



REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Didier Lohri -
« Proverbe russe : Nous regardons le même soleil, mais nous ne mangeons pas le même dîner »

Rappel de l'interpellation

La procédure de pose de panneaux solaires cantonale engendre quelques animosités envers des autorités communales accusées de pratiquer le nihilisme administratif. Par effet de ricochets, notre aréopage d'élus cantonaux, sensibles aux médias de boulevards et par aversion à la tendance révolutionnaire de l'intelligentsia russe des années 1860, soumet au Conseil d'Etat des demandes de clarification des lois. Ces dernières sont très compliquées à appliquer lorsque les députés n'ont pas exercé une fonction exécutive de proximité pleine de paradoxe et non dogmatique.

Les autorités communales doivent la résoudre à l'aide de règlement sur les constructions ou de règlement sur les émoluments administratifs ou d'un règlement sur l'énergie offrant des subventions aux citoyens.

De manière plus générale, la problématique de la dispense offerte à l'art. 29 LVLEne dans sa nouvelle teneur du 29 octobre 2013 (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014) prévoit que les communes encouragent l'utilisation des énergies renouvelables ; elles créent des conditions favorables à leur exploitation et peuvent accorder des dérogations aux règles communales à cette fin. Il découle des art. 18a LAT et art. 32a OAT que la pose de panneaux solaires est soumise uniquement à une autorisation d'annonce. Il s'ensuit de ce qui précède que l'installation de panneaux solaires suffisamment adaptée aux toits dans les zones à bâtir et les zones agricoles ne nécessite pas d'autorisation selon l'art. 22 al. 1 LAT. De tels projets doivent être simplement annoncés à l'autorité compétente au moyen du formulaire cantonal « Annonce d'installation solaire ne nécessitant pas d'autorisation de construire ».

Cette annonce a plusieurs conséquences pour l'autorité communale. Si elle ne doit plus mettre le projet à l'enquête publique et délivrer une autorisation de construire, elle doit procéder ou faire procéder, à un contrôle du respect des conditions de l'art. 32a OAT et du respect de ses prérogatives en matière de police des constructions et de sécurité (voir jurisprudence Christophe FIGUET/Samuel DYENS, Analyse critique de l'art. 18a LAT révisé : genèse, conditions d'application et portée » in : RDAF 2014 I 499 ss, 4s) :

En effet, le formulaire cantonal « Annonce d'installation solaire ne nécessitant pas d'autorisation de construire » est ou peut paraître suffisant, pour autant qu'il soit correctement rempli et accompagné des pièces requises.

La 1^{ère} question de l'interpellation est la suivante :

Est-ce que le Conseil d'Etat peut modifier la phrase « photo du bâtiment avec dessin de la surface des capteurs (photomontage) ou plans cotés » de manière à avoir une indication de la surface cotée et des dimensions en bordure de toiture, immédiatement et sans fournir une prestation communale de contrôle avec des techniciens pour éviter de renchérisser la procédure ?

La suppression de la mise à l'enquête publique est certes louable, mais pose un problème en cas de conflit avec le voisinage lorsque les panneaux sont installés. Pour faire respecter, autant que faire se peut les droits des voisins ou des tiers, une information complémentaire sur le formulaire serait utile pour alléger la responsabilité des autorités communales en cas de litige avec l'irrespect des normes d'éblouissement (nuisances). La question suivante est :

Est-ce que le Conseil d'Etat peut envisager d'ajouter une rubrique indiquant que le propriétaire a informé ses voisins, comme le préconise le guide Swissolar et ainsi dédouane l'autorité municipale d'un manque d'information aux tiers comme la jurisprudence grisonne le préconise dans un cas de recours une fois l'installation réalisée ?

Malgré que l'annonce d'une installation solaire ne nécessite pas d'autorisation de construire, elle ne dispense pas l'autorité communale d'examiner si les conditions de l'art. 32a al. 1 OAT et celles en matière de police des constructions. La Municipalité doit effectuer des démarches, ou les sous-traiter à une tierce personne. Ces démarches sont donc susceptibles de faire l'objet de taxe, pour autant qu'elles soient prévues par le tarif. A ce stade, chaque commune applique des tarifs différents pour une procédure imposée par le Canton. Or, le Canton prélève une taxe sur l'énergie à tous les citoyens vaudois, indépendamment de son lieu de domicile.

