enquête publique. ² Le Département de la gestion du territoire (ci-après: le département) soumet les projets aux services cantonaux et fédéraux compétents. ³ Le Département peut refuser le permis pour des sites et demandes manifestement non adéquats.
Champ d'application	Art. 5 ¹ Le permis de mesures est accordé pour un périmètre; il n'en peut être délivré plusieurs simultanément pour le même périmètre. ² Le permis n'est valable que pour le temps et le périmètre qui y sont spécifiés. Ses limites et sa durée peuvent être étendues ultérieurement, suivant les circonstances.
Conditions et cas d'expropriation	³ Il fixe les conditions à observer par le porteur du permis et l'astreint, en particulier, à fournir, avant le montage des installations de mesures, les sûretés nécessaires pour la réparation du dommage éventuellement causé au propriétaire du sol. A défaut d'une entente à l'amiable entre les intéressés, la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique est applicable.
Validité	Art. 6 ¹ Le permis cesse d'être valable si les mesures n'ont pas été entreprises dans le délai fixé. ² Il peut être retiré si le porteur du permis n'observe pas les conditions fixées.
Transfert	Art. 7 Le permis ne peut être transféré sans l'autorisation du Conseil d'Etat.
Publication	Art. 8 ¹ Les résultats des mesures sont déposés au département dans un délai de 3 mois après la fin de celles-ci. ² Le dépôt des résultats des mesures est publié dans la Feuille officielle. ³ Les mesures sont publiques. Le département en règle les conditions.
Droit de préférence	Art. 9 ¹ La préférence pour la concession d'un site éolien appartient au porteur du permis qui a fait à ses frais les mesures. ² Si, dans les six mois qui suivent la publication, celui qui a fait les mesures n'a pas demandé de concession, il est déchu du droit de préférence, à moins qu'il n'ait obtenu du Conseil d'Etat une prolongation de ce délai.
Indemnité	Art. 10 ¹ Le droit de préférence consiste dans le droit d'obtenir, à conditions égales, la concession d'exploitation du site si celle-ci est accordée.

²Il se convertit en un droit à une indemnité, en principe égale à la valeur déclarée dans la demande de permis de mesures, mais en aucun cas supérieure aux coûts réels, si l'Etat entend se réserver l'exploitation du site ou s'il la concède à des tiers qui consentiraient des conditions plus avantageuses.

³L'indemnité est due par l'exploitant.

Règlement d'application

Art. 11 Les détails sont fixés dans un règlement d'application.

TITRE SECOND

Concessions

Définition

Art. 12 La concession d'exploitation de l'énergie éolienne tombant sous le coup de cette loi équivaut à un permis de construire.

Demande

Art. 13 La demande de concession doit être adressée au Conseil d'Etat. Elle doit correspondre à tous les critères exigés dans une procédure de permis de construire.

Capacité

Art. 14 Le demandeur de concession doit justifier des facultés nécessaires pour entreprendre et conduire les travaux, ainsi que pour satisfaire aux redevances et indemnités qui lui seront imposées par la concession.

Expertises supplémentaires

Art. 15 Au cours de l'examen de la demande déposée, le Conseil d'Etat peut faire procéder à une expertise sur toute question que soulève la demande de concession.

Mise à l'enquête

Art. 16 ¹La demande demeure déposée, avec toutes les pièces, pendant au moins soixante jours au département, où chacun pourra en prendre connaissance.

Publication

²Ce dépôt est publié par trois insertions dans la Feuille officielle.

Oppositions

³Ceux qui se croiraient fondés à s'opposer à la demande de concession devront exposer leurs motifs par écrit au département dans ledit délai de soixante jours.

⁴Les demandes en concurrence seront reçues jusqu'à l'expiration du même délai.

Couverture des frais

Art. 17 ¹Les frais de publicité et d'étude de la demande de concession sont à la charge du demandeur.

²Ce dernier peut être requis de fournir au préalable des garanties suffisantes pour en assurer le paiement, sous peine d'être considéré comme renonçant à sa demande.

Règles d'octroi

Art. 18 ¹Le Grand Conseil, sur le rapport du Conseil d'Etat, statue sur les demandes de concession.

²Il accorde en principe la priorité aux collectivités publiques afin de contribuer à assurer la souveraineté du canton en matière énergétique.

³Il fixe la durée et les conditions de la concession ainsi que la redevance.

⁴Il peut, le cas échéant, modifier le plan d'affectation cantonal si le site concerné n'est pas répertorié dans la fiche spécifique du plan directeur d'aménagement du territoire.

