



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	263-2022
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2022.RRGR.403
Déposée le :	04.12.2022
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Ritter (Burgdorf, PVL) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	389/2023 du 5 avril 2023
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
Classification :	Non classifié

Installations solaires non soumises à un permis de construire dans les zones d'habitation, sur balcons ou terrasses

C'est à l'unanimité et sans discussion que le Grand Conseil a adopté la motion 172-2022 (2022.RRGR.291) « Autoriser les installations solaires sur les façades ».

La mise en œuvre de cette requête soulève les questions suivantes en regard de la réponse du Conseil-exécutif à l'intervention susmentionnée :

1. Le droit fédéral prévoit à l'article 18a, alinéa 2, lettre a de la loi sur l'aménagement du territoire que « *le droit cantonal peut désigner des types déterminés de zones à bâtir où l'aspect esthétique est mineur, dans lesquels d'autres installations solaires [que celles qui sont installées sur les toits] peuvent aussi être dispensées d'autorisation.* » Selon l'interprétation de l'auteur de l'interpellation, le texte de loi n'exclut pas que les zones d'habitation et, a fortiori, les zones mixtes d'habitation et d'activités économiques puissent être visées par cette disposition, même si toutes ne le sont pas forcément. Comment le Conseil-exécutif se positionne-t-il par rapport à cette lecture de la loi ? Est-il prêt à dispenser les installations solaires de permis de construire, du moins en règle générale, également dans les zones d'habitation ?
2. Pourquoi le Conseil-exécutif est-il d'avis que l'exemption (partielle ou même étendue) de permis de construire pour la pose de telles installations solaires dans des zones d'habitation ainsi que dans des zones mixtes d'habitation et d'activités économiques devrait relever de la compétence des communes dans le cas concret (dans la zone concrète) ? Pour les propriétaires de biens immobiliers, il est en effet particulièrement contrariant que les règles varient d'une commune à l'autre et que leur application laisse apparaître des différences encore plus criantes. Peut-être convient-il de rappeler ici que le droit fédéral ne se prononce généralement pas sur la répartition des compétences entre canton et communes.

3. Que pense le Conseil-exécutif de l'arrivée croissante sur le marché d'installations solaires dont on peut se demander si, d'après les termes consacrés du droit des constructions, il s'agit encore d'une « construction » ou d'une « installation » au sens de l'article 22, alinéas 1 et 2 de la loi sur l'aménagement du territoire ? On songe par exemple aux tuiles solaires ou aux éléments de façade solaires qui sont discrètement intégrés aux constructions existantes. Où se situe la limite « inférieure » en dessous de laquelle on ne peut plus guère parler d'« installation » au sens du droit fédéral et quel est le statut de tels « éléments solaires » au regard du droit des constructions ?
4. Du point de vue du Conseil-exécutif, comment faut-il considérer, en droit des constructions, les cellules solaires qui ne sont pas à proprement parler fixées « sur les façades » comme le précise l'intervention adoptée, mais sur d'autres parties de l'ouvrage, par exemple suspendues à des balustrades de balcon ? Qu'en est-il des modules solaires en pose libre sur des balcons ou des terrasses ?

Réponse du Conseil-exécutif

En ce qui concerne la présente intervention, le Conseil-exécutif renvoie aux explications données dans sa réponse à la motion M 173-2022 et répond comme suit aux questions posées :

1. *Le droit fédéral prévoit à l'article 18a, alinéa 2, lettre a de la loi sur l'aménagement du territoire [(Loi sur l'aménagement du territoire, LAT)] que « le droit cantonal peut désigner des types déterminés de zones à bâtir où l'aspect esthétique est mineur, dans lesquels d'autres installations solaires [que celles qui sont installées sur les toits] peuvent aussi être dispensées d'autorisation. ». Selon l'interprétation de l'auteur de l'interpellation, le texte de loi n'exclut pas que les zones d'habitation et, a fortiori, les zones mixtes d'habitation et d'activités économiques puissent être visées par cette disposition, même si toutes ne le sont pas forcément. Comment le Conseil-exécutif se positionne-t-il par rapport à cette lecture de la loi ? Est-il prêt à dispenser les installations solaires de permis de construire, du moins en règle générale, également dans les zones d'habitation ?*

