



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	234-2024
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	Non
N° d'affaire :	2024.GRPARL.39
Déposée le :	29.10.2024
Motion de groupe :	Non
Intervention de l'organe du GC :	Oui
Déposée par :	CIAT (Rothenbühler, Rüderswil) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	291/2025 du 19 mars 2025
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	Adoption

Supprimons les obstacles pour développer rapidement l'utilisation de l'énergie solaire sur les bâtiments

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. d'exploiter la marge de manœuvre réglementaire cantonale, chaque fois que cela est pertinent, pour faciliter l'autorisation et la réalisation d'installations solaires et d'assainissements énergétiques des bâtiments, et pour supprimer les obstacles administratifs existants. Le Conseil-exécutif prend des mesures dans ce sens et soumet au Grand Conseil les modifications législatives nécessaires.

Dans ce contexte, le Conseil-exécutif est chargé de traiter en particulier les points suivants :

2. L'exemption de permis de construire pour les installations de production d'énergies renouvelables, pour autant que ces installations soient conformes aux directives cantonales et ne concernent pas les bâtiments historiques au sens de l'article 10c, alinéa 1, 1^{re} phrase de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC)¹, doit être formulée de façon suffisamment claire pour être exécutée.
3. La priorité définie par le droit fédéral selon laquelle l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire sur des constructions existantes ou nouvelles l'emporte en principe sur les aspects esthétiques doit être renforcée à travers des dispositions d'exécution appropriées.

En application des points 2 et 3, les bases légales et les guides de planification cantonaux doivent être adaptés dès lors que cela est nécessaire et pertinent. Il faut en particulier réviser sans

délai les directives du Conseil-exécutif « Installations de production d'énergies renouvelables non soumises au régime du permis de construire » du 28 janvier 2015.

4. Le Conseil-exécutif est par ailleurs chargé de prendre des mesures pour accélérer l'adaptation nécessaire du réseau à l'augmentation de la production d'électricité renouvelable, et de soumettre au Grand Conseil les modifications législatives requises à cet effet. Le canton de Berne exploitera sa marge de manœuvre pour accélérer les procédures d'autorisation dans le domaine des réseaux, dans le cadre de son rôle dans la procédure, notamment en déposant ses prises de position sans délai.

Développement :

Point 1 :

Pour atteindre les objectifs climatiques de la Confédération et du canton, il est entre autres nécessaire de développer rapidement l'utilisation de l'énergie solaire sur des surfaces déjà bâties. L'obligation d'installer des panneaux solaires sur certains bâtiments et certaines surfaces de stationnement est déjà en discussion dans le cadre de l'initiative populaire « Initiative solaire bernoise » et du contre-projet correspondant. Toutefois, au-delà de cette éventuelle obligation d'installer des panneaux solaires, le droit cantonal et son application comportent un certain nombre d'obstacles qui freinent le développement rapide de l'utilisation de l'énergie solaire sur les surfaces bâties.

En outre, les récentes modifications législatives au niveau fédéral ont changé la situation de départ : d'un côté, la nouvelle donne implique de mettre à jour les bases légales et les guides de planification cantonaux ; de l'autre, elle ouvre des latitudes au canton pour faciliter le nécessaire développement du solaire. Citons en particulier l'entrée en vigueur en 2025 de la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables, qui a été approuvée par le peuple suisse en juin 2024. Cette loi prévoit notamment que les installations solaires suffisamment adaptées, qui ne se trouvent pas sur des biens culturels ou dans des sites naturels d'importance cantonale ou nationale, seront dispensées d'autorisation de construire non seulement en toitures, mais désormais aussi en façades (art. 18a, al. 1 LAT). De plus, la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, deuxième étape, étend aux assainissements énergétiques les facilités accordées actuellement aux installations solaires (art. 18a, al. 2, let. a LAT). Ainsi, le canton a désormais la possibilité de désigner des types déterminés de zones à bâtir où l'aspect esthétique est mineur, dans lesquels d'autres installations solaires – telles que les installations en façades – peuvent dorénavant être dispensées d'autorisation, ce qui inclut les assainissements énergétiques.

Le Conseil-exécutif est chargé d'examiner les possibilités et les ouvertures que permet le droit fédéral afin de prévoir des simplifications du droit cantonal concernant l'autorisation et la réalisation d'installations solaire et d'assainissements énergétiques de bâtiments, dans le respect des compétences communales en la matière, et afin de lever les obstacles actuels. Le Conseil-exécutif prend les mesures nécessaires et soumet au Grand Conseil les modifications législatives requises.

