

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE
DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ENERGIE**

chargée d'examiner l'objet suivant :

Motion Florence Gross et consorts – LATC : simplifions les procédures d'autorisation pour accélérer la transition énergétique.

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le mardi 22 novembre 2022, à la salle de la Cité, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Aude Billard, Alice Genoud, Mathilde Marendaz, Carole Schelker, de MM Laurent Balsiger, Loïc Bardet, Grégory Bovay, Pierre Fonjallaz, Sylvain Freymond, Sébastien Humbert, Alberto Mocchi, Pierre-André Pernoud, Pierre-André Romanens, Jean Tschopp, et de M. Nicolas Suter, président.

Accompagnaient Mme Christelle Luisier, Présidente du Conseil d'Etat et cheffe du DITS : M. Pierre Imhof, directeur général de la DGTL, M. Marc Roulin, Adjoint à la direction de l'énergie (DIREN), M. Luis Marcos, Adjoint du chef de la division Efficacité énergétique (DIREN).

M. Cédric Aeschlimann, secrétaire de commission, a établi les notes de séance, avec le soutien de Mme Sylvie Chassot, secrétaire de commission, et de Mme Marie Poncet Schmid, secrétaire de commission.

2. POSITION DE LA MOTIONNAIRE

La motionnaire présente son texte qui demande de moderniser et simplifier les procédures concernant les installations énergétiques (pompes à chaleur, installations photovoltaïques, notamment) dans le but d'accélérer la transition énergétique. Elle constate, en effet, que les propriétaires prêts à fournir des efforts sont souvent découragés par des démarches administratives longues et coûteuses.

L'article 103 de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), qui règle l'assujettissement à autorisation, prévoit des exceptions pour les installations de minimes importances, définies dans le Règlement d'application de la LATC (RLATC). Par exemple, la pose de panneaux solaires d'une surface maximale de 8 m² n'est pas soumise à autorisation. Le Grand Conseil n'ayant pas de compétence en matière de révision d'un règlement, il s'agirait d'introduire un article 103 bis dont la teneur est la suivante :

Art. 103bis Procédure spéciale d'autorisation en matière de projets énergétiques

- 1. Les installations énergétiques permettant de favoriser l'autoconsommation, de réduire les émissions de gaz à effet de serre et ne servant pas à l'habitation ou à l'activité professionnelle sont soumises à une procédure d'autorisation spéciale en matière de projets énergétiques.*
- 2. Tout projet soumis à autorisation spéciale en matière de projets énergétiques est soumis à la municipalité. Dans un délai de trente jours, la municipalité est tenue de se déterminer si le projet est conforme à la procédure d'autorisation spéciale.*

3. *Elle consulte le service en charge de l'aménagement du territoire et de la police des constructions pour les projets dont l'implantation est située hors de la zone à bâtir et le service chargé des monuments historiques pour les bâtiments inscrits à l'inventaire ou qui présentent un intérêt local en raison de leur valeur architecturale, paysagère, historique ou culturelle qui est préservée. Les services cantonaux disposent d'un délai de trente jours pour se déterminer.*
4. *Le règlement cantonal mentionne les objets soumis à la procédure d'autorisation spéciale en matière de projets énergétiques.*

Concrètement et en résumé, la motion demande de raccourcir les délais fixés aux Municipalités et au Canton et de dispenser les propriétaires d'une mise à l'enquête pour les objets de minime importance dans le but d'encourager les installations énergétiques.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La cheffe de département remercie d'abord la motionnaire pour ses réflexions, partagées au sein du Conseil d'État et de l'administration, puisque ce point a été soulevé lors de l'élaboration du Programme de législation. Pour la transition énergétique, non seulement l'aspect financier est important, mais également celui des procédures. On ne peut être défavorable à une motion visant l'allègement des procédures, par principe. Toutefois, la modélisation du système doit être examinée. Ainsi, il serait préférable de transformer la motion en postulat de manière à donner une réponse globale aux nombreuses interventions parlementaires sur cette thématique.

Ensuite, quelques hésitations portent sur le contenu de la motion. En effet, par exemple, cette dernière demande une procédure d'autorisation spéciale pour les installations favorisant l'autoconsommation. Or, ces projets devraient être soumis à la Municipalité qui aurait 30 jours pour déterminer si la procédure spéciale peut être suivie. En cas de réponse négative, la procédure serait prolongée de 30 jours ; en cas de réponse positive, on aurait gagné quelques jours par rapport à la procédure ordinaire. Ce n'est donc pas très relevant en matière de délais.

