



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 112-2021
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2021.RRGR.181

Déposée le : 07.06.2021

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Schilt (Utzigen, UDC) (porte-parole)
Wandfluh (Kandergrund, UDC)
Salzmann (Mülchi, UDC)
Rüeggsegger (Riggisberg, UDC)
Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC)
Bösiger (Niederbipp, UDC)
Benoit (Corgémont, UDC)
Baumann-Berger (Münsingen, UDF)
Riem (Iffwil, Le Centre)
Müller (Innerberg, PS)

Cosignataires : 2

Urgence demandée : Oui
Urgence accordée : Oui 10.06.2021

N° d'ACE : 907/2021 du 18 août 2021
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
Classification : -
Proposition du Conseil-exécutif : **Rejet**

Initiative cantonale : donner une vraie chance à l'énergie du bois en zone agricole

Conformément à l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale, le canton de Berne dépose l'initiative cantonale suivante :

Complément à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). Introduction de la nouvelle formulation à l'article 23h, alinéa 2^{bis} (nouvelle disposition, selon la version LAT 2) :

« Dans la mesure où elles servent à l'exploitation d'un réseau interconnecté de chaleur ou d'électricité sur un territoire affecté à l'urbanisation, les constructions et installations destinées à la production d'énergie à partir de biomasse ligneuse dans une zone agricole sont conformes à l'affectation de la zone agricole indépendamment du fait qu'une exploitation agricole soit active. »

Développement :

A l'heure actuelle (LAT 1), la loi sur l'aménagement du territoire ne permet pas la construction d'installations de combustion destinées à la production de chaleur à partir de biomasse ligneuse hors des limites d'une zone à bâtir, dans une zone agricole par exemple.

La présente intervention vise à créer la possibilité d'autoriser et d'ériger de telles installations indépendamment de l'activité d'une exploitation agricole dans la mesure où d'autres critères d'aménagement du territoire de la LAT sont respectés. En d'autres termes, s'agissant de la biomasse ligneuse (bois d'énergie), les conditions d'autorisation en vigueur ne permettent pas la construction d'un nouveau bâtiment

destiné à produire de l'énergie à partir du bois (chaleur ou chaleur/électricité) en zone agricole indépendamment de l'activité d'une exploitation agricole. L'on perd donc ici l'occasion de réaliser des réseaux de chaleur interconnectés à proximité de territoires urbanisés et du bois d'énergie, car un bien-fonds en zone à bâtir est fortement dévalorisé économiquement si l'on y installe uniquement un chauffage plutôt que des locaux d'habitation rentables. Par ailleurs, en zone urbanisée, de telles installations sont source de nuisances (émissions de fumée et de bruit et transports). Il n'est pas rare qu'elles se heurtent à des oppositions tenaces et ne soient tout simplement pas souhaitées en ces lieux. Chaque année, quelque deux millions de mètres cubes de bois d'énergie restent inutilisés dans les forêts suisses. Ce volume pourrait remplacer environ un demi-million de tonnes de mazout, ce qui reviendrait à économiser approximativement 1,5 million de tonnes de CO₂ supplémentaires par an.

Dans ce contexte, il s'agit d'évaluer soigneusement les dispositions fédérales et de profiter de la révision de la LAT 2 pour introduire de solides bases à la création d'installations de bois d'énergie en zone agricole conformément aux dispositions.

L'article 16a, alinéa 1, de la LAT actuelle confirme sur le principe que la présence de telles installations en zone agricole répond à une volonté politique. Cependant, à l'article 34a, alinéa 1, de l'ordonnance d'exécution (ordonnance sur l'aménagement du territoire, OAT), le Conseil fédéral a hélas à nouveau restreint sévèrement les critères de conformité à l'affectation de la zone. Il n'en reste pas moins qu'au vu de la crise environnementale et de notre stratégie énergétique, les intérêts de politique énergétique ne doivent pas être dépréciés en faveur de ceux de l'aménagement du territoire, mais plutôt fermement renforcés et défendus.

Il est nécessaire d'éliminer les obstacles de la LAT mentionnés pour pouvoir exploiter l'énorme potentiel de nos ressources énergétiques indigènes et faire fructifier celles-ci le long d'une chaîne de valeur régionale, et pour garantir que les espaces ruraux puissent contribuer à la stratégie énergétique 2050 et aux objectifs climatiques.