La 3^{ème} question de l'interpellation est la suivante :

Est-ce que le Conseil d'Etat peut envisager de modifier le formulaire « Annonce d'installation solaire ne nécessitant pas d'autorisation de construire » ou une loi cantonale à sa convenance pour :

- ⌘ soit ajouter une indication au formulaire que des frais administratifs du dossier se montent à 400 CHF par exemple pour tout le territoire cantonal*
- ⌘ ou ristourner ce montant administratif aux communes pour le travail effectué au suivi de chaque « Annonce d'installation solaire ne nécessitant aucune mise à l'enquête publique » ?*

Les dernières questions sont :

Est-ce que le Conseil d'Etat peut demander en annexe le résultat des calculateurs pour installations PV ?

Quel nom, plus explicite et moins équivoque, l'autorité communale doit inscrire lors de la délivrance de cette « Annonce d'installation solaire ne nécessitant pas d'autorisation de construire » sachant qu'in fine c'est une construction sous contrôle communale ?

En remerciant le Conseil d'Etat du travail qu'il consentira pour répondre à ces 3 questions dans l'intérêt de l'écologie, mais aussi des deniers communaux.

*Ne souhaite pas développer.
(Signé) Didier Lohri*

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Depuis le 1^{er} mai 2014, l'art. 18a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) révisé ainsi que les nouveaux art. 32a et 32b de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1) sont entrés en vigueur et permettent une avancée significative dans la simplification des procédures concernant les panneaux solaires.

Ainsi, l'article 32a al. 1 OAT précise les conditions d'intégration permettant de ne pas être soumis à une procédure d'autorisation usuelle (permis de construire - art. 22 al. 1 LAT), mais à un simple devoir d'annonce :

Art. 32a Installations solaires dispensées d'autorisation

1. Les installations solaires sont considérées suffisamment adaptées aux toits (art. 18a, al. 1, LAT) si les conditions suivantes sont réunies:

- a. elles ne dépassent pas les pans du toit perpendiculairement de plus de 20 cm;*
- b. elles ne dépassent pas du toit, vu de face et du dessus;*
- c. elles sont peu réfléchissantes selon l'état des connaissances techniques;*
- d. elles constituent une surface d'un seul tenant.*

Parmi les autres conditions à respecter pour bénéficier de cette procédure allégée se trouvent les critères permettant de justifier qu'il n'y a pas atteinte à des intérêts patrimoniaux. En effet, les installations solaires sur des biens culturels ou dans des sites naturels d'importance cantonale ou nationale sont toujours soumises à une autorisation de construire (art. 18a al. 3 LAT). Sont notamment considérés comme tels, les biens inscrits à l'ISOS¹ avec objectif de sauvegarde A ou les biens d'importance nationale ou cantonale, que l'on peut traduire, dans la dénomination de la loi vaudoise sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS ; BLV 450.11), par les bâtiments ou sites inscrits à l'IMNS² ou faisant l'objet d'une décision de classement (art. 32b OAT).

Le législateur a ainsi souhaité favoriser et simplifier la pose d'installations solaires en rendant la procédure plus rapide et à moindre coûts notamment par la dispense de mise à l'enquête souvent trop lourde, sous réserve de ne pas toucher à un site ou à un bâtiment protégé.

Le canton de Vaud a souhaité aller plus loin en étendant cette procédure simplifiée aux toitures plates dans les zones d'activités, les zones d'utilité publique et les zones mixtes (art. 68a al. 2^{er} du règlement d'application de la LATC, RLATC ; BLV 700.11.1). Cette disposition a par exemple permis d'installer sur un bâtiment à cheval sur les communes d'Onnens et Bonvillars une des plus grandes installations solaires du pays (plus de 8MW), sans procédure formelle d'autorisation mais avec un simple devoir d'annonce.

Au niveau de la politique énergétique de la Suisse, il faut encore souligner que l'énergie solaire devrait jouer un rôle majeur dans la stratégie énergétique 2050.

Enfin, le Conseil d'Etat rappelle également l'existence de la Commission consultative pour la promotion et l'intégration de l'énergie solaire et de l'efficacité énergétique (ComSol) qui est à disposition des communes pour traiter des cas notamment liés à des exigences patrimoniales. Pour rappel, les communes ont l'obligation de la consulter avant de refuser une installation solaire ou un assainissement énergétique (art. 14a de la loi vaudoise sur l'énergie, LVLene ; BLV 730.1).

