



16 mai 2022

Rapport sur les résultats de la consultation concernant la révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, de l'ordonnance sur les exigences relatives à l'efficacité énergétique et de l'ordonnance sur les installations à basse tension

Numéro du dossier:



Table des matières

1.	Introduction	3
1.1.	Contexte	3
1.2.	Déroulement et destinataires	3
1.3.	Vue d'ensemble des participants à la consultation	3
2.	Résultats de la consultation	3
2.1.	Révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire.....	4
2.2.	Révision de l'ordonnance sur les exigences relatives à l'efficacité énergétique	19
2.3.	Révision de l'ordonnance sur les installations à basse tension	20
3.	Résultats de la consultation sur la mise en œuvre du projet de loi par les cantons (ou par d'autres instances chargées de la mise en œuvre)	20
4.	Abréviations	21
5.	Liste des participants à la consultation.....	23

1. Introduction

1.1. Contexte

Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a préparé des adaptations de diverses ordonnances relevant du domaine de l'énergie dont l'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} juillet 2022 ou le 1^{er} janvier 2023. Il s'agit d'une révision de l'ordonnance du 7 novembre 2001 sur les installations à basse tension (OIBT; RS 734.27), de l'ordonnance du 1^{er} novembre 2017 sur les exigences relatives à l'efficacité énergétique (OEEE; RS 730.02) et de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1).

1.2. Déroulement et destinataires

Le DETEC a lancé la procédure de consultation le 11 octobre 2021. 284 parties intéressées ont été invitées à donner leur avis. La consultation a pris fin le 25 janvier 2022.

Les documents relatifs à la consultation et les avis peuvent être consultés à l'adresse www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2021 > DETEC.

1.3. Vue d'ensemble des participants à la consultation

Au total, 97 avis ont été déposés dans le cadre de la procédure de consultation.

Participants par catégorie	Nombre d'avis déposés
Cantons	26
Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale	7
Commissions et conférences	5
Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national	3
Associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national	2
Industrie du gaz et du pétrole	1
Secteur de l'électricité	9
Industrie et services	1
Secteur des transports	8
Organisations de locataires et propriétaires / secteur de l'immobilier	2
Organisations de protection des consommateurs	0
Organisations pour la protection de l'environnement et du paysage	6
Organisations scientifiques	0
Organisations actives dans le domaine des cleantech, des énergies renouvelables ou de l'efficacité énergétique	10
Autres organisations actives dans le domaine de la politique et des techniques énergétiques	3
Autres participants à la procédure de consultation	14
Total	97

2. Résultats de la consultation

Le présent rapport résume les avis exprimés sans prétendre à l'exhaustivité¹.

¹ Conformément à l'art. 8 de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo; RS 172.061), le remaniement des projets mis en consultation passe par la prise de connaissance de tous les avis exprimés, qui ont été pondérés et évalués.

2.1. Révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire

2.1.1 Remarques générales

Nous avons accueilli favorablement le projet (AG, SO, ZH ; Le Centre ; USS, usam ; ADEV, Axpo, CP, EIT.swiss, Energie Zukunft Schweiz, ewz, PUSCH-Gutzwiller, Fruit-Union Suisse, SES, FP, suissetec, Swissolar, USPI, VCS, ASCAD, ASIG), en grande partie (SG) ou dans son principe (LU, NE, NW, SH, TG, TI, VD, VS ; PLR, pvl, Les Verts, PSS ; AEE Suisse, Alpiq, Biomasse Suisse, DTAP, EnDK, Ökostrom Schweiz, OptimaSolar Suisse, Pro Natura, Pronovo, Romande Energie, USPF, USP, Remontées Mécaniques Suisses, SGV/ACS, SSES, VESE, AES, WWF, ZHAW), malgré la densité réglementaire étonnante au regard des compétences constitutionnelles (SO). Nous approuvons l'intention centrale du projet, qui est de simplifier au maximum les procédures d'autorisation des installations photovoltaïques sans pour autant restreindre trop fortement la marge de manœuvre des cantons (AI, AR, JU ; DTAP, CDE).

ForêtSuisse et l'AECA ont expressément décidé de ne pas prendre position.

Les modifications prévues de l'OAT sont conformes aux objectifs et sont réalisables par les autorités chargées de l'aménagement du territoire et des autorisations de construire (OW).

Nous refusons la modification de l'OAT sous la forme proposée (CFMH, CFNP, SSPF). Les modifications proposées de l'ordonnance sont anticonstitutionnelles, inabouties ou inutiles sous cette forme et sont rejetées dans leur totalité (AR). Cette compétence réglementaire doit être laissée aux cantons (SSPF).

Nous relevons la lecture difficile et la complexité des dispositions contenues dans le projet de modification, lesquelles ne sont d'ailleurs pas suffisamment commentées (FR).

Certains points essentiels du projet doivent être remaniés (UDC) ; il va dans la bonne direction, mais pas assez loin (PLR, pvl, Les Verts, PSS ; SAB ; AEE Suisse, Alpiq, Biomasse Suisse, Energie Zukunft Schweiz, Ökostrom Schweiz, OptimaSolar Suisse, SSES, VESE, AES).

Nous nous abstenons de prendre position sur les propositions de révision de l'OAT (UR ; CCOFI, PUSCH-Kargl, SeM, VAS, COMCO).

Nous partageons l'avis exprimé par la CDE et la DTAP (BL, GR, SZ ; SGV/ACS) ou appuyons leurs demandes (BE, GR, SG, ZH).

Nous partageons l'avis exprimé par l'AES (Regiogrid).

