

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Initiative Maurice Neyroud et consorts - Initiative parlementaire à l'attention des Chambres fédérales.

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le mardi 13 novembre 2023 à la salle de la Cité, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Oriane Sarasin (qui remplace Aude Billard), Anna Perret (qui remplace Alice Genoud), Mathilde Marendaz, Carole Schelker, de MM Laurent Balsiger, Loïc Bardet, Grégory Bovay, Pierre Fonjallaz, Sylvain Freymond Sébastien Humbert, Andreas Wütrich (qui remplace Alberto Mocchi), Pierre-André Pernoud, Pierre-André Romanens, Jean Tschopp, et de M. Nicolas Suter, président. Aude Billard, Alice Genoud, et Alberto Mocchi. étaient excusé-e-s.

Accompagnaient Mme Christelle Luisier Brodard, Présidente du Conseil d'Etat et cheffe du DITS : M. Pierre Imhof, directeur général de la DGTL, M. David Boulaz, chef du Service juridique (DGTL).

M. Cédric Aeschlimann, secrétaire de commission, a établi les notes de séance.

2. POSITION DE L'INITIANT

L'initiant rappelle quelques éléments de son initiative, fruit de discussions avec certaines communes et certains propriétaires qui lui ont fait état de leurs difficultés. Il souhaite proposer une modification de la loi fédérale. Aujourd'hui, les propriétaires sont poussés à poser des panneaux solaires, à assainir leur bâtiment, ou encore à établir un certificat énergétique en cas de vente. La LAT a déjà évolué, en admettant que les installations solaires n'étaient plus soumises à autorisation, mais devaient faire l'objet d'une annonce, sous réserve des sites IFP, ISOS, etc. Une des difficultés pour un propriétaire qui souhaite assainir son bâtiment concerne l'enveloppe du bâtiment, avec les isolations périphériques, qui peuvent atteindre 20 à 30 cm d'épaisseur, et qui ne sont plus considérées comme de l'entretien. Considérés alors comme de la rénovation, voire comme une augmentation de la surface bâtie, ces travaux sont donc soumis à autorisation. Parfois, il est impossible de les réaliser, car si les droits à bâtir sont épuisés, l'isolation périphérique n'est pas possible, même pour des raisons d'assainissement énergétique. Il souhaite demander aux chambres de modifier la LAT pour comprendre les installations solaires, mais aussi les travaux d'assainissement énergétique de manière globale en modifiant l'article 18 comme suit :

Article 18a LAT ~~Installations solaires~~ assainissement énergétique

1 Dans les zones à bâtir et les zones agricoles, ~~les installations solaires suffisamment adaptées aux toits~~ les travaux d'assainissement énergétiques ne nécessitent pas d'autorisation selon l'art. 22, al. 1. De tels projets doivent être simplement annoncés à l'autorité compétente.

La règle vaut notamment pour l'installation de systèmes de chauffages plus écologiques, l'isolation thermique, la production d'énergie renouvelable (installations solaires, éoliennes de petite taille, pompes à chaleurs, etc.) et les vitrages pour capter l'énergie solaire (chauffage passif).

Les isolations périphériques sont autorisées même lorsque l'habitation existante a déjà épuisé le potentiel d'agrandissement maximal selon l'art. 42 OAT. Elles sont présumées ne pas porter atteinte à l'identité de la construction.

La suite des modifications est proposée dans le même esprit.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Conseillère d'Etat évoque les défis, au nombre de trois, s'agissant des objectifs climatiques et d'assainissement :

- Finances ;
- Formation (et choix de voies professionnelles dans les métiers de la transition) ;
- Procédures.

Elle partage le constat de l'initiant et se déclare favorable à cette initiative sur les questions de principe. Il s'agit d'une initiative aux chambres, et il reviendra aux élus fédéraux de prendre certains éléments et d'y mettre des limites. Tout ce qui peut faciliter les travaux de rénovation énergétique est important et le DITS y travaille aussi sur le plan cantonal. La simplification de procédures pour l'installation des pompes à chaleur est par exemple en consultation restreinte auprès des milieux concernés. Cela offrirait une exception, assez importante, au permis de construire, et qui va au-delà de ce qui existe aujourd'hui.