⁵Les règles suivantes forment le droit commun en matière de concession du site éolien et sont applicables à tout concessionnaire.

Compensations écologiques

Art. 19 ¹L'intégrité écologique et la beauté des sites doivent être ménagés. Ils doivent être conservés intacts si un intérêt public majeur l'exige.

²Les installations ne doivent pas déparer ou doivent déparer le moins possible le paysage.

³Les atteintes à l'intégrité écologique et / ou à la beauté des sites doivent être compensées.

⁴Le règlement fixe la nature et l'étendue des compensations écologiques.

- Transfert **Art. 20** La concession ne peut être transférée sans autorisation du Grand Conseil.
- Domicile **Art. 21** Tout concessionnaire est tenu d'avoir, en cette qualité et pour les affaires de la concession, un domicile dans le canton entraînant attribution de for.
- Expropriation **Art. 22** ¹La cession des immeubles et des droits immobiliers nécessaires à l'exploitation du site doit s'opérer de la manière prescrite par la législation sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.
²Lorsque l'exploitation normale du site ne compromettrait que quelques habitations ou établissements particuliers ou leurs dépendances immédiates, le Conseil d'Etat décidera souverainement, eu égard à l'importance relative des intérêts en conflit, s'il y a lieu d'interdire cette exploitation ou d'obliger le concessionnaire à requérir l'expropriation préalable desdits bâtiments ou établissements et de leurs dépendances.
³Les parties seront entendues.
- Accès et surfaces **Art. 23** Les voies d'accès aux sites ainsi que les surfaces utilisées pour la mise en place des installations seront réduites au minimum et remises autant que possible et au plus vite en leur état antérieur.
- Indemnités **Art. 24** Le concessionnaire est tenu d'indemniser les tiers de tout dommage causé directement ou indirectement par les travaux auxquels l'autorise l'exploitation régulière du site.
- Collaboration avec d'autres concessionnaires **Art. 25** ¹Dans le cas de sites voisins, un des concessionnaires peut être autorisé par le Conseil d'Etat, à défaut d'entente entre les intéressés, et ceux-ci entendus, à utiliser les voies d'accès et les conduites électriques de l'autre ou des autres concessionnaires
²En cas de litige, l'Etat peut fixer une équitable rémunération de l'usage d'installations mises à disposition.
- Remise en état **Art. 26** ¹Toutes les fois qu'une exploitation est abandonnée, pour quelque cause que ce soit, le concessionnaire est tenu d'exécuter la remise en l'état naturel des terrains utilisés.
²Faute par lui d'obtempérer à l'invitation qui lui est faite à cet égard, lesdits travaux sont exécutés à ses frais, sur l'ordre du Conseil d'Etat.
³Les fonds nécessaires au démantèlement de l'installation et à la remise en état des lieux doivent être provisionnés par le concessionnaire.
- Dispositions transitoires **Art. 27** ...

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente,

Les secrétaires,

L'urgence est demandée.

Signataires: L. Debrot, J.-C. Pedroli, Patrick Erard, V. Pantillon, P.-A. Thiébaud, P. Herrmann, D. Angst, J.-D. Blant, M.-F. Monnier-Douard et G. Hirschy.

Ce projet a été transmis à la commission législative comme objet de sa compétence.

La commission l'a examiné dans la composition suivante:

Président: M. Raphaël Comte
Vice-présidente: M^{me} Anne Tissot Schulthess
Rapporteur: M. Philippe Bauer
Membres: M. Michel Bise
M. Mario Castioni
M. Frédéric Cuche
M^{me} Fabienne Montandon
M. Yvan Botteron
M. Armand Blaser
M. Marc-André Nardin
M. Francis Monnier
M^{me} Veronika Pantillon
M. Alain Bringolf
M. Raymond Clottu
M. Bernhard Wenger

Dès la séance du 20 février 2009, M. Yvan Botteron, démissionnaire, a été remplacé par M. Christian Blandenier.

Puis dans la composition suivante dès le début de la 48^e législature:

Président: M. Michel Bise
Vice-président: M. Yvan Botteron
Rapporteuse: M^{me} Veronika Pantillon
Membres: M. Jean-Pierre Baer
M. Armand Blaser
M. Mario Castioni
M^{me} Anne Tissot Schulthess
M. Philippe Bauer
M. Francis Monnier
M. Marc-André Nardin
M. Pascal Sandoz
M^{me} Véronique Jaquet
M. Thomas Perret
M. Bernhard Wenger
M. Walter Willener

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de loi en date des 26 septembre, 24 octobre et 28 novembre 2008, puis des 22 janvier, 16 juin, 19 octobre, et 14 décembre 2009 pour l'adoption du présent rapport.