¹ Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse

² Inventaire cantonal des monuments naturels et des sites

Réponses aux questions posées

1. Est-ce que le Conseil d'Etat peut modifier la phrase « photo du bâtiment avec dessin de la surface des capteurs (photomontage) ou plans cotés » de manière à avoir une indication de la surface cotée et des dimensions en bordure de toiture, immédiatement et sans fournir une prestation communale de contrôle avec des techniciens pour éviter de renchérir la procédure ?

Le but de la procédure d'annonce est de simplifier les procédures en ne donnant que les informations nécessaires au traitement du dossier.

La grande majorité des installations sont réalisées dans la surface existante de la toiture, ce qui ne rend pas pertinent la notion de surface ou de dimension au bord de la toiture. La condition de l'art. 32a al. 1 let. b OAT (absence de dépassement du toit) est donc en général très aisément et rapidement vérifiable sur un photomontage ou un plan de toiture. Le Département du territoire et de l'environnement qui a établi ce formulaire n'estime donc pas nécessaire de compléter la liste de documents exigés à l'appui de l'annonce.

2. Est-ce que le Conseil d'Etat peut envisager d'ajouter une rubrique indiquant que le propriétaire a informé ses voisins, comme le préconise le guide Swissolar et ainsi dédouane l'autorité municipale d'un manque d'information aux tiers comme la jurisprudence grisonne le préconise dans un cas de recours une fois l'installation réalisée ?

Cette proposition est délicate car dans le cadre des installations solaires soumises au simple devoir d'annonce aux autorités compétentes, le droit fédéral prévoit expressément une dispense de mise à l'enquête. Lorsque les conditions des art. 32a et 32b OAT sont respectées, le législateur part du postulat que les panneaux solaires ne portent pas atteinte aux droits des tiers. La loi ne prévoit donc pas de procédure d'opposition formelle.

Il faudrait donc éviter qu'une information aux voisins puisse raviver des éventuels conflits de voisinage en prenant l'installation solaire comme otage. L'information aux voisins n'est pas une indication déterminante pour que les autorités statuent sur la procédure à suivre. Elle n'est par ailleurs pas exigée par le législateur fédéral.

Il est vrai que le guide Swissolar¹ recommande de manière générale une information aux voisins, mais il précise aussi que cela devrait surtout se faire dans le cas où il y aurait une incertitude sur le respect des critères d'intégration posés par le droit fédéral (art. 18 LAT, 32a et 32b OAT).

Le DTE estime que le formulaire cantonal pourrait être modifié et mentionner cette recommandation d'information aux voisins, libre au propriétaire d'y procéder ou non. Une obligation d'information aux voisins serait dans tous les cas contraire au droit fédéral.

Si quelques rares cas d'éblouissement ont en effet été rapportés (uniquement trois cas à ce jour à la DGE), ils ne représentent qu'une très petite minorité dès lors que le canton compte approximativement 10'000 installations existantes sur son territoire. De plus, pour les cas où les conditions fixées par le droit fédéral ne s'avèrent pas respectées, une action juridique *a posteriori* est toujours possible.

¹ Guide pratique des installations solaires, selon l'art. 18a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2017, 2^e édition, p.8

3. *Est-ce que le Conseil d'Etat peut envisager de modifier le formulaire « Annonce d'installation solaire ne nécessitant pas d'autorisation de construire » ou une loi cantonale à sa convenance pour :*

- ✂ *soit ajouter une indication au formulaire que des frais administratifs du dossier se montent à 400 CHF par exemple pour tout le territoire cantonal*
- ✂ *ou ristourner ce montant administratif aux communes pour le travail effectué au suivi de chaque « Annonce d'installation solaire ne nécessitant aucune mise à l'enquête publique » ?*

Les frais de traitement liés à la police des constructions sont fixés de manière autonome par les communes et le Conseil d'Etat ne souhaite pas s'immiscer dans cette compétence purement communale.

Considérant qu'il s'agit également d'un moyen d'encourager les énergies renouvelables et indigènes comme le stipule l'art. 17 LVL^{En}, une commune pourrait également décider d'introduire un tarif spécifique réduit au traitement de ces annonces, voire une dispense de frais pour ces dernières, d'autant plus s'il s'agit pour une petite commune que de quelques cas annuels.