Par ailleurs, il demeure des incertitudes juridiques. La procédure spéciale consisterait-elle en une dispense d'autorisation ou d'enquête, déjà inscrite dans le règlement ? Qu'en est-il de la possibilité de former opposition, puisque les citoyens ne seraient pas informés de l'installation par l'enquête publique ? Des recours seraient possibles, une fois l'installation en place. Il est aussi à noter que l'exigence d'un permis de construire relève du droit fédéral : aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente et les exceptions sont limitées. Pour l'installation de panneaux solaires, le droit vaudois prévoit des exceptions et est déjà libéral concernant la non-soumission des permis de construire. On se situerait donc au-delà de la marge de manœuvre disponible. Il faudra s'assurer auprès de la Municipalité que les travaux ne sont pas soumis à autorisation ou à procédure spéciale. Dans certains cas, il faudra quand même consulter les services cantonaux pour déterminer la nécessité de l'autorisation standard.

De nombreuses demandes concernent la facilitation des travaux en vue d'une amélioration énergétique. Des discussions sont en cours sur le plan fédéral et au sein du Canton, le Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité (DJES) et le Département des institutions, du territoire et du sport (DITS) collaborent sur l'allègement des procédures pour les pompes à chaleurs. Au sein du DJES, des discussions portent sur une possibilité d'allègements supplémentaires pour le solaire en façade et au sol. Dans le cadre de la révision de la Loi vaudoise sur l'énergie (LVLEne), des réflexions sont en cours sur les travaux d'isolation. La LATC est aussi en révision. On tente d'imaginer toutes les possibilités disponibles pour alléger les procédures liées à la transition énergétique en tenant compte aussi de la préservation de l'environnement et du droit des tiers.

4. DISCUSSION GENERALE

La commission accueille favorablement l'intention de la motion proposée. L'objectif poursuivi, à savoir faciliter les procédures d'autorisation en matière d'installations participants à la transition énergétique, est partagé par l'ensemble des commissaires qui se sont exprimés. Les travaux de la commission se sont portés sur la pertinence d'une motion plutôt qu'un postulat, ainsi que des discussions de détails sur des termes utilisés dans le nouvel article 103 bis LATC proposé et leurs conséquences.

Plusieurs députés confirment l'existence d'un problème en matière de police des constructions et d'énergie renouvelable. Ils ne sont toutefois pas convaincus par le terme d'autoconsommation. En effet, les bâtiments doivent aussi pouvoir injecter de l'énergie dans le réseau. Un des problèmes actuels en matière de développement des énergies renouvelables est le nombre trop élevé d'installations photovoltaïques calibrées pour l'autoconsommation, et non pour produire en utilisant toute la surface utile d'un toit.

Plusieurs commissaires relèvent que toutes les énergies renouvelables ne provoquent pas les mêmes nuisances. Par exemple, les nuisances sonores d'une PAC (pompe à chaleur) air-eau sont plus importantes pour le voisinage que celles d'une PAC géothermique. L'accélération des démarches administratives est vivement souhaitable et urgente, pour les mises à l'enquête des PAC géothermiques, mais pour les PAC air-eau notamment, des garde-fous doivent demeurer.

Un député rappelle la nécessité de prendre en compte le droit des tiers, à savoir les voisins, qui ne pourraient pas formuler une opposition en raison des nuisances d'une installation. Nombre de communes ont résolu le problème avec la signature, par les voisins, du plan et du projet de l'élément planifié. Lorsque les voisins directs donnent leur accord, l'autorisation peut être délivrée. Le commissaire signale l'existence de l'outil « cercle bruit » qui évalue les émissions de bruit des PAC air-eau, qui ont diminué de 55 à 33 DB en peu de temps. Le commissaire constate que des procédures pour les PAC notamment, peuvent durer une année, ce qui est problématique. Par conséquent, il soutient la motion et la possibilité que le voisinage de proximité signe un accord.

La cheffe de département précise que la révision des procédures est en cours. Pour les PAC, la consultation pour la simplification et l'assouplissement des procédures sur le plan réglementaire va commencer fin novembre.

Une députée favorable à tout allègement des procédures affirme que ces allègements auraient également l'avantage de désengorger les services de l'État confrontés à la multiplication des demandes et de mises à l'enquête. L'acceptation des voisins pour l'installation de PAC et de panneaux photovoltaïques est positive. L'État doit se concentrer sur des tâches essentielles comme l'évaluation de grands projets. Pour les projets de moindre importance, il est du ressort de la Municipalité de demander des précisions ou des adaptations du projet selon des procédures allégées.

Un député demande quelle est la marge de manœuvre de l'État pour les isolations périphériques hors zone à bâtir au regard du droit fédéral ?