Les auteurs de l'interpellation font observer à juste titre que la formulation de l'article 18a, alinéa 2, lettre a LAT n'exclut pas que les zones mixtes d'habitation et d'activités économiques et les zones d'habitation puissent également être visées par cette disposition. Le Conseil-exécutif s'est aussi exprimé de la sorte dans la réponse à la motion 173-2022 mentionnée plus haut « *Autoriser les installations solaires sur les façades* » (2022.RRGR.291) : « *Une exemption du permis de construire serait aussi envisageable pour la construction d'installations solaires dans des zones d'habitation ou des zones mixtes (zone d'habitation/zone artisanale), dans la mesure où aucune image de bâti uniforme n'est exigée* ». Il faut cependant encore examiner de manière approfondie si une exemption générale de permis de construire pourrait être accordée aux installations solaires dans les zones d'habitation et les zones mixtes (zone d'habitation/zone artisanale). Le droit fédéral en délègue la compétence aux cantons uniquement pour les zones à bâtir « où l'aspect esthétique est mineur ». Il semble délicat de généraliser et de caractériser les zones d'habitation et les zones mixtes comme zones « où l'aspect esthétique est mineur », la qualité esthétique du milieu bâti pouvant varier d'un quartier à l'autre.

Dans le cadre de la révision de la loi sur l'énergie, la Confédération prévoit d'instaurer une exemption générale du permis de construire pour les installations solaires sur les façades dans l'ensemble des zones à bâtir et dans les zones agricoles. Dans sa réponse à la motion M 173-2022, le Conseil-exécutif s'est déclaré prêt, une fois les nouvelles dispositions de la loi fédérale sur l'énergie entrées en force, à modifier si nécessaire, en adéquation

avec les prescriptions de la Confédération, la loi cantonale sur les constructions de manière à alléger autant que possible le régime du permis de construire pour les installations solaires sur les façades. Dans le cadre d'une éventuelle adaptation, on évaluera aussi de manière approfondie la mesure dans laquelle une exemption de permis de construire est possible dans les zones d'habitation et les zones mixtes.

2. *Pourquoi le Conseil-exécutif est-il d'avis que l'exemption (partielle ou même étendue) de permis de construire pour la pose de telles installations solaires dans des zones d'habitation ainsi que dans des zones mixtes d'habitation et d'activités économiques devrait relever de la compétence des communes dans le cas concret (dans la zone concrète) ? Pour les propriétaires de biens immobiliers, il est en effet particulièrement contrariant que les règles varient d'une commune à l'autre et que leur application laisse apparaître des différences encore plus criantes. Peut-être convient-il de rappeler ici que le droit fédéral ne se prononce généralement pas sur la répartition des compétences entre canton et communes.*

Pour autant que la Confédération ne statue pas, dans le cadre de la révision de la loi sur l'énergie, sur une exemption générale de permis de construire pour les installations solaires sur les façades dans toutes les zones à bâtir, le Conseil-exécutif examinera de manière approfondie la mesure dans laquelle une exemption de permis de construire dans les zones d'habitation et les zones mixtes est possible. La définition d'une telle exemption figurerait dans la législation cantonale sur les constructions et s'appliquerait alors à toutes les communes. Étant donné qu'une exemption de permis de construire selon l'article 18a, alinéa 2, lettre a LAT ne peut être définie que pour des « zones à bâtir où l'aspect esthétique est mineur », il ne sera pas possible de définir des exemptions dans certaines zones. C'est notamment le cas dans les zones à protéger au sens de l'article 86 de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC ; RSB 721.0). La désignation de ces zones relève de la compétence des communes.

Si la modification de l'article 18a, alinéa 1 LAT prévue par la Confédération devait entrer en vigueur et que les installations solaires suffisamment intégrées aux façades étaient exemptées de permis de construire, le canton définirait si nécessaire plus précisément la notion de « suffisamment intégré » dans les directives « Installations de production d'énergies renouvelables non soumises au régime du permis de construire ».