La promotion des énergies renouvelables doit se concentrer en priorité sur les zones à bâtir (ZG ; USPF). Une simplification supplémentaire en dehors des zones à bâtir, au détriment de la protection du paysage, n'est pas appropriée (ZG). Pour les constructions en dehors de la zone à bâtir, il convient de veiller en permanence à ce qu'aucune terre cultivable ne soit compromise et à ce que son potentiel de production ne soit pas restreint par des bâtiments à affectation non conformes à la zone (USP ; USPF).

Le développement de l'énergie solaire doit se faire surtout dans les zones bâties, qui recèlent encore un immense potentiel inexploité (USP ; USPF). Tant que cette situation n'aura pas changé, nous refuserons les installations solaires au sol sur des terres cultivables (USP ; USPF), à l'exception des installations agrivoltaïques faisant partie d'un système de production agricole et contribuant à la production de denrées alimentaires (USP ; USPF).

Pour répondre à la problématique de la production d'électricité en hiver, on pourrait (en supposant que le potentiel de la zone à bâtir soit entièrement exploité) à titre exceptionnel utiliser quelques

surfaces productives dans les zones d'estivage pour installer des dispositifs photovoltaïques au sol, à la condition qu'il n'y ait pas de compensation écologique obligatoire (USP).

La révision partielle proposée n'est pas nécessaire (CDCA). La législation en vigueur permet d'exploiter entièrement le potentiel d'installations photovoltaïques sur les toits et les façades des bâtiments et installations agricoles sans difficultés administratives disproportionnées (CDCA).

2.1.2 Article 32a

2.1.2.1 Remarques générales

Nous approuvons la simplification prévue (USP ; SSES, USPI, VESE) ou considérons qu'elle ne pose pas de problèmes (CFMH, CFNP). La modification de l'ordonnance devrait toutefois être utilisée pour maximiser avec pertinence la flexibilité dans les zones bâties (USP).

Des exemples pratiques dans le rapport explicatif faciliteraient la compréhension concernant la manière de traiter des intérêts opposés (FR).

2.1.2.2 Alinéa 1^{bis}

Nous défendons la réglementation proposée (AG, SO, ZH ; PSS ; Energie Zukunft Schweiz, suissetec) ou sommes d'accord avec l'extension de la procédure d'annonce aux toits plats dans les zones d'activités économiques (AI, JU, TI, VS ; DTAP, CDE).

Il serait plus judicieux de régler ce point en proposant une nouvelle formulation et en complétant l'art. 32a, al. 1, plutôt que par un nouvel article 32a, al. 1^{bis} (ZH).

Cette disposition doit être supprimée (Patrimoine Suisse). Toutes les zones d'activités économiques ne sont pas, loin de là, des espaces où l'aspect esthétique est mineur : souvent, elles marquent les zones périphériques des bourgs, elles peuvent être attenantes à des zones protégées ou des centres-bourgs, et certaines bénéficient d'un processus de mise en valeur (Patrimoine Suisse).

Il est vrai que dans la pratique, l'art. 18a LAT, en lien avec l'art. 32a OAT, fait que les installations solaires dispensées d'autorisation ne peuvent souvent pas être réalisées sur les toits plats par procédure d'annonce, car l'art. 32a, let. a OAT (l'installation ne doit pas dépasser du toit de plus de 20 cm) s'y oppose. Comme de nombreux autres cantons, nous y avons déjà remédié en nous appuyant sur l'art. 18a, al. 2, let. a LAT, en instituant dans le droit cantonal des simplifications normées des procédures pour les installations solaires en toiture dans les zones d'activités économiques. La disposition proposée par la Confédération est donc inutile, d'autant qu'elle est plus restrictive que notre propre réglementation (AR).

La constitutionnalité de l'art. 18a LAT est controversée. Il faut éviter que le législateur fédéral n'inscrive d'autres dispositions superflues dans la LAT qui ne relèvent pas de la législation fondamentale (AR).

2.1.2.3 Préambule

La restriction aux zones d'activités économiques est judicieuse (WWF).

Nous souhaitons que ce concept soit élargi aux « zones commerciales et industrielles » (SIA).

Il faudrait prévoir ou au moins envisager une extension à d'autres zones (NE, Les Verts ; Romande Energie, SES, FST), à toutes les zones à bâtir et agricoles (TG, ZH), aux zones mixtes d'habitation et d'activités économiques (PSS ; USP), aux zones d'habitation (Le Centre ; PSS ; Pro Natura, PUSCH-Gutzwiller, ASCAD) ou au plus grand nombre possible d'installations photovoltaïques (PLR). Il serait judicieux d'étendre les simplifications aux toits plats dans toutes les zones (BE ; AEE Suisse, Alpiq, Swissolar), dès lors qu'il ne s'agit pas de bâtiments protégés ou dignes d'être préservés (BE).

La dispense d'autorisation pour les installations solaires doit concerner aussi les parkings (NW, OW).

Le rapport explicatif doit mentionner clairement que les ombrières photovoltaïques pour parkings entrent dans la catégorie des « toits plats » ou « toits légèrement inclinés » (AG, AI, VS ; DTAP, CDE, SGV/ACS). Les ombrières photovoltaïques pour parkings doivent être dispensées d'autorisation (SO ; PLR, Les Verts ; Alpiq, Swissolar), au moins dans les zones d'activités économiques (SO ; AEE Suisse, PLR, Les Verts, PSS ; Pro Natura, PUSCH-Gutzwiller, Romande Energie, SES, SIA, FST, Swissolar).

Le terme « toit légèrement incliné » doit être précisé, au moins dans les explications (AR, OW, ZH), par exemple : « Les toits légèrement inclinés sont ceux qui présentent une inclinaison maximale de 22° » (OW). Le projet visant à accroître la sécurité juridique, il convient soit de supprimer la mention « ou toits légèrement inclinés » (techniquement, les toits plats sont toujours légèrement inclinés), soit de définir un angle d'inclinaison maximal (TG).