Nota bene : la présente intervention ne vise pas à atténuer les dispositions d'aménagement du territoire en zone rurale pour n'importe qui, mais uniquement à clarifier la situation pour la biomasse ligneuse et rien de plus.

Le Conseil-exécutif est prié de déposer à l'Assemblée fédérale une initiative comportant l'article formulé au premier point, requérant une modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700) dans le cadre de la révision en cours (LAT 2), l'objectif étant d'autoriser les cantons et les communes à bâtir des constructions et des installations de production de chaleur et d'électricité à partir de biomasse ligneuse en zone agricole indépendamment de la présence d'une exploitation agricole active.

Motivation de l'urgence : la révision des conditions de réalisation d'installations de bois d'énergie relevant de l'aménagement du territoire (indépendamment des exploitations agricoles) contribue à une utilisation durable du bois d'énergie et à l'exploitation du potentiel qu'il représente. Cette modification devrait impérativement être intégrée à la révision en cours de la loi (LAT 2). Il n'y a donc pas de temps à perdre et l'urgence est clairement motivée.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif se félicite que le potentiel des ressources énergétiques indigènes puisse être exploité, qu'il soit possible de faire fructifier ces ressources le long d'une chaîne de création de valeur régionale et que les espaces ruraux veuillent contribuer à la stratégie énergétique 2050 et aux objectifs climatiques. Il comprend donc tout à fait les préoccupations des motionnaires concernant une utilisation durable de l'énergie du bois et se consacre d'ailleurs également à la promotion des énergies renouvelables.

Depuis des années, le Conseil-exécutif compte parmi ses objectifs celui de promouvoir les énergies renouvelables, dont fait partie la biomasse ligneuse. La société à 2000 watts est l'un des buts à long terme

de la Stratégie énergétique du canton de Berne adoptée en 2006. Celle-ci prévoit d'abord de réduire la consommation d'énergie par personne de 6000 à 4000 watts en l'espace de 30 ans. Le Conseil-exécutif entend atteindre cet objectif grâce à l'amélioration de l'efficacité énergétique et à l'utilisation d'énergies renouvelables.

Pour concrétiser la société à 4000 watts d'ici à 2035, la Stratégie énergétique fixe notamment les objectifs stratégiques suivants : « dans le canton de Berne, la priorité va à l'utilisation de vecteurs énergétiques domestiques. » (n° 2) et « dans le canton de Berne, les ressources renouvelables couvrent une partie essentielle du besoin énergétique. » (n° 3).

Le droit en vigueur n'offre la possibilité de créer des réseaux interconnectés de chaleur dans la zone agricole à proximité d'un territoire affecté à l'urbanisation sur des exploitations agricoles existantes que sous certaines conditions restrictives. L'utilisation de l'énergie du bois conforme à l'affectation de la zone agricole est régie par l'article 16a, alinéa 1^{bis} de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT ; RS 700). Les constructions et installations nécessaires à la production d'énergie à partir de biomasse ou aux installations de compost qui leur sont liées peuvent être déclarées conformes à l'affectation de la zone et autorisées dans une exploitation agricole si la biomasse utilisée est en rapport étroit avec l'agriculture et avec l'exploitation.

Les motionnaires exigent désormais un complément à la LAT, dans lequel les constructions et les installations destinées à la production d'énergie à partir de biomasse ligneuse dans la zone agricole seraient conformes à l'affectation de la zone indépendamment d'une exploitation agricole active, dans la mesure où elles serviraient à l'utilisation d'un réseau interconnecté de chaleur ou d'électricité sur un territoire affecté à l'urbanisation. De telles constructions et installations, sans relation avec une exploitation agricole active, représentent alors une utilisation d'énergie, voire une affectation industrielle toutes deux non conformes à l'affectation de la zone. Les constructions et les installations servent à la zone à bâtir et non à la zone agricole.

L'article sur l'aménagement du territoire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (art. 75 Cst.) exige une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. Les buts et principes des articles 1 et 3 LAT concrétisent le mandat constitutionnel. Conformément à l'article 1 LAT, la Confédération, les cantons et les communes veillent à une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Cette séparation est l'un des principes fondamentaux de l'aménagement du territoire en Suisse. Il en découle le principe de concentration qui exige de regrouper l'urbanisation dans des zones à bâtir et de la tenir à l'écart des parties non constructibles.