Au niveau de l'application, il s'agira de savoir si en matière d'assainissement énergétique, la pose de panneaux solaires s'entend uniquement sur le toit, ou aussi au sol ? Cela permet-il aussi des éoliennes de petite taille ? L'isolation périphérique des bâtiments est compliquée, car pendant des années, l'ARE l'a interdit pour les bâtiments hors zone à bâtir si on était déjà au maximum des agrandissements tolérés. Suite à un récent article d'un collaborateur fédéral évoquant la latitude du canton en la matière, la DGTL a répondu qu'elle avait pris bonne note de ce changement de pratique. Elle considère qu'il est cependant mieux de l'ancrer légalement. Pour le solaire, la formulation proposée laisserait la possibilité d'installations solaires au sol. Au-delà des interrogations quant à l'application, elle considère que cette initiative serait un bon signal à donner au niveau fédéral.

4. DISCUSSION GENERALE

La commission dans son ensemble soutient la démarche proposée par l'initiant, en particulier pour ce qui concerne les problèmes rencontrés par les propriétaires souhaitant isoler leur bâtiment se trouvant hors zone à bâtir à l'aide d'isolation périphérique. Le fait qu'une telle isolation soit prise en compte dans le calcul de la surface bâtie doit être modifié.

Plusieurs commissaires trouvent néanmoins que le texte proposé par l'initiative cantonale est trop large, puisqu'il permettrait non seulement une procédure simplifiée pour la pose d'isolation périphérique, mais également pour un certain nombre d'installations de production d'énergie renouvelable, tel que petites éoliennes, panneaux solaires à même le sol, pompes à chaleur, etc.

La discussion générale se focalise de ce fait sur ce qui pourrait réellement être fait avec le texte proposé, sachant que les lois et règlements cantonaux en la matière restent bien évidemment applicables.

Deux approches se dessinent rapidement au sein de la commission, d'un côté des députées et députés sont d'avis qu'une initiative cantonale, si elle est votée par le Grand conseil, passera par les instances fédérales et se verra à ce moment ajustée pour sa mise en application. Partant de ce constat, l'initiative peut rester large avant qu'elle ne soit transmise à Berne. Ces commissaires souhaitent envoyer un message fort, quitte à ce qu'il soit par la suite dilué par les chambres fédérales.

Le reste de la commission est d'avis que l'Initiative se doit d'être précisée au stade cantonal. À cet effet, plusieurs propositions d'amendements ont été déposées visant à exclure les petites éoliennes, les installations solaires au sol et les pompes à chaleur d'une procédure simplifiée.

A la demande d'une députée qui souhaite connaître ce qu'il faut entendre par isolation périphérique au sens de l'art 42 OAT le département répond que l'art 42 OAT ne s'applique que hors zone à bâtir. Ainsi, hors zone, le potentiel d'agrandissement pour les bâtiments existants est de 60% à l'intérieur et de 30% à l'extérieur.

L'isolation périphérique compte dans ce calcul, ce qui est une source de conflit avec l'ARE, lorsque le potentiel d'agrandissement a déjà été utilisé. Le canton a déjà demandé plusieurs fois d'adapter l'OAT.

Un député propose de limiter les autorisations simplifiées à la production d'énergie renouvelable liée au bâtiment. L'initiant comprend les remarques. Son idée est de pouvoir aller le plus loin possible, partant du principe que le texte va être repris par les chambres fédérales. Les choses évoluent avec le temps, et il cite l'exemple des panneaux solaires, qui devaient être intégrés à la toiture. Aujourd'hui, la technologie et les mentalités ont évolué. Des capteurs solaires qui ne sont pas intégrés à la toiture sont possibles, à moindre prix, ce qui permet plus de réalisations. Certaines communes ont eu des problèmes avec les pompes à chaleur, qui ont ensuite fait l'objet d'une interdiction. Le devoir d'annonce mis en place permet aux communes ou au canton d'identifier les excès en matière de voisinage et de mettre certaines cautions.

Un député déplore que la porte soit complètement ouverte concernant l'esthétique. Il aurait préféré que l'isolation à l'intérieur prime, et que des autorisations soient données au cas par cas pour l'extérieur. En termes de vitres, on peut faire des verrues terribles à la campagne, et il souhaite que les services aient un mot à dire pour qu'on ne fasse pas n'importe quoi.