Il faut préciser si la mention « dans une zone d'activités économiques » se rapporte uniquement aux toits légèrement inclinés ou aux toits plats (ZG).

Il doit être possible aussi de mettre en place sans autorisation des installations solaires sur les toitures végétalisées autorisées, après la réalisation de celles-ci. Il faut cependant garantir que la fonction de la toiture végétalisée sera préservée, resp. qu'une éventuelle modification est approuvée dans la procédure d'autorisation régulière (WWF).

De manière générale, nous nous permettons pour finir de signaler que de notre point de vue, des modifications aussi spécifiques de l'OAT (adaptation suffisante des installations photovoltaïques sur les toits plats dans les zones d'activités économiques), qui nuisent à la clarté et à la concision de l'OAT, ne sauraient produire l'effet escompté (TG).

2.1.2.3.1 Let. a

Il s'agit d'une bonne solution si l'on veut conserver une disposition de ce type (AR).

La formulation « elles ne dépassent pas du toit de plus d'un mètre » manque de précision (SG ; Axpo, CKW, PUSCH-Gutzwiller, Romande Energie, SES, Swissolar, AES). Il est plus pertinent de se référer au bord du toit (ZH), ou à « l'arête supérieure du bord du toit » (BE, WWF). Il faut utiliser le terme « acrotère » (Axpo, CKW, AES). Du fait de l'ombre projetée par les acrotères, seule une petite partie de la surface du toit pourrait être utilisée (SG). L'acrotère doit pouvoir être dépassé d'un mètre (SG ; PSS), à partir de l'arête du bord du toit plat (Pro Natura, PUSCH-Gutzwiller, SES, FST).

Nous proposons de prévoir 1.20 m (NE). Dans le cas où une toiture est rénovée avec une sur-isolation et de la végétalisation, la hauteur de 1 m peut s'avérer insuffisante (VD). Nous proposons l'ajout d'une lettre c précisant que les installations solaires doivent être positionnées de manière à permettre une végétalisation des toitures permettant de valoriser le potentiel de végétalisation tout en garantissant des rendements énergétiques élevés (GE).

En cas d'association d'une toiture végétalisée et d'une installation photovoltaïque, il faut nettement augmenter la hauteur dont l'installation peut dépasser du toit de manière à pouvoir obtenir sans autorisation le maximum de production photovoltaïque, de rétention et de biodiversité (Alpiq, Romande Energie, Swissolar). Cette limite doit être relevée y compris dans les régions à fort enneigement (Alpiq).

Les installations sur toits plats doivent aussi être dispensées d'autorisation lorsqu'elles sont montées en surélévation (Alpiq, Swissolar).

La mention « s'intègrent d'un point de vue esthétique » doit être remplacée par « forment optiquement une unité » (Pronovo).

2.1.2.3.2 Let. b

Il s'agit d'une bonne solution si l'on veut conserver une disposition de ce type (AR).

Il serait plus précis (pour un résultat équivalent) de prescrire un retrait déterminé par rapport au bord du toit (BE) ou d'exiger que l'installation solaire soit placée en retrait par rapport à l'aplomb du bâtiment, resp. de la façade, ce retrait devant être égal à la hauteur de l'installation (SO).

Dans les zones d'activités économiques, cette disposition est trop restrictive et doit être supprimée (VD ; PUSCH-Gutzwiller).

Cette proposition nous paraît mal-fondée et la formulation difficilement applicable (NE).

2.1.2.4 Autres

2.1.2.4.1 Alinéa 1

L'alinéa 1, lettre d doit être intégré à la révision (AI, AR, NW, OW, SG, VS ; PSS ; AEE Suisse, Alpiq, DTAP, CKW, CDE, Romande Energie, SGV/ACS). Il faut supprimer l'exigence selon laquelle l'installation doit constituer une surface d'un seul tenant (PSS, UDC; Alpiq, Axpo, CKW, Romande Energie). Les exclusions (espaces non couverts de modules) pour raisons techniques ou une disposition en quinconce imposée par la surface disponible (AI, NW, SG, VS ; AEE Suisse, Alpiq, DTAP, CDE, Swissolar, AES, WWF) – ou les exclusions pour raisons techniques et constructives liées à la surface disponible (AR) doivent être admises, au moins à titre subsidiaire (CKW, AES). De même, les ombres portées par des constructions doivent être prises en compte (Axpo).

Il faut en outre mentionner expressément dans le rapport explicatif ce que l'on entend par « exclusions » pour raisons techniques ou liées au bâtiment (cheminées, fenêtres de toit, lucarnes, forme du toit, etc.). Il faut en outre ajouter qu'un décalage des modules respectant la symétrie et les lignes/aplombs serait aussi autorisé (AR).

La lettre d doit être entièrement supprimée (AES). Nous supposons que les lettres c et d de l'alinéa 1 ne s'appliquent plus, ce qui doit en tout cas être précisé (BE).

Dans les zones d'activités économiques, il ne faut pas imposer des directives pour pouvoir réaliser une installation photovoltaïque sans autorisation. Il faut au moins clarifier ce point (BS).

Les nombreuses installations solaires réalisées hors de la zone à bâtir montrent à quel point l'intégration esthétique est importante dans chacun des cas, sans que cela ne nuise au développement des énergies renouvelables ni n'entraîne des coûts supplémentaires pour les maîtres d'ouvrage. De ce fait, en dehors des zones à bâtir, il faut impérativement conserver les exigences actuelles définies à l'art. 32a, al. 1, let. a à d OAT (ZG).

2.1.2.4.2 Façades

Les façades doivent être traitées comme les toitures (AG), soumises à la même réglementation dans les zones d'activité économique (SH ; Biomasse Suisse, Les Verts, PSS ; SES) ; dans les zones d'habitation, il faut examiner ce point (SES).