M. Fernand Cuche, conseiller d'Etat et chef du DGT, a participé à l'ensemble des séances du 26 septembre 2008 au 22 janvier 2009, puis M. Claude Nicati, conseiller d'Etat et chef du DGT, a participé à l'ensemble des séances du 16 juin 2009 au 14 décembre 2009. L'aménagiste cantonal et le chef du service de l'énergie ont assisté aux séances des 28 novembre 2008 et du 19 octobre 2009. Le chef du service juridique a participé à l'ensemble des travaux. Le premier signataire, M. Laurent Debrot, a défendu le projet.

3. ENTRÉE EN MATIÈRE

3.1. Position des auteurs du projet

Pour les auteurs du projet de loi, le vent et l'énergie éolienne sont à considérer comme étant propriété de l'Etat à l'instar de l'eau et de l'énergie hydraulique. Le projet de loi s'inspire d'ailleurs de la loi sur les mines et les carrières et de la loi sur les eaux. La première stipule que les richesses qui se trouvent dans la terre appartiennent à l'Etat. De l'avis des auteurs du projet, le

vent doit être traité de même manière que ces richesses souterraines et les eaux publiques, c'est-à-dire selon un principe de concession. Comme pour la loi sur les mines et carrières, l'art. 664 CCS est repris dans le préambule du projet de loi. Il y est question des choses sans maître. En font partie notamment les eaux publiques, les régions impropres à la culture et rochers. Selon le CCS, c'est à la législation cantonale de régler l'occupation des choses sans maître.

Les auteurs estiment que l'énergie éolienne est une énergie du futur que le canton de Neuchâtel doit anticiper et gérer sa source le mieux possible en considérant l'intérêt de la collectivité. Il faut aussi tenir compte, de l'avis des auteurs du projet, de l'impact d'un parc éolien sur nos montagnes et du fait que le nombre de sites propices est limité.

Le projet de loi prévoit un système de concessions. Il ne précise néanmoins pas qui peut profiter de ces dernières, mais accorde la priorité aux collectivités publiques. Son but est d'éviter que le potentiel d'exploitation de l'énergie du vent fasse l'objet de spéculation. Les initiants soulignent que l'exploitation du vent comme ressource énergétique est très probablement rentable et que les investissements sont rapidement amortis.

Les auteurs citent l'exemple du canton du Valais qui a laissé exploiter l'énergie hydraulique par des investisseurs étrangers au canton; cette part représente environ 80%. Les autorités du canton du Valais regrettent cet état de fait et ne veulent pas commettre la même erreur concernant l'énergie éolienne. Dans un communiqué du 21 novembre 2008, le Conseil d'Etat exprime son souhait que l'électricité produite par les installations éoliennes soit en mains valaisannes. Les défenseurs du projet de loi souhaitent que notre canton fasse de même, en légiférant dans le sens proposé.

L'urgence accompagnant ce projet de loi est motivée par le fait que de nombreux investisseurs, souvent étrangers au canton, voire à la Suisse, ont déjà approché des propriétaires, parfois des agriculteurs de terrains dans des sites favorables à l'installation d'éoliennes, et que des sommes leur ont déjà été payées en vue d'une future exploitation.

3.2. Position du Conseil d'Etat

Le représentant du Conseil d'Etat est favorable à une entrée en matière sur le principe de ce projet de loi, même si à son avis il n'est pas parfait et devra subir quelques modifications.

Il estime qu'il s'agit d'un excellent moyen pour réfléchir au statut du vent et que ce projet soulève un problème qu'il faudra tôt ou tard régler.

Le Conseil d'Etat explique que la réglementation existante au niveau de l'aménagement du territoire garantit un certain contrôle quant aux lieux d'implantation et aux modalités des constructions. Il invoque le plan directeur cantonal, ses fiches de coordination dont le concept éolien qui détermine les lieux d'implantation possibles pour des sites éoliens. Il ne sera donc guère possible d'ériger des parcs éoliens en dehors des sites prévus. L'exemple du Crêt-Meuron a montré que la procédure à suivre en matière de construction peut prendre plusieurs années. Selon le représentant de l'exécutif, ces règles d'aménagement du territoire ne suffisent plus dès qu'on se pose la question de la sécurité d'approvisionnement en électricité. La maîtrise au niveau de l'outil de production est fondamentale et doit être réglementée.