Un député rappelle que l'on parle de bâtiments isolés, qui ne sont pas dans un bourg, un village ou un milieu urbain. Le voisinage et les nuisances sont donc réduits. Ces bâtiments, souvent anciens, sont des défis, avec des aplombs de façade importants, pour lesquels il faut déjà trouver des solutions. Si l'on doit calculer l'épaisseur, on n'y arrivera jamais. L'intérieur pose le même problème, avec des pièces souvent assez petites. Il rend attentif à ne pas mettre trop de cautions, car les questions de bruit, de hauteur, etc., sont déjà règlementées. Il ne s'agit pas d'un permis de tout faire, mais d'élargir les possibilités.

À la demande d'un député qui souhaite connaître les raisons justifiant que l'Initiative parle de « zone agricole » plutôt que « hors zone à bâtir », l'initiant explique qu'il a repris la formulation de l'article 18 a LAT actuel. Il explique avoir consulté deux spécialistes de l'aménagement du territoire. L'art 18 a LAT mentionne bel et bien les zones à bâtir et les zones agricoles. Par prudence, il a gardé une formulation similaire. Les chambres auront tout le loisir de remanier le texte le cas échéant.

Le chef du service juridique de la DGTL retient qu'avec ce texte, on passerait du principe de l'autorisation à celui du devoir d'annonce, mais que le reste du cadre légal devra être respecté (distances, hauteurs, etc.). Le contrôle sera en revanche plus difficile avec une annonce à postériori.

L'initiant précise qu'en ce qui concerne les capteurs solaires, sa réflexion s'est basée sur le fait qu'un bâtiment peut comporter plus de capteurs qu'il n'en a besoin et réinjecter le surplus dans le réseau. Le droit cantonal vaudois pourra toujours être plus restrictif que le droit fédéral si une version large devait être retenue.

Deux amendements sont déposés, le premier stipulant :

« La règle vaut notamment pour l'installation de systèmes de chauffages plus écologiques, l'isolation thermique, la production d'énergie renouvelable liée aux bâtiments (~~installations solaires, éoliennes de petite taille, pompes à chaleurs, etc.~~) et les vitrages pour capter l'énergie solaire (chauffage passif). »

L'objectif de cet amendement est de créer un lien physique entre l'installation et le bâtiment. Un champ solaire ou d'éolienne ne serait donc pas concerné dans un tel périmètre.

Le deuxième amendement est formulé de la manière suivante :

« La règle vaut ~~notamment pour l'installation de systèmes de chauffages plus écologiques, l'isolation thermique, la production d'énergie renouvelable (installations solaires, éoliennes de petite taille, pompes à chaleurs, etc.)~~ pour l'isolation thermique, les installations solaires, les systèmes de chauffage écologiques et les vitrages pour capter l'énergie solaire (chauffage passif). »

Ce deuxième amendement, plus restrictif, supprime la notion de « chauffages plus écologiques » qui pourrait être interprété de manière littérale et voir un chauffage à mazout remplacé par un chauffage à gaz.

La discussion sur ces amendements est ouverte. Une députée estime important de laisser une parenthèse avec des possibilités d'exemple, même si elle accueille positivement le lien entre production et bâtiment.

Un député voit dans ces amendements le moyen de mieux baliser les contours de ce texte. La liste peut en effet provoquer des oppositions. Il y a un intérêt à resserrer les intentions et les objectifs pour lui donner le plus de chances possible.

Un député considère que la mention : « etc. » manque de précision dans un texte de loi. Si ce texte est adopté tel quel, le règlement serait-il plus précis.

Un député souligne que le cœur du sujet concerne les bâtiments hors zones à bâtir, où les limites sont bloquantes. Il soutient la nécessité de garder un texte le plus large possible. Avec tous les intervenants qui vont se succéder pour légiférer et régler, il ne pense pas que le risque d'absence de cautions soit grand.

L'initiant se voit confirmer que les pompes à chaleur peuvent être incluses dans la notion de chauffage écologique.

La Conseillère d'Etat explique que le texte légal pourrait être précisé au niveau fédéral. Les modalités seraient à leur tour précisées dans le cadre d'une ordonnance.

Au terme de la discussion, le premier amendement est retiré par son auteur, le deuxième amendement est mis au vote de la commission :

Par 8 voix pour, 7 contre et 0 abstention, l'amendement est accepté.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération partielle de l'initiative

La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération cette initiative à l'unanimité des membres présents, et de la renvoyer au Conseil d'Etat (art. 132a LGC) pour préavis.

Aubonne, le 12 mars 2023.

*Le rapporteur :
(Signé) Nicolas Suter*