2.1.2.4.3 Éblouissement causé par des installations photovoltaïques

Nous signalons que dans certains cas dont nous avons connaissance, l'éblouissement causé par les installations photovoltaïques peut être source de litiges. Alors que la législation relative à l'aménagement du territoire et à la construction autorise, dans certaines conditions, la construction

sans autorisation d'installations photovoltaïques, l'éblouissement qu'elles causent peut retarder, et parfois même empêcher leur réalisation en raison de droits de défense en matière de propriété découlant du droit de voisinage. Cela va à l'encontre d'un développement rapide, sur de grandes surfaces, des énergies renouvelables. Nous pensons qu'il est urgent de concevoir, au niveau fédéral, des solutions concrètes et applicables permettant de résoudre ce conflit d'objectifs (LU).

2.1.2.4.4 Potentiel de synergies avec les toitures et façades végétalisées

Il faut exiger dans un autre alinéa que le potentiel de synergies entre le photovoltaïque et les surfaces végétalisées ainsi que les bénéfices pour la protection du climat, l'adaptation au changement climatique et la biodiversité soient examinés (PSS ; Pro Natura, PUSCH-Gutzwiller, FST).

2.1.3 Article 32c

2.1.3.1 Remarques générales

Nous soutenons cette disposition (BE, VS ; CKW, Energie Zukunft Schweiz, InfraWatt, LAVEBA Genossenschaft, SIA, suissetec, USPI, ASCAD, UMS) particulièrement (ewz) ou dans son principe (GL ; SSES, VESE). Elle va dans la bonne direction (UDC ; Energie Zukunft Schweiz, SSES, VESE). Nous pensons qu'il serait opportun d'étudier la possibilité d'étendre encore le champ d'application de cet article à d'autres infrastructures hors de la zone à bâtir (VS ; UDC).

Nous ne nous prononçons pas sur cette disposition (SSPF).

Dans la perspective de l'application concrète, il faudrait faire référence dans ce nouvel article à la pesée des intérêts globale prévue par l'art. 24, let. b LAT (TG).

Si un projet non conforme à la zone, par ses dimensions ou sa configuration, a des incidences importantes sur le régime d'affectation en vigueur, il ne peut être autorisé qu'avec modification correspondante du plan d'affectation, du fait de l'obligation de planification générale prévue par l'art. 2 LAT. Pour les constructions et installations qui par nature ne peuvent être correctement saisies que par une procédure de planification, aucune autorisation d'exception ne peut être accordée (ATF 14 II 255 consid. 3). On peut supposer que c'est rarement le cas pour les installations solaires peu visibles disposées sur des façades banales de bâtiments situés en dehors de la zone à bâtir, mais pour des installations placées sur des barrages, sur des lacs de retenue ou au-dessus de surfaces agricoles, cela devrait être plutôt la règle que l'exception. Pourtant, le P-OAT, tout comme les explications qui l'accompagnent, ne mentionne aucunement l'obligation de planification prévue par l'art. 2 et l'art. 8, al. 2 LAT. Cette obligation ne peut en aucun cas être compromise par les dispositions de l'OAT. Les commissions demandent que cela soit clairement précisé dans les explications. Compte tenu de l'obligation de planification, l'art. 32c P-OAT n'apportera une simplification des dérogations que pour les petites installations solaires sans incidences majeures et situées en dehors des aires protégées ou des objets protégés. Pour toutes les autres installations, il convient de rappeler qu'elles sont soumises à l'obligation de planification et le restent, y compris après la modification prévue de l'OAT (CFMH, CFNP).

La CFNP et la CFMH constatent que ces dernières années, diverses installations solaires sur des façades, des barrages et des murs antibruit ont été autorisées et réalisées hors zone à bâtir, après que les autorités compétentes pour délivrer les attestations ont attesté que leur implantation était bien imposée par leur destination. Ainsi, les dispositions en vigueur de la législation sur l'aménagement du territoire et l'environnement n'empêchent manifestement pas l'utilisation de l'énergie solaire en dehors des zones à bâtir. Même l'art. 32c P-OAT ne permettra pas de faire l'économie d'une prise en compte de chaque cas particulier et d'une pesée des intérêts. Les commissions se demandent quelle sera l'utilité concrète du nouvel article 32c P-OAT dans la pratique (CFMH, CFNP).

Nous sommes d'accord sur le principe selon lequel le passage à la construction d'installations solaires en dehors des zones à bâtir doit se faire avec prudence. L'énergie solaire bénéficie d'un fort

coefficient de sympathie dans la population. Il convient de préserver cette popularité et de promouvoir rapidement le développement de cette énergie (WWF).

La nouveauté proposée à l'art. 32c contredit radicalement l'idée et la conception fondamentales de l'art. 24 LAT et de la jurisprudence qui en a découlé dans la mesure où l'on crée, de manière plus ou moins arbitraire, des « constellations de cas » dont l'implantation doit être imposée par leur destination au sens de l'art. 24, let. a LAT. Cette situation est encore compliquée par le fait que la définition de ces « constellations de cas » ne saurait être du ressort de l'auteur de l'ordonnance. Cette compétence, le cas échéant, est celle du législateur (AR).

Il paraît incongru que l'autorisation pour les installations solaires, prévue par l'art. 24 LAT en lien avec l'art. 32c OAT, sur des installations et des bâtiments existants et dument autorisés soit distincte de la procédure d'octroi de l'autorisation générale (notamment selon les art. 16a, 24 ss. LAT). Cela entraîne un cumul de différentes autorisations de construction pour le même bâtiment ou la même installation. Il faut au contraire créer la possibilité, dans les différents contextes d'autorisation de construction, de simplifier la procédure d'autorisation pour les installations solaires. À cet égard, il y aurait bien des choses à améliorer au niveau de la loi (AR).