Point 2 :

En complément d'une éventuelle obligation de recourir à l'énergie solaire, telle qu'elle est discutée dans le cadre de l'« Initiative solaire bernoise » et du contre-projet correspondant, les dispositions légales qui soumettent de telles installations au permis de construire ou qui les en exemptent, de même que l'exécution de ces dispositions, constituent aussi des éléments cruciaux dans le développement rapide de l'utilisation de l'énergie solaire. Ces questions sont principalement réglementées dans le décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du

permis de construire (DPC). L'exécution se fonde principalement sur les directives du Conseil-exécutif « Installations de production d'énergies renouvelables non soumises au régime du permis de construire » du 28 janvier 2015.

Conformément à l'article 6, alinéa 1, lettre *f* DPC, les installations destinées à capter des énergies renouvelables, lorsqu'elles sont aménagées sur des bâtiments ou qu'elles constituent de petites installations annexes à des constructions, ne sont pas soumises à l'octroi d'un permis de construire. Les directives cantonales définissent les installations solaires non soumises au régime du permis de construire, qui s'adaptent suffisamment aux toitures. Les maîtres d'ouvrage annoncent la construction d'installations solaires non soumises au régime du permis de construire à l'autorité de police des constructions au plus tard sept jours ouvrés avant le début des travaux par l'intermédiaire du système de transmission cantonal (art. 7a, al. 1 DPC).

Les installations destinées à capter des énergies renouvelables au sens de l'article 6, alinéa 1, lettre *f* et placées sur des monuments historiques dignes de protection ou dignes de conservation au sens de l'article 10c, première phrase LC, sont soumises à l'octroi d'un permis de construire (art. 7, al. 3 DPC). Selon l'article 10c LC, il s'agit « des monuments historiques dignes de protection ou des monuments historiques dignes de conservation qui font partie d'un ensemble bâti inventorié dans le recensement architectural ». Ces objets sont désignés par le recensement comme objets C. Ainsi, l'obligation de disposer d'une autorisation de construire pour des installations solaires *ne s'applique pas* aux monuments historiques dignes de conservation qui ne font pas partie d'un ensemble bâti et ne sont donc pas des objets C. Il est bien connu que l'autorité chargée de délivrer les permis de construire et les services spécialisés impliqués négligent parfois cet aspect.

Le Conseil-exécutif est chargé de mettre à jour sans délai les directives « Installations de production d'énergies renouvelables non soumises au régime du permis de construire », de les préciser et de les compléter de manière à réduire les éventuelles ambiguïtés concernant l'obligation ou l'exemption de permis de construire pour les installations de production d'énergies renouvelables. Il s'agit de permettre aux autorités d'exécution d'appliquer ces directives de manière uniforme et conforme au droit. Si, à cette fin, il est opportun de procéder également à une révision d'actes législatifs, notamment du décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire, le Conseil-exécutif soumet cette révision au Grand Conseil.

Point 3 :

Les installations solaires qui ne sont pas conformes aux directives cantonales requièrent un permis de construire. En pareille situation, l'autorité chargée de délivrer les permis de construire est compétente pour évaluer l'éligibilité à l'obtention d'une autorisation. Son évaluation doit notamment tenir compte du droit fédéral supérieur en vertu duquel l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire sur des constructions existantes ou nouvelles l'emporte en principe sur les aspects esthétiques (art. 18a, al. 4 LAT). Notamment lors de projets de construction dans des zones de protection des sites, le rapport technique du service spécialisé impliqué revêt à juste titre une importance significative dans la procédure d'autorisation de construire ; cependant, dans certains cas, cela conduit à l'abandon de projets de construction d'une installation solaire, parfois même avant la demande de permis, en raison de contraintes esthétiques élevées. En particulier dans les cas où l'autorité chargée de délivrer les permis de construire manque de personnel qualifié et de spécialistes expérimentés, la pesée d'intérêts nécessaire entre les intérêts légitimes de protection du paysage et le développement de l'utilisation de l'énergie solaire est insuffisante.