3. *Que pense le Conseil-exécutif de l'arrivée croissante sur le marché d'installations solaires dont on peut se demander si, d'après les termes consacrés du droit des constructions, il s'agit encore d'une « construction » ou d'une « installation » au sens de l'article 22, alinéas 1 et 2 de la loi sur l'aménagement du territoire ? On songe par exemple aux tuiles solaires ou aux éléments de façade qui sont discrètement intégrés aux constructions existantes. Où se situe la limite « inférieure » en dessous de laquelle on ne peut plus guère parler d'« installation » au sens du droit fédéral et quel est le statut de tels « éléments solaires » au regard du droit des constructions ?*

Ce que les auteurs de l'interpellation appellent « éléments solaires » comme des tuiles ou des éléments de façade solaires ne peuvent pas être considérés de façon isolée (comme unités individuelles). La totalité des éléments ou des tuiles qui, réunis, produisent de l'énergie ou de la chaleur sont considérés comme une installation. Les tuiles ou les éléments solaires intégrés aux façades ou aux toitures font alors partie intégrante d'un bâtiment. Lorsque des éléments solaires sont intégrés à une toiture ou à une façade, il s'agit bien d'une installation ou d'une construction. La pose de tuiles solaires ne nécessite ainsi aucun permis de construire si les éléments sont « suffisamment intégrés » au toit et s'il ne s'agit pas

d'un monument culturel d'importance nationale ou cantonale (concernant la notion d'« intégration suffisante », voir les directives « Installations de production d'énergies renouvelables non soumises au régime du permis de construire ». Conformément au droit en vigueur, la pose d'éléments de façade nécessite quant à elle un permis, que les éléments solaires soient intégrés dans la façade ou apposés sur cette dernière.

4. *Du point de vue du Conseil-exécutif, comment faut-il considérer, en droit des constructions, les cellules solaires qui ne sont pas à proprement parler fixées « sur les façades » comme le précise l'intervention adoptée, mais sur d'autres parties de l'ouvrage, par exemple suspendues à des balustrades de balcon ? Qu'en est-il des modules solaires en pose libre sur des balcons ou des terrasses ?*

Selon le droit en vigueur, dans le canton de Berne, les installations solaires suspendues à des balustrades de balcon sont soumises à l'octroi du permis de construire. Le sont également les installations solaires en pose libre à titre d'installations annexes à des bâtiments pour autant que leur surface soit supérieure à 10 m². De plus petits modules ou installations solaires posés librement à titre d'installations annexes à un bâtiment ne nécessitent pas de permis conformément à l'article 6, alinéa 1, lettre f du décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC ; RSB 725.1) et aux directives « Installations de production d'énergies renouvelables non soumises au régime du permis de construire » dans la mesure où leur hauteur n'excède pas 2,5 mètres. Au moment où les directives susmentionnées ont été élaborées, la question des petits modules solaires en pose libre sur les balcons ou les terrasses n'était pas à l'ordre du jour et les directives n'en tiennent pas compte. En vertu de l'article 6, alinéa 2 DPC, ne sont pas non plus soumis à l'octroi d'un permis de construire, les projets dont le degré d'importance est équivalent ou inférieur à celui des projets en étant expressément exempts. Aussi, des modules solaires en pose libre de 10 m² au maximum sur les balcons et les terrasses peuvent en principe être posés sans permis (sauf pour les monuments historiques). Sont par exemple concernés de petits modules jusqu'à 600 W pouvant être branchés directement à une prise normale et être posés sur le sol des terrasses ou les tables de balcon. Il convient de différencier les modules apposés aux balustrades. Ceux-ci modifient l'aspect des façades d'un bâtiment et nécessitent à l'heure actuelle un permis de construire par analogie avec les installations solaires apposées aux façades. Le Conseil-exécutif part cependant du principe que dans un avenir proche, il sera statué au niveau fédéral sur l'exemption de permis de construire pour des installations solaires suffisamment adaptées aux façades. Comme mentionné dans la réponse à la question 1, une fois les nouvelles dispositions de la loi fédérale sur l'énergie entrées en force, le Conseil-exécutif se penchera sur l'adaptation de la législation cantonale sur les constructions. À cet égard, il examinera également dans quelle mesure des modules solaires sur les balustrades peuvent être exemptés de l'octroi d'un permis.

Destinataire
– Grand Conseil