L'article 32c regorge de concepts juridiques manquant de clarté et mal définis et d'explications incompréhensibles (AR).

Dans un souci de transparence, l'ECom demande que l'on indique dans le rapport explicatif (p. 2) qu'en cas d'autorisation simplifiée d'installations photovoltaïques hors zone à bâtir, les coûts du réseau augmentent (ECom).

2.1.3.2 Alinéa 1

2.1.3.2.1 Remarques générales

Le cas du solaire thermique sur une façade d'un bâtiment hors zone à bâtir devrait aussi pouvoir bénéficier du même traitement. Un alinéa supplémentaire pour ce cas spécifique devrait donc être proposé par égalité de traitement (VD).

2.1.3.2.2 Préambule

Nous approuvons cette clarification concernant l'implantation imposée par la destination (USP ; AEE Suisse, Alpiq, Energie Zukunft Schweiz, Romande Energie, Remontées Mécaniques Suisses, Swissolar).

Cependant, les précisions sur les cas pratiques figurant dans le rapport explicatif nous paraissent trop restrictives (Swissolar).

Cela devrait suffire lorsque le raccordement électrique n'existe pas encore mais peut être réalisé en même temps que la construction de l'installation solaire, sans frais importants ni conséquences négatives (VS).

Outre l'installation solaire proprement dite, il convient de considérer comme partie intégrante de l'installation les infrastructures pour le raccordement électrique tels les lignes électriques et les éventuels postes de transformation permettant l'évacuation de l'énergie produite (Romande Energie).

Il est important que l'octroi d'une autorisation reste conditionné à la pesée de tous les intérêts en présence (GL, OW, VD).

Une pesée des intérêts doit par principe avoir lieu pour les différents types d'installations photovoltaïques : Les installations à traiter en priorité sont celles mises en place sur des infrastructures existantes ou dans des secteurs déjà bâtis. Il faut en outre veiller à ce que les nouvelles installations aient le moins d'incidences possible sur la biodiversité et la protection des paysages. Les installations

photovoltaïques sur les lacs de retenue ou dans l'agriculture (agrivoltaïque) et les installations au sol doivent donc être traitées comme une priorité secondaire (PSS).

Il faut supprimer ici la pesée des intérêts (SAB).

Il faudrait de manière générale imposer une obligation de démantèlement des installations solaires à l'expiration de la durée d'utilisation énergétique (30 ans maximum) pour qu'il soit de nouveau possible d'exploiter toute la surface à des fins agricoles (EIC).

Malgré les explications (ou à cause d'elles), nous ne comprenons pas exactement ce que signifie la formulation « peuvent être imposées par leur destination » pour l'exécution. Aux yeux des commissions, le fait que l'implantation soit imposée par la destination, qui doit être prouvée ou justifiée par des raisons techniques, est une question de fait, tandis que la pesée des intérêts est une question de droit. Si la pesée de tous les intérêts en présence est prise au sérieux, sans préjuger de son résultat, on ne saurait, dans les explications relatives à la modification de l'OAT, ériger en règle générale un résultat particulier. Les explications doivent être précisées en conséquence : au lieu de parler d'installations dont l'implantation est en règle générale imposée par leur destination, il faut se référer à la détermination précise, à partir du cas particulier, du caractère imposé par la destination (CFMH, CFNP).

La cohérence entre le texte normatif et les explications doit être améliorée (BL).

2.1.3.2.3 Lettre a

Nous approuvons cette disposition (TI ; Pro Natura, PUSCH-Gutzwiller, Patrimoine suisse, FP) dans son principe (SO). Il est juste de mentionner en premier l'utilisation de surfaces existantes particulièrement appropriées (USP).

Cette disposition doit être précisée de la manière suivante : « sur les surfaces soumises à d'autres contraintes » (AG) ; partout où il existe déjà d'autres contraintes (Biomasse Suisse, Les Verts, PSS) ; sur d'autres bâtiments d'infrastructures (GLP). Elle doit être étendue (BE ; ADEV, AEE Suisse, Alpiq, InfraWatt, OptimaSolar Suisse, Pro Natura, PUSCH-Gutzwiller, Romande Energie, SSES, FST, VESE, WWF), à toutes les constructions et installations existantes (TG) ; aux constructions et installations non conformes à l'affectation de la zone (CDCA) ; à d'autres constructions d'infrastructures (pvl ; ADEV) ; aux délimitations routières (AG) ; aux infrastructures routières (TI ; Le Centre, PLR, PSS ; AEE Suisse, Energie Zukunft Schweiz, Ökostrom Schweiz, Pro Natura, PUSCH-Gutzwiller, Romande Energie, SES, SIA, SSES, FST, VESE) ; aux infrastructures de transport [réseau ferroviaire, réseau routier, parkings, galeries, tunnels, toitures, talus, etc.] (VS ; InfraWatt) ; aux installations ferroviaires et aux remontées mécaniques (BE) ; aux murs de soutènement (VD). Il faut ici mentionner aussi les toitures (USP ; AEE Suisse, Ökostrom Schweiz) ; on pourrait éventuellement utiliser le terme générique « enveloppe de bâtiment » (USP) ou « ouvrages d'art » (SAB). Il serait possible aussi de couvrir les routes cantonales (Swissolar). On pourrait en outre envisager des installations solaires au sol sur les talus des autoroutes et les accès autoroutiers (Swissolar). Pour une utilisation mixte, on peut songer par exemple aux façades, aux barrages, aux murs antibruit, aux lacs de retenue, aux voies ferrées, aux surfaces agricoles, aux décharges désaffectées et aux zones d'extraction de matériaux (SH), mais aussi aux clôtures (Le Centre, PSS, LAVEBA Genossenschaft, Ökostrom Schweiz, Pro Natura, PUSCH-Gutzwiller, SES, SIA, SSES, VESE). Cette énumération devrait être la plus exhaustive possible (Energie Zukunft Schweiz, SSES, VESE) et inclure également les talus et clôtures d'enceintes (Energie Zukunft Schweiz).