La cheffe de département explique que pour les panneaux solaires et les cas standards (hors secteurs protégés, patrimoniaux), le droit fédéral prévoit déjà un devoir d'annonce et une dispense d'enquête et de permis. Le DJES et le DITS étudient la possibilité d'aller au-delà, dans la marge de manœuvre proposée par le droit fédéral. La signature des voisins prend place dans le cadre d'un projet avec une dispense d'enquête, mais avec un permis de construire. La pratique, très courante, est considérée par les propriétaires comme un engagement ou une garantie des voisins, mais elle ne vaut pas en cas de contestation.

L'isolation des bâtiments hors zone à bâtir a fait l'objet de nombreuses discussions au Grand Conseil, notamment autour de l'initiative Maurice Neyroud. Dans un article récent paru dans la presse, l'OFEV évoque étonnamment l'existence d'une marge de manœuvre — un retour officiel serait bienvenu — alors que la jurisprudence et la loi limitent les possibilités. Dans le cadre de consultations fédérales, le département est intervenu pour élargir ces possibilités lors de l'assainissement des bâtiments.

L'adjoint à la DIREN complète en expliquant que pour les panneaux solaires, le droit fédéral prévoit une simple obligation d'annonce — une des rares dérogations prévues par le droit fédéral. Le droit cantonal peut l'étendre dans certaines circonstances, ce qui fait l'objet d'une collaboration avec la DGE. Actuellement, l'article 68a RLATC permet les panneaux solaires au sol et en façade d'une surface maximale de 8 m². La discussion en cours porte sur la possibilité d'étendre cette surface et de permettre que d'autres panneaux soient soumis au simple devoir d'annonce.

Récemment, les cantons latins ont échangé concernant le territoire hors zone à bâtir et, à l'unanimité, ils relèvent la problématique. Le message est passé sur le plan fédéral et l'Office fédéral du développement territorial (ARE) en est également conscient. Cela nécessiterait une modification de l'OAT, mais pas forcément de la loi.

La motionnaire se réjouit du soutien de principe à sa motion et des éléments de réflexion — certains bien avancés — en cours au sein de l'État. Certes, il est ambitieux de rédiger un nouvel article et les réticences sont compréhensibles, mais il est important d'aller de l'avant.

À ce stade, elle maintient donc sa motion. Si des révisions et propositions étaient apportées par le Conseil d'État prochainement, si un contre-projet similaire à la motion est accepté, même si la formulation exacte n'est pas reprise, cela ira dans le sens souhaité et répondrait à la motion.

Il s'agit de redéfinir la notion de minime importance, qui doit pouvoir évoluer selon les besoins et les buts que définit le Canton en matière de transition énergétique. Le Programme bâtiments alloue des moyens financiers tant fédéraux que cantonaux. Donnons-nous également des moyens simplifiés et réalistes pour faire progresser les procédures dans le cadre du droit fédéral, lequel donne des compétences aux municipalités. La motionnaire se demande pourquoi le Conseil d'État exprime des réserves pour une prise en considération de la motion ?

La cheffe de département souligne la complexité et les contraintes plus importantes dans le cas des PAC en raison d'intérêts en lien avec le bruit (droit des tiers) ou l'environnement — une autorisation spéciale doit être délivrée par la DGE — en particulier. Le droit fédéral permet des allègements pour le solaire, non pour les PAC. Au moment de la consultation, il sera temps de préciser la réflexion autour des PAC (hors zone, typologie des PAC, etc.).

La conseillère d'Etat relève que si la motion n'est pas transformée en postulat, des clarifications doivent être apportées : pourquoi mentionner uniquement l'autoconsommation ? Quelles seraient les installations visées, car selon la formulation, on pourrait comprendre qu'il s'agit des éoliennes ou des installations solaires en montagne, alors que la motion parle de propriétaires souhaitant installer des panneaux photovoltaïques ou des PAC ? Que vise-t-on avec la procédure d'autorisation spéciale ? Que sont ces procédures dans la mesure où l'on dispose déjà de procédures spécifiques (devoir d'annonce pas soumis au permis de construire), mais de manière restreinte.

Un député confirme sa proposition de transformer la motion en postulat. Étant donné que la motionnaire ne souhaite pas cette transformation, la question est soumise au vote de la commission.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Transformation de la motion en postulat (sans l'accord de la motionnaire)

La commission recommande au Grand Conseil de transformer la motion en postulat par 8 voix pour, 7 voix contre et 0 abstention.

Prise en considération de la motion transformée en postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat par 11 voix pour, 0 contre et 4 abstentions, et de le renvoyer au Conseil d'État, conformément à la requête de son auteur.

Aubonne, le 26 mars 2023.

*Le rapporteur :
(Signé) Nicolas Suter*