A titre indicatif, la Direction générale de l'environnement - Direction de l'énergie (DGE-DIREN) estime pour sa part que le temps de traitement usuel d'une annonce d'installation solaire devrait être inférieur à 30 minutes. En effet, le guichet cartographique et sa couche « patrimoine » permet de rapidement déceler si le bâtiment fait l'objet d'une protection patrimoniale. Quant au respect des critères d'intégration, la seule condition potentiellement sujette à interprétation est celle de l'art. 32a al. 1 let. d OAT : « elles constituent une surface d'un seul tenant ». Le Rapport explicatif relatif à la révision de l'OAT précise comment interpréter cette exigence¹.

Il est en outre rappelé que le contrôle de la commune doit strictement se limiter à l'examen des conditions des art. 32a et 32b OAT. S'agissant de droit fédéral, ces conditions, pour autant qu'elles soient respectées, priment sur toute disposition cantonale ou communale qui pourrait empêcher l'approbation de l'installation solaire. Une annonce au sens de l'art. 18a LAT ne devrait donc pas engendrer pour la commune une charge supplémentaire de contrôle du respect des dispositions en matière de police des constructions et de sécurité. Le montant de 400 CHF proposé pour le traitement de l'annonce paraît par conséquent particulièrement élevé et pourrait être légitimement perçu par les citoyens comme une tentative de freiner la transition énergétique.

4. *Est-ce que le Conseil d'Etat peut demander en annexe le résultat des calculateurs pour installations PV ?*

Le Conseil d'Etat rappelle que le formulaire vaudois a été conçu dans le but de simplifier les démarches administratives. Un calcul de production solaire est utile au propriétaire pour évaluer l'efficacité de son installation mais n'est en tout cas pas un critère pertinent pour juger du respect des conditions d'intégration. Il n'est dès lors d'aucune utilité à l'autorité qui statue sur l'annonce.

¹ Rapport explicatif relatif à la révision partielle du 2 avril 2014 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, Office fédéral du développement territorial ARE, p. 15/32

5. *Quel nom, plus explicite et moins équivoque, l'autorité communale doit inscrire lors de la délivrance de cette « Annonce d'installation solaire ne nécessitant pas d'autorisation de construire » sachant qu'in fine c'est une construction sous contrôle communale ?*

Le requérant est responsable des informations fournies dans le formulaire. Celles-ci doivent permettre à la commune de déterminer si le projet est réellement dispensé de permis de construire. Afin de réduire la charge administrative liée à cette procédure allégée, il est suggéré aux communes de simplement retourner le formulaire en cochant parmi les deux positions disponibles en dernière page du document :

- « Projet dispensé d'autorisation selon art. 18a al. 1 LAT ou 68a al. 2 et 2^{bis} RLATC » ; ou
- « Projet soumis à une procédure d'autorisation ».

Le simple retour du formulaire est en effet en principe suffisant.

Si la commune souhaite toutefois transmettre un autre document que le formulaire, il pourrait simplement s'agir d'une « approbation d'annonce d'installation solaire ne nécessitant pas d'autorisation de construire » ou d'un « refus d'approbation d'annonce d'installation solaire ne nécessitant pas d'autorisation de construire ». Il revient néanmoins à chaque commune de répondre à l'annonce dans la forme qu'elle juge le plus judicieux.

En ce qui concerne la procédure, le Conseil d'Etat tient à rappeler que le formulaire vaudois fait figure d'exemple et est mentionné en tant que tel par le guide de Swissolar¹ :

« Nous vous présentons ici le formulaire d'annonce du canton de Vaud que nous considérons être un bon exemple. Toutes les informations et tous les documents nécessaires y sont demandés. Des photos / schémas sont explicitement demandés en annexe. Les demandes sont donc réalistes et simples, et peuvent aussi être remplies par des non-professionnels. »

Il représente un compromis entre les informations essentielles au traitement du dossier et la volonté de ne pas compliquer les démarches administratives, afin de favoriser *in fine* le développement de l'énergie solaire. Il respecte ainsi l'objectif premier de la révision de l'OAT de 2014. Cela ne signifie pas pour autant qu'il ne soit pas perfectible et des modifications y ont déjà été apportées depuis son entrée en vigueur, et continueront à l'être.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 4 mars 2020.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean

¹ Guide pratique des installations solaires, selon l'art. 18a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2017, 2^e édition, p.11