Que l'existence légale à long terme de la surface concernée soit vraisemblable est un préalable impératif (CFMH, CFNP) ; cette condition doit être précisée (ZG) ; purement et simplement supprimée (SO ; Ökostrom Schweiz) ; les autorisations de construire ne sont pas délivrées pour un temps limité (SO).

Au-dessus des décharges désaffectées et dans les anciennes zones d'extraction de matériaux, les installations solaires doivent être considérées elles aussi comme imposées par leur destination dès lors qu'elles contribuent à l'accroissement de la biodiversité ; des concepts de biodiversité individuels en sont la condition préalable (SH) ; les installations photovoltaïques sur les décharges doivent pouvoir être réalisées pendant la phase de gestion après fermeture, dont la durée est de 50 ans (ADEV, Energie Zukunft Schweiz, OptimaSolar Suisse, SSES, VESE). Cette disposition devrait aussi s'appliquer dans les zones qui recouvrent d'anciens sites d'extraction de matériaux et sont en phase de renaturation, cette dernière étant favorisée par l'installation solaire ; dans les zones présentant des déficits spatiaux particuliers qui peuvent être atténués, par exemple, par des mesures en matière de biodiversité, que l'installation photovoltaïque rend possibles ; dans les zones polluées et nécessitant donc une surveillance (EIC).

Il n'est pas clair si le terme surface concerne uniquement des surfaces construites en « dur » par la main de l'homme (béton, métal, bois, etc.) ou si d'autres surfaces, telles que des talus (p.ex. barrage en talus, talus de routes, talus de constructions, digues), les ouvrages anti-avalanche (structure métallique sans véritable « surface ») ou d'autres surfaces incultes ou inutilisables mais naturelles (falaises, rochers, glaciers ou encore des boucles de sortie d'autoroute) pourraient accueillir des installations solaires (sous réserve d'une bonne intégration paysagère). A notre avis, ces cas mériteraient d'être inclus dans les possibilités à condition qu'ils ne prétèrent pas d'autres intérêts prépondérants (VD).

Cette disposition est problématique (AR, JU). Les installations solaires en façades seraient considérées par l'OAT comme admises hors de la zone à bâtir, alors que beaucoup d'autres transformations de bâtiments hors zone à bâtir doivent faire l'objet d'un examen attentif, par exemple pour s'assurer de leur intégration dans le paysage (JU). La pertinence d'une telle différence d'application entre des types de travaux hors de la zone à bâtir n'est pas une évidence (JU).

Nous rejetons résolument le fait que les installations solaires qui « s'intègrent d'un point de vue esthétique dans des surfaces... telles que des façades » soient considérées comme étant imposées par leur destination. Il en résulterait que l'on serait concrètement obligés d'autoriser des installations solaires sur toutes les façades, sur les toits (en supposant qu'ils ne soient pas déjà exemptés d'autorisation selon l'art. 18a LAT) et les autres surfaces de tous les bâtiments et constructions sis en dehors de la zone à bâtir. Les façades revêtues de bardeaux des maisons traditionnelles de l'Appenzell pourraient ainsi être couvertes de panneaux solaires. Selon les explications, des panneaux vissés sur une façade peuvent être considérés comme « intégrés du point de vue esthétique ». La réserve liée aux intérêts prépondérants s'opposant au projet ne pourrait pas, dans ce type de cas, être invoquée pour nier le fait que leur implantation est imposée par leur destination. Il faut commencer par utiliser les potentiels non exploités, qui existent en particulier sur les toits, avant de recouvrir intégralement les façades, etc. de panneaux solaires en dehors des zones à bâtir (AR).

Pour ce qui est de l'intégration esthétique, la hiérarchie des valeurs prévue à l'art. 18a, al. 4 LAT doit s'appliquer (PSS). Un poids trop important est accordé à l'esthétique (ADEV, SSES, VESE).

Nous ne comprenons pas comment la pose de capteurs solaires sur les façades pourrait s'effectuer par cette disposition si l'article 24c LAT s'applique aussi (NE).

Dans le rapport explicatif, il est indiqué que les surfaces ayant des perspectives temporelles réduites sont exclues. La mise en place de l'économie circulaire, qui prévoit que toute installation doit être conçue et montée de manière à pouvoir être réemployée aisément ailleurs par la suite, fait qu'il ne semble plus impératif d'exclure les bâtiments à durée de vie limitée (SIA).

2.1.3.2.4 Lettre b

Nous sommes d'accord (SO ; GLP ; SBV ; Axpo, SHS, FP). Les lacs de retenue sont toutefois des sites d'accès difficile et la réalisation d'installations mobiles flottantes pose quelques difficultés

techniques, et surtout économiques (Axpo, WWF). Il est important d'empêcher les incidences négatives dans la procédure d'autorisation (WWF), notamment celles que les matériaux employés peuvent avoir sur la qualité de l'eau (WWF).

Cette disposition doit être précisée en ajoutant que l'autorisation d'installations solaires mobiles flottantes sur les lacs de retenue doit prendre en compte les incidences sur le paysage (SG).

