

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

Réponse commune I 039-2014 et I 054-2014

N° de l'intervention: 039-2014
Type d'intervention: Interpellation
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2014.0091

Déposée le: 22.01.2014

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Bachmann (Nidau, PS) (porte-parole)



Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: du
Direction: Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification: –

Procédure simplifiée pour l'installation de panneaux solaires

Les directives de juin 2012 intitulées « Installations de production d'énergies renouvelables non soumises au régime du permis de construire » dressent la liste des installations solaires soumises à autorisation et de celles qui en sont exemptées. Les installations qui recouvrent un pan entier du toit ou qui forment un seul rectangle ne requièrent pas de permis. Les installations qui ne sont pas de forme rectangulaire (formes en L, en U, en escalier, etc.) requièrent un permis de construire (chiffre 2.3.2 des directives).

Dans les faits, le canton accède généralement à de telles demandes. Le régime du permis de construire représente toutefois une charge administrative pour les communes et fait inutilement augmenter les coûts pour les maîtres d'ouvrage. Afin d'améliorer l'attractivité de telles installations, il faudrait limiter les obstacles administratifs et financiers au strict minimum.

Le Conseil-exécutif est chargé de répondre aux questions suivantes :

1. Ces directives se fondent-elles sur le droit supérieur ?

2. Ne peut-on pas simplifier la procédure afin de promouvoir de telles installations et de faire baisser leur coût ? On pourrait notamment exempter d'autorisation les installations solaires construites jusqu'à x cm du bord du toit et placées à une distance maximale de x cm du toit. Les objets C resteront soumis à autorisation.

N° de l'intervention: 054-2014
Type d'intervention: Interpellation
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2014.0195

Déposée le: 17.02.2014

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Muntwyler (Bern, Les Verts) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: du
Direction: Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification: –

Installations solaires: moins de bureaucratie

Les capteurs solaires thermiques font l'objet d'une promotion exemplaire dans le canton de Berne depuis les années 80. Ces capteurs, dans la plupart des cas de moins de 10 m², sont généralement posés après-coup sur les toits des maisons, qu'ils soient plats ou en pente. Les capteurs combinés (chauffe-eau et chauffage solaire) se sont multipliés à partir du milieu des années 80. Dans ce cas, leur utilité est grande en hiver surtout et à l'intersaison. A l'époque, les capteurs étaient onéreux et peu efficaces (température de repos basse), raison pour laquelle ils étaient souvent installés sur le toit, dans un souci d'intégration. Sur les toits plats, les collecteurs étaient montés inclinés pour un maximum d'efficacité.

Les premières installations photovoltaïques raccordées au réseau ont été aménagées dans le canton de Berne à la fin des années 80. Ces installations sont plus grandes (10 à 60 m²) et posées à plat (l'inclinaison peut être aujourd'hui inférieure à 15 degrés) si bien qu'elles sont quasiment invisibles. Les installations orientées est-ouest ont aujourd'hui la faveur.

Dans la plupart des cas, les installations solaires n'étaient pas soumises au régime du permis de construire, il suffisait de demander une décision de constatation à la commune (recommanda-

tions de 1994 concernant la construction d'installations solaires). Ce qui revenait à dire que dans les communes d'agglomération et les communes rurales, aucun permis de construire n'était de fait nécessaire puisque les communes, la ville de Berne exceptée, exploitaient leur marge de manœuvre. Ce n'est un secret pour personne qu'à l'époque les entreprises d'installations solaires évitaient soigneusement la ville de Berne pour s'épargner les formalités administratives. Ces formalités atteignaient en effet des proportions telles qu'il était impossible de facturer le temps investi au client ou alors celui-ci était découragé et abandonnait son projet, et l'entreprise avait alors mené l'étude pour rien.

Les nouvelles directives de juin 2012 sur les installations de production d'énergies renouvelables non soumises au régime du permis de construire ont changé la donne. La marge de manœuvre des communes est désormais restreinte car les directives renferment des prescriptions précises sur l'agencement des installations solaires. Dans la plupart des cas, un permis de construire est nécessaire avec ce que cela suppose de bureaucratie : formalités à accomplir par les entreprises et les maîtres d'ouvrage, retardement des projets préjudiciable compte tenu des modalités de décompte de la Confédération concernant le courant solaire. Et tout cela pour des installations qui devront être démontées et remplacées dans 25 à 40 ans à la fin de leur cycle de vie.