La zone agricole joue un rôle central dans la séparation entre les territoires constructibles et non constructibles. En tant que partie non constructible, elle comprend les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture ou les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture. Les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique et elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole (art. 16, al. 1 LAT). Le droit rural foncier se base également sur la séparation manifeste entre les parties constructibles et non constructibles dans la zone agricole. Il doit permettre de garantir l'existence des exploitations paysannes cultivant le sol (art. 104, al. 2 Cst.). Plus les utilisations sans rapport avec l'agriculture seront autorisées dans la zone agricole, plus le principe de séparation entre les parties constructibles et non constructibles sera contourné.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil-exécutif estime que le complément aux dispositions légales en matière d'aménagement du territoire demandé par les motionnaires à titre de promotion des énergies

renouvelables comme la biomasse ligneuse à l'aide de réseaux interconnectés de chaleur dans la zone agricole va trop loin. Si ces constructions et installations étaient autorisées dans la zone agricole indépendamment de leur appartenance à une exploitation agricole, le principe de séparation serait alors fortement malmené, ce dernier découlant en définitive du principe fondamental, en matière d'aménagement du territoire, de séparation entre les parties constructibles et non constructibles.

La présente intervention ne vise pas à assouplir les dispositions liées à l'aménagement du territoire en zone rurale pour toutes les utilisations envisageables, mais offre la possibilité aux entreprises du secteur de l'énergie d'investir indépendamment de l'activité d'une exploitation agricole. Le Conseil-exécutif est d'avis que l'assouplissement des dispositions devrait cependant servir aux exploitations agricoles et non pas à d'éventuels investisseurs industriels.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose le rejet de la motion. En revanche, il soutient une réglementation de ce type intégrée au projet de révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (2^e étape avec un contre-projet à l'initiative pour le paysage) de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-E) du 29 avril 2021, qui est en procédure de consultation du 21 mai au 13 septembre 2021. La commission a remanié le projet du Conseil fédéral et l'a simplifié en réduisant la complexité des mesures proposées. Le projet comprend en outre des dispositions qui reprennent et concrétisent les demandes principales de l'initiative fédérale populaire « Contre le bétonnage de notre paysage (initiative paysage) ».

Conformément à l'article 16a, alinéa 1^{bis} du projet de la CEATE-E, les constructions et installations nécessaires à la production et au transport d'énergie à partir de biomasse ou aux installations de compost qui leur sont liées sont conformes à l'affectation de la zone dans une exploitation agricole si la biomasse utilisée est en rapport étroit avec l'agriculture ou l'économie forestière de l'exploitation et d'exploitations des environs. Les autorisations doivent être liées à la condition que ces constructions et installations ne serviront qu'à l'usage autorisé. En outre, selon l'article 24^{ter}, les réseaux thermiques qui apportent une contribution pour réduire la consommation d'énergies non renouvelables peuvent, si nécessaire, être construits hors de la zone à bâtir.

L'objectif est donc de promouvoir l'énergie à partir de biomasse, dont le bois, et en outre de faciliter son acheminement par le territoire non constructible. Par conséquent, le Conseil-exécutif estime que les dispositions légales en matière d'aménagement du territoire suffisent pour créer de nouveaux réseaux interconnectés de chaleur.

Le Conseil-exécutif considère que les réglementations du projet de la CEATE-E vont dans la bonne direction. Il propose de renoncer au complément à la LAT déposé au moyen d'une initiative cantonale en raison des réserves matérielles évoquées précédemment. En outre, ce complément ne permet pas de simplifier les dispositions relatives à la construction hors de la zone à bâtir, s'oppose au principe de la prééminence de l'agriculture et va à l'encontre de l'objectif fixé qui est de renforcer le principe de séparation entre les territoires constructibles et non constructibles.

Pour finir, les calendriers de la révision partielle de la LAT (2^e étape avec un contre-projet à l'initiative pour le paysage) et de la procédure de droit fédéral pour le traitement d'une initiative cantonale (de la procédure d'examen préalable à l'acte législatif) sont difficilement conciliables. Le Conseil-exécutif estime que le dépôt d'une initiative cantonale pendant le processus législatif de révision partielle de la LAT n'est pas indiqué.

Destinataire
– Grand Conseil