Cette disposition doit être supprimée (TI, ZG ; CFMH, CFNP, Pro Natura). Nous demandons la suppression de la lettre b (TI). Le droit cantonal n'autorise pas les installations photovoltaïques sur les lacs naturels ou artificiels. Nous pensons que cette disposition reflète les vues du Parlement sur ce type d'installation, qui, à notre avis, sont toujours d'actualité. Cependant, nous ne pouvons pas exclure la possibilité qu'il y ait des situations au niveau national où, de manière tout à fait exceptionnelle, de telles installations puissent être envisagées. Dans ce cas, ces installations devront être évaluées au cas par cas (en démontrant que leur implantation est imposée par leur destination) ou planifiées (TI).

L'obligation de planification doit être la règle (CFMH, CFNP).

Il faut supprimer « dans l'espace alpin » (BE, VD ; pvl, PSS ; SAB ; ADEV, AEE Suisse, ewz, Energie Zukunft Schweiz, Ökostrom Schweiz, OptimaSolar Suisse, PUSCH-Gutzwiller, Romande Energie, SES, SIA, Swissolar) ou envisager cette suppression (AES). La limite d'altitude doit être expressément fixée à 1000 m au-dessus du niveau de la mer (FST) ; abaissée à 1000 m au-dessus du niveau de la mer (Les Verts) ; à 1000 m au-dessus du niveau de la mer ou aux « régions de montagne » (SSES, VESE). Il faut cependant considérer que les installations photovoltaïques sur les lacs de retenue ne doivent pas être traitées prioritairement ; il faut en premier lieu exploiter le potentiel dans les zones déjà construites ayant moins d'incidences sur la biodiversité (PSS).

Cette disposition ne doit pas être restreinte aux installations flottantes (Alpiq) et elle doit être étendue aux bassins de compensation (Alpiq).

Nous ne comprenons pas très bien comment les capteurs solaires vont être dégagés de la neige et la glace qui vont les recouvrir en hiver (NE).

Des modifications aussi spécifiques de l'OAT nuisent à sa lisibilité (TG).

2.1.3.2.5 Lettre c

Cette disposition est particulièrement saluée (Fruit-Union Suisse) ou saluée dans son principe (BE, SO ; Axpo, Bio Suisse, FDP Weiningen, FiBL, LAVEBA Genossenschaft, Verband Berner Früchte, AES).

Cette disposition doit être supprimée (NE, OW, TI, ZG ; CDCA, Pro Natura, PUSCH-Gutzwiller, SHS, PF, FST). Nous ne percevons pas le caractère imposé par la destination des installations solaires attenantes à des zones construites, qu'il soit positif ou négatif (CFMH, CFNP). Du point de vue des commissions (CFMH, CFNP), une base juridique de planification (p. ex. des zones agricoles spéciales) est préférable à un régime de dérogations pour ce type d'installations.

Cette disposition contient plusieurs faiblesses (GE). En l'état, son énoncé porte atteinte au principe constitutionnel de séparation entre les parties constructibles et les parties non-constructibles du territoire (GE). Différentes notions utilisées dans les explications (« dans des secteurs peu sensibles » ou « dans des secteurs plutôt sensibles ») doivent être précisées de manière à supprimer toute ambiguïté et rendre leur application aisée (SG). La portée de cette disposition ne semble pas suffisamment claire dans le projet mis en consultation (JU).

Une installation agrivoltaïque doit être conditionnée uniquement à sa double utilisation (LAVEBA Genossenschaft).

Il faut préciser les notions « partie du territoire attenante à la zone à bâtir » (BL), « structure » (BL), « intégrées dans une structure » (ZH). Il faut préciser si l'expression « intégrées dans une structure » renvoie à des structures bâties et/ou à des structures d'entreprises (LU). On ne comprend pas clairement si les avantages financiers doivent également être pris en compte dans les « rendements plus élevés » (SO). Il faut préciser dans le rapport explicatif que les avantages financiers liés au prix des terrains ne peuvent être invoqués (BL). Pour être autorisée, une installation doit permettre d'augmenter la production agricole. La seule possibilité de poursuite de l'activité agricole n'est pas suffisante (GE).

Il faut expliquer quand le critère des « fins d'essais ou de recherche » est rempli (ZH).

L'exigence selon laquelle il doit s'agir de secteurs peu sensibles du point de vue esthétique doit être expressément intégrée au texte de l'ordonnance (SO).

Les surfaces agricoles utiles ne devraient pas être occupées par des installations sans lien avec l'agriculture (JU, NE). Du point de vue des agriculteurs, les installations agrivoltaïques n'apportent aucun avantage pour l'activité agricole (SG). La pression sur l'agriculture, aux « endroits appropriés », va s'accroître, ce type d'installations promettant des profits supérieurs à ceux d'une utilisation du sol. Le critère de l'avantage pour l'activité agricole doit être supprimé (SG) ; repensé (SSES, VESE). Le fait que les installations favorisent la biodiversité doit suffire (ADEV). Une exploitation plus extensive est généralement favorable à la biodiversité, ce qui est aussi un enjeu actuel majeur pour l'agriculture. En outre, l'agrivoltaïque est moins compatible avec l'agriculture intensive, qui recourt généralement à des machines de grande taille (SSES, VESE).

La protection des cultures, par exemple de la grêle ou d'un ensoleillement trop fort (sans augmentation des récoltes), doit être considérée elle aussi comme un « avantage pour l'exploitation agricole » et doit donc être susceptible d'autorisation (Swissolar). Le FDP Weiningen fait d'autres propositions pour préciser la nature de ces « avantages ». L'intégration d'installations photovoltaïques aux infrastructures existantes qui ne sont pas directement attenantes à des zones à bâtir doit elle aussi être susceptible d'autorisation (FDP, UDC; Axpo) ; cette possibilité doit au moins être examinée (AES).