Pour éviter de devoir demander le permis de construire, l'entreprise ou le maître de l'ouvrage peut réduire la taille de son projet. Des calculs effectués par des étudiants de la haute école spécialisée montrent que dans bien des cas, moins de la moitié de la toiture est utilisée. Le potentiel du solaire n'est donc pas complètement exploité, ce qui est regrettable. Le coût s'en trouve en effet renchéri.

Le risque est mince que des installations « hideuses » puissent être aménagées si elles échappent au régime du permis de construire. Il n'y a pas de voiture véritablement « hideuse » (du moins en ce qui concerne l'aspect) car les consommateurs ne les achètent pas. Il en va de même en ce qui concerne le bâtiment et les installations solaires qui ont un caractère répétitif. Le marché se chargera de réguler les choses.

Les formalités que doivent maintenant accomplir les maîtres d'ouvrage (et les communes) du fait du permis de construire sont d'autant plus choquantes qu'en l'espace de 20 ans, le prix d'une installation solaire a été divisé par 5, voire par 10. Le courant solaire coûte aujourd'hui entre 10 et 15 centimes le kWh, si l'installation est efficace. Si l'on veut continuer à promouvoir le solaire, les autres coûts, en l'occurrence les coûts administratifs, doivent aussi baisser. Sinon les économies d'échelle seront anéanties.

Dans ces conditions, le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Quelles sont les bases légales de ces prescriptions détaillées ?
2. Ne pourrait-on pas éliminer les prescriptions superflues pour simplifier l'aménagement des installations solaires ?
3. Quand peut-on espérer une révision des directives et la correction des erreurs manifestes ?

Réponse commune du Conseil-exécutif

Les interpellations I 039-2014 et I 054-2014 portant sur les mêmes questions, elles font l'objet ci-après d'une réponse commune.

Le Conseil-exécutif est favorable à des procédures aussi simples que possible pour l'aménagement d'installations solaires. C'est précisément de cette volonté que découlent les directives « Installations de production d'énergies renouvelables non soumises au régime du permis de construire » de juin 2012. La révision partielle de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT ; RS 700), qui vient d'entrer en vigueur, va encore permettre de nouvelles simplifications.

Question 1 (I 039-2014 et I 054-2014) :

Les directives « Installations de production d'énergies renouvelables non soumises au régime du permis de construire » se fondent à la fois sur le droit fédéral et sur le droit cantonal. En principe, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (art. 22 LAT et art. 1a, al. 1 de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions, LC, RSB 721.0). Par ailleurs, l'article 18a LAT disposait jusqu'à fin avril 2014 que, dans les zones à bâtir et les zones agricoles, les installations solaires soigneusement intégrées aux toits et aux façades étaient autorisées dès lors qu'elles ne portaient atteinte à aucun bien culturel ni à aucun site naturel d'importance cantonale ou nationale. Enfin, l'article 6 du décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC ; RSB 725.1), qui met en œuvre les prescriptions du droit fédéral, constitue la base légale des directives cantonales.

Question 2 (I 039-2014 et I 054-2014) :

Depuis peu, de nouvelles simplifications sont possibles sur le plan juridique. L'article 18a a notamment été reformulé dans le cadre de la révision de la LAT au 1^{er} mai 2014. Dans les zones à bâtir et les zones agricoles, les installations solaires suffisamment adaptées aux toits ne requièrent ainsi plus d'autorisation. Désormais, les projets doivent simplement être annoncés à l'autorité compétente. En vertu de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, également révisée au 1^{er} mai 2014 (OAT ; RS 700.1), les installations solaires sont notamment réputées suffisamment adaptées aux toits si elles constituent une surface d'un seul tenant.

Question 3 (I 054-2014) :

Les directives cantonales devraient être examinées au regard des nouvelles prescriptions du droit fédéral à l'automne 2014 et adaptées là où cela se révèlera nécessaire et possible. Il faudra notamment définir quelles formes d'installations solaires peuvent être considérées comme « d'un seul tenant ». D'autres simplifications sont parallèlement à l'étude. L'obligation d'annonce définie dans le droit fédéral pour les installations solaires non soumises au régime du permis de construire sera introduite lors de la prochaine révision de la législation cantonale sur les constructions. La procédure de consultation à ce sujet a été ouverte à la mi-juin 2014.

Au Grand Conseil