Quant à l'urgence, il la juge fondée, et estime que le projet de loi est complémentaire au concept éolien qui était en cours d'élaboration lors de la discussion d'entrée en matière et qui a été mis en consultation entre-temps.

3.3. Débat sur l'urgence

Dans le débat sur l'urgence, une partie de la commission estime que l'urgence n'est pas réelle et que de toute façon, au vu du faible nombre de projets à traiter par la commission, ce projet sera abordé très prochainement.

Une majorité est de l'avis qu'il faut accepter l'urgence estimant qu'il faut combler ce vide législatif au plus vite. Dès que le nouveau concept éolien sera entré en vigueur, les investisseurs mettront à l'enquête leurs projets, et à ce moment-là notre législation devra être à jour.

Au vote, la commission a accepté l'urgence de ce projet par 8 voix contre 5 lors de sa séance du 26 septembre 2008.

3.4. Débat général

Dans le débat d'entrée en matière, les commissaires constatent la complexité de la problématique. On a affaire à deux volets: celui de l'aménagement du territoire, et celui ayant trait aux questions de propriété (propriété du vent, de l'étendue verticale de la propriété, possibilité de prévoir des concessions, etc.). Ce dernier volet ne semble pas encore avoir fait l'objet de réflexion poussée dans notre pays en ce qu'il touche l'exploitation d'éoliennes. La commission est d'accord qu'il faut légiférer afin d'éviter la multiplication désorganisée de sites éoliens et afin d'éviter que le potentiel d'exploitation de l'énergie éolienne n'échappe à la collectivité publique. Elle arrive rapidement à la conclusion qu'il faut entrer en matière et demander un avis de droit, afin d'éclaircir les questions de propriété.

Lors de sa séance du 24 octobre 2008, la commission a décidé à l'unanimité d'entrer en matière sur le projet de loi 08.175.

Les services de l'Etat ont remis à la commission des documents faisant état de la situation de l'énergie éolienne dans les cantons du Jura, du Valais et de Fribourg ainsi que dans le canton de Neuchâtel.

Un avis de droit¹ est demandé à la professeur Florence Guillaume de la faculté de droit de l'Université de Neuchâtel. Cet avis a été co-financé à parts égales avec les cantons du Jura et du Valais. Ses conclusions sont les suivantes:

1. Une éolienne installée sur le fonds d'un propriétaire privé entre dans l'extension verticale de son droit de propriété. L'installation doit être conforme aux règles du droit des constructions et du droit de l'aménagement du territoire. Le propriétaire foncier sur le terrain duquel est installée l'éolienne est propriétaire de celle-ci conformément du principe de l'accession
2. L'air ou le vent appartient à tout le monde. Chacun peut capter le vent au moyen d'une éolienne et le transformer en énergie éolienne. L'énergie éolienne appartient au propriétaire de l'éolienne.
3. La collectivité publique n'a pas de droit de propriété sur l'air ou le vent. Il ne s'agit pas d'une chose au sens des droits réels. En particulier, il ne s'agit pas d'une chose sans maître au sens de l'art. 664 CCS.
4. L'énergie électrique produite par une éolienne au moyen de l'énergie éolienne appartient au propriétaire de l'éolienne. Toutefois, la collectivité publique peut réglementer, au nom de l'intérêt public, l'exploitation de l'énergie éolienne en vue de la production d'électricité. Elle peut en particulier soumettre à concession cette activité.
5. La question de savoir si la collectivité publique doit recourir à l'expropriation si elle entend soumettre à concession la construction et l'exploitation d'éoliennes en vue de la production d'électricité relève du droit administratif et sort donc du cadre du présent avis de droit.

Le point 5 soulevant une nouvelle interrogation, la commission décide de demander un autre avis de droit². traitant de l'aspect de droit public (concession et expropriation) au service juridique. Ce deuxième avis de droit arrive aux conclusions suivantes:

1. Si l'Etat entend acquérir un bien-fonds pour y édifier et exploiter des éoliennes, il peut d'abord tenter de l'acquérir de gré à gré. Si le propriétaire du bien-fonds s'y refuse, l'Etat peut alors l'exproprier, à condition que le Grand Conseil ait, par décret, déclaré le projet d'utilité publique.
2. Il est tout à fait admissible que l'Etat édifie et exploite lui-même des éoliennes sur son propre terrain, que celui-ci appartienne au domaine public ou à son patrimoine financier.
3. L'actuel droit fédéral et cantonal de l'aménagement du territoire et des constructions permet déjà de régler la construction des éoliennes, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'instaurer un système particulier dans une nouvelle loi cantonale.
4. La législation sur le droit foncier rural ne constitue pas un obstacle à l'acquisition par l'Etat d'immeubles agricoles pour l'implantation et l'exploitation d'éoliennes.
5. Faute de détenir un monopole quelconque en matière d'éoliennes, l'Etat ne peut accorder de "concession". Par conséquent, le projet de loi sur l'énergie éolienne des députés Vert-e-s, 08.175, du 2 septembre 2008, n'est pas réalisable.

¹ www.ne.ch/neat/documents/Autorites/gc_1414/ODJ_1702/GC_2010_02_files/08175_AvisDroitFG.pdf

² www.ne.ch/neat/documents/Autorites/gc_1414/ODJ_1702/GC_2010_02_files/08175_AvisDroitSJ.pdf

Suite à ce deuxième avis de droit, le représentant du Conseil d'Etat constate que la liberté de manœuvre de l'Etat pour légiférer dans le domaine éolien est relativement limitée. Si l'Etat entend légiférer dans un domaine autre que l'implantation spécifique d'éoliennes, il doit mettre en évidence un intérêt public. Ce dernier peut ressortir de la politique énergétique ou plus précisément la garantie d'approvisionnement. Il a le sentiment que ce qui est largement souhaité est que les personnes qui subissent les inconvénients des éoliennes puissent en retirer certains avantages proportionnés. L'idée forte du projet de loi est que l'Etat doit garder une certaine mainmise sur la production d'énergie éolienne. Le représentant de l'exécutif propose d'intégrer les grandes idées dégagées par la commission législative dans la loi sur l'approvisionnement en électricité qui sera prochainement en phase de consultation. L'avantage en serait une entrée en vigueur rapide.

Plusieurs commissaires sont de l'avis que le projet de loi n'est pas réalisable et que les auteurs devraient le retirer, d'autant plus que cette problématique pourrait être réglée dans la loi sur l'approvisionnement en électricité

Suite à ces deux avis de droit, certains commissaires s'interrogent si ces avis sont absolus ou si d'autres experts ne seraient pas arrivés à des conclusions différentes.

Un membre de la commission estime que la commission ne doit pas baisser les bras aussi rapidement alors qu'elle était majoritairement pour l'urgence et unanimement pour l'entrée en matière sur cet objet, et propose une suspension des travaux de la commission en attendant la proposition du Conseil d'Etat.

Les auteurs du projet de loi relèvent que leur groupe a lancé l'idée d'une exploitation de sites éoliens par les communes et les distributeurs régionaux d'électricité. Le RUN a été approché et a réservé un accueil favorable au projet. Il a reçu le mandat de créer les statuts de cette société. Les initiants sont de l'avis que leur projet de loi a le mérite de créer une certaine pression sur les investisseurs et de donner de ce fait un petit avantage aux collectivités publiques. Ils s'interrogent si ce projet de société d'exploitation pourra voir le jour sans des modifications légales, puisque des contrats ont déjà été signés entre des investisseurs et des propriétaires fonciers. Les auteurs du projet de loi préfèrent laisser le projet de loi en suspens en attendant la réponse du Conseil d'Etat dans la loi sur l'approvisionnement en électricité. Ils doutent que la législation actuelle permette de refuser des autorisations à une entreprise étrangère, au profit d'une entreprise locale.

Au vote, la commission décide lors de sa séance du 19 octobre 2009 par 11 voix contre 4 de proposer au Grand Conseil de refuser le projet de loi des députées et des députés Verts 08.175. Cette décision est motivée d'abord par le fait que selon les avis de droit établis, le projet de loi était contraire au droit public actuel, et par le fait que le Conseil d'Etat reprendra ce sujet soit dans la loi sur l'approvisionnement en électricité, soit dans la loi sur l'énergie actuellement en phase de consultation, qui sera présentée au Grand Conseil sous peu.

4. CONCLUSION

La commission a adopté le présent rapport lors de sa séance du 14 décembre 2009, à l'unanimité des membres présents, et recommande au Grand Conseil de l'accepter et de ne pas entrer en matière sur le projet de loi.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 14 décembre 2009

Au nom de la commission législative:

Le président,
M. BISE

La rapporteuse,
V. PANTILLON