Le Conseil-exécutif est chargé d'adapter les bases légales et les guides de planification cantonaux afin que la priorité définie par le droit fédéral, selon laquelle l'utilisation de l'énergie solaire l'emporte en principe sur les aspects esthétiques, puisse être appliquée plus strictement. Cela

devrait entre autres permettre que l'autorité chargée de délivrer les permis de construire, si elle reçoit un rapport négatif du service spécialisé de la protection du patrimoine, des sites ou du paysage, soit obligée de réaliser elle-même activement une solide pesée des intérêts en tenant compte des aspects de technique énergétique. Cela pourrait par exemple passer par la modification ci-dessous (qui renvoie aussi à une éventuelle obligation d'installer des panneaux solaires découlant de l'« Initiative solaire bernoise » ou du contre-projet).

Article 22, alinéa 4 DPC (nouveau)

⁴ Si, face à l'intérêt contraire de la protection du patrimoine, des sites ou du paysage, un permis d'installation solaire risque d'être rejeté ou assorti de charges et conditions restrictives et, en particulier, si cette installation vise à satisfaire à l'obligation d'utiliser l'énergie solaire au sens de la LCEn, l'autorité d'octroi du permis de construire devra consulter le service spécialisé cantonal compétent en matière d'énergie.

Point 4 :

Il serait possible d'accélérer la révolution énergétique si les procédures d'autorisation exigibles dans le domaine des réseaux étaient raccourcies, simplifiées et moins nombreuses. Ces procédures relèvent exclusivement de la compétence de la Confédération. Dans le cadre de son rôle dans les procédures, le Conseil-exécutif est chargé de garantir que les prises de position du canton soient déposées sans délai. Il lui est également demandé d'intervenir activement auprès de la Confédération, dans la mesure de ses possibilités, afin que des mesures efficaces soient prises en vue d'accélérer les procédures d'autorisation nécessaires pour transformer et étendre les réseaux électriques. Ces adaptations de la loi permettront également de simplifier les solutions pour les installations de réseau dans le contexte global de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire d'alléger les contraintes.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif estime également que le développement rapide de l'utilisation de l'énergie solaire est un élément important pour atteindre les objectifs climatiques de la Confédération et du canton. Comme exposé dans la motion, les modifications et les nouveautés dans la législation fédérale ont en partie créé un nouveau contexte. Pour faciliter la mise en œuvre de ces dispositions, le Conseil-exécutif juge pertinent de mettre à jour les directives « Installations de production d'énergies renouvelables non soumises au régime du permis de construire » et de les compléter sur la base des nouvelles conditions-cadres, d'élaborer une aide à l'exécution et d'indiquer aux services compétents qu'ils doivent traiter en priorité les prises de position dans le cadre de la procédure d'approbation de la Confédération concernant le développement et la transformation des réseaux électriques. En ce sens, le Conseil-exécutif est disposé à adopter la motion.

Point 1 :

Différentes modifications de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) devraient entrer en vigueur d'ici à début 2026. À l'avenir, les installations solaires suffisamment adaptées aux toits, mais aussi aux façades ne nécessiteront pas d'autorisation pour autant qu'elles ne se trouvent pas sur des biens culturels ou dans des sites naturels d'importance cantonale ou nationale (art. 18a, al. 1 et 3 LAT). Cette nouvelle réglementation fédérale sera applicable immédiatement. La Confédération règlera plus concrètement dans l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1) ce qui constitue des installations solaires « suffisamment adaptées » aux façades et les exempte ainsi d'une demande de permis de construire.

Une transposition dans le droit cantonal n'est pas nécessaire. Il serait néanmoins judicieux de compléter les directives du Conseil-exécutif « Installations de production d'énergies renouvelables non soumises au régime du permis de construire » afin que les maîtres d'ouvrage, concepteurs et autorités d'octroi du permis de construire puissent identifier clairement et facilement les installations soumises au régime du permis de construire et celles qui en sont exemptées. Les services compétents ont déjà commencé à mettre à jour et compléter les directives en question.

Les modifications de la LAT mentionnées précédemment permettront aux cantons de définir certaines zones à bâtir où l'aspect esthétique est mineur, dans lesquelles des assainissements énergétiques seront possibles sans autorisation (ajout à l'art. 18, al. 2, let. a LAT). Le Conseil-exécutif est disposé à examiner, et le cas échéant à mettre en œuvre, les éventuelles possibilités d'allègement pour l'assainissement énergétique des bâtiments et les modifications législatives correspondantes dans le droit cantonal.

Point 2 :

La motion exige que le Conseil-exécutif mette à jour sans délai ses directives « Installations de production d'énergies renouvelables non soumises au régime du permis de construire » et précise leur formulation de manière à réduire les éventuelles ambiguïtés concernant l'obligation ou l'exemption de permis de construire pour les installations de production d'énergies renouvelables. Cela doit permettre aux autorités d'exécution d'appliquer ces directives de manière uniforme et conforme au droit tout en éliminant les obstacles au développement de l'énergie solaire. Le Conseil-exécutif soutient cette demande. Les services compétents ont déjà commencé les travaux d'actualisation des directives en question en tenant également compte des éventuelles réglementations fédérales.

Point 3 :

De nombreuses installations solaires sont exemptées de permis de construire. Dans les cas où un permis est nécessaire, l'autorité d'octroi doit être attentive au fait que, selon l'article 18a, alinéa 4 LAT, l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire sur des constructions existantes ou nouvelles l'emporte en principe sur les aspects esthétiques. La motion souhaite renforcer cette disposition fédérale en adaptant le droit cantonal ou par le biais d'aides à l'exécution cantonales. Elle propose notamment d'adapter le décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC ; RSB 725.1) afin d'indiquer qu'en cas de rapport spécialisé négatif concernant les aspects esthétiques, l'autorité d'octroi du permis de construire devra consulter le service spécialisé cantonal compétent en matière d'énergie.

Le Conseil-exécutif estime qu'une modification du DPC n'apporterait pas d'amélioration et n'aiderait pas les autorités d'octroi du permis de construire, bien au contraire. Lorsque cela s'avère nécessaire, le service compétent en matière d'énergie est aujourd'hui déjà consulté. Si cela n'est pas nécessaire, l'implication du service compétent en matière d'énergie entraîne une prolongation et un renchérissement inutiles de la procédure. Ce service ne peut en outre se prononcer que sur les questions énergétiques. La pesée des intérêts prescrite par le droit fédéral entre les aspects énergétiques et esthétiques doit néanmoins impérativement être effectuée par l'autorité d'octroi du permis de construire.

Comme la motion l'indique, il est parfois difficile pour les autorités d'octroi de peser les intérêts. Le Conseil-exécutif estime donc qu'il serait pertinent d'élaborer une aide à l'exécution afin de les aider à mettre en œuvre correctement et de manière uniforme les réglementations fédérales. En ce sens, le Conseil-exécutif est disposé à répondre favorablement à la demande des motionnaires.

Point 4 :

Comme indiqué correctement dans la motion, les procédures d'autorisation dans le domaine des réseaux relèvent exclusivement de la compétence de la Confédération. Avec la modification de la loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant (loi sur les installations électriques, LIE ; RS 734.0), la Confédération souhaite accélérer les procédures d'adaptation des réseaux électriques. Dans le cadre de la procédure de consultation correspondante, le canton de Berne s'est engagé pour de nombreuses simplifications ainsi que pour l'accélération et la facilitation des procédures pour les stations transformatrices. Le Conseil-exécutif continuera à agir auprès de la Confédération dans le cadre de ses possibilités afin que des mesures efficaces soient prises pour accélérer les procédures de transformation et d'extension des réseaux électriques, par exemple dans la procédure de consultation de la Confédération courant jusqu'au 24 mars 2025 concernant l'ordonnance sur la procédure d'approbation des plans des installations électriques. Des modifications d'actes législatifs à l'échelon cantonale ne sont en revanche ni nécessaires ni possibles.

Selon la LIE, l'autorité d'approbation de la Confédération transmet la demande d'extension du réseau électrique au canton concerné et le charge de prendre position à ce sujet dans un délai de trois mois. L'autorité d'approbation peut prolonger ce délai dans des cas dûment motivés (art. 16d, al. 1 LIE). Dans la pratique, ce n'est pas le délai pour la prise de position du canton qui est responsable de la prolongation des procédures d'extension du réseau. Comme le demande la motion, il est malgré tout pertinent que les prises de position du canton soient déposées sans délai. Le Conseil-exécutif est donc disposé à mettre en œuvre la demande des motionnaires en indiquant aux services compétents qu'ils doivent traiter ces prises de position de manière prioritaire.

Enfin, le Conseil-exécutif rappelle qu'un renforcement du réseau nécessitant des travaux d'extension d'envergure n'est indispensable que dans une part minime des demandes de raccordement au réseau pour des installations solaires (voir réponse à l'interpellation 223-2024).

Destinataire

– Grand Conseil