La compatibilité avec l'activité agricole doit suffire (Alpiq, Energie Zukunft Schweiz, Ökostrom Schweiz, OptimaSolar Suisse, Romande Energie, SIA) ; il doit suffire que les installations photovoltaïques soient intégrées à des structures n'entraînant pas d'inconvénients majeurs pour l'activité agricole (Fruit-Union Suisse). Dans les secteurs attenants aux zones à bâtir, les installations photovoltaïques doivent être possibles aussi dès lors qu'elles n'entraînent pas d'inconvénients pour l'activité agricole (PSS ; SES) ; que les effets sur la productivité sont minimales (PSS) ; que la production agricole résultant de l'exploitation du sol n'est pas substantiellement réduite (Bio Suisse, FiBL). Là aussi, il est important de ne pas donner la priorité à ce type d'installations et de commencer par exploiter le potentiel des infrastructures qui existent déjà (PSS).

Il est important qu'il ne s'agisse pas seulement d'avantages à court terme, mais à moyen ou long terme (WWF).

L'agrivoltaïque doit être admis si son caractère durable est avéré (Les Verts) ; son caractère durable doit être mis en évidence (Bio Suisse, FiBL). Les installations photovoltaïques modernes ouvrent la perspective d'un remplacement des systèmes de protection contre les intempéries, des filets et films plastiques qui permettrait de réduire la quantité de déchets plastiques (Fruit-Union Suisse).

Dans le cadre des autorisations, il faut accorder une attention particulière à l'intégration de l'agrivoltaïque à l'agriculture afin de préserver ou de favoriser son acceptation par la population. La restriction aux terrains attenants à des zones à bâtir crée une bonne base pour recueillir des expériences utiles et définir des bonnes pratiques (WWF).

La restriction aux terrains attenants à des zones à bâtir doit être supprimée (AG, GE, SH, VD ; PLR, GPS ; USP ; AEE Suisse, Alpiq, Ökostrom Schweiz) ; elle doit être réexaminée (BE). Il existe le risque que l'exécution et les tribunaux tirent la conclusion inverse de cette disposition en affirmant que les installations solaires sur des structures non attenantes à des zones à bâtir ne sont pas imposées par leur destination (BE ; Les Verts ; USP), il faut donc préciser ce point dans l'ordonnance (BE). Sur les terrains où l'on utilise déjà des tunnels plastiques et des serres, la mise en place d'installations solaires doit être autorisée, puisqu'il n'en résulte pas d'atteintes supplémentaires aux paysages (SH, VD). Le fait que les secteurs soient attenants à des zones construites *ou* qu'il s'agisse d'installations expérimentales ou de recherche doit suffire (PSS).

La disposition doit être étendue aux secteurs situés dans la zone d'agriculture intensive ou attenants à cette dernière, aux surfaces servant à des cultures spécifiques pluriannuelles (Fruit-Union Suisse, Verband Berner Früchte).

À la place de « dans une partie du territoire attenante à la zone à bâtir », il suffit d'écrire « dans une partie du territoire proche de la zone à bâtir ou d'infrastructures telles que les routes ou les voies ferrées » (FDP Weiningen).

Avec cette disposition, de nombreuses installations agrivoltaïques deviendraient contraires à l'affectation de la zone (Les Verts ; USP). Il existe suffisamment d'autres critères, relevant par exemple de la protection de la nature ou du patrimoine, qui ont un effet restrictif sur la procédure d'autorisation. Ben entendu, dans le cadre de cette procédure, il faut aussi veiller à ce que le site prévu pour de telles installations puisse être équipé sans frais excessifs (USP). Pour permettre un développement dynamique de l'agrivoltaïque sur les structures souhaitées tout en empêchant les évolutions indésirables, nous proposons que la Confédération dresse une liste positive des systèmes de production et des structures envisageables. Si de nouvelles possibilités techniques apparaissent, elle pourra aisément compléter cette liste en concertation avec les agriculteurs et la protection du paysage. Il en va de même des évolutions indésirables (USP). Une liste positive de ce type, qui pourrait prendre la forme d'une directive ou d'un guide de planification, devrait mentionner en particulier les installations sur les cultures spéciales. Les ombrières fixes sur prairies ne devraient pas y figurer puisqu'il existe des alternatives naturelles, sans constructions, comme les arbres. En revanche, la liste devrait mentionner impérativement les constructions mobilières, les générateurs solaires mobiles, etc. (USP).

Le lien étroit entre de telles installations et le lieu de leur implantation est insuffisamment justifié (ZHAW).

La qualité du paysage est étroitement liée à la perception claire d'une limite entre zones bâties et espaces ouverts : lorsque cette démarcation se perd, le paysage devient nettement plus pauvre et plus banal (TI). De notre point de vue, l'agrivoltaïque doit donc être encouragé par une planification spéciale et non par un régime d'autorisations exceptionnelles (TI). La sécurité alimentaire du pays, qui est un objectif constitutionnel, et la protection des surfaces d'assolement sont prioritaires (CDCA, USPF). Il est difficile d'imaginer la pose de capteurs solaires dans les champs en laissant l'agriculture se déployer en dessous tout en revendiquant de meilleurs rendements grâce à cette superposition (NE ; CDCA). Ce type d'agriculture n'a pas encore été inventé (CDCA).

Le démontage des installations doit être réglé. Les bâtiments agricoles n'obtiennent une autorisation de construire que s'il est mentionné qu'ils doivent être démontés lorsque l'exploitation est abandonnée (AH).

Il faut préciser (par analogie avec les art. 36 et 37 OAT) dans quels cas la procédure de planification peut être supprimée conformément à l'art. 16a LAT (ZH). Selon la jurisprudence, les installations (non conformes à l'affectation de la zone) de taille importante sont soumises à l'obligation de plan d'affectation, ce qui ne peut être contourné au moyen de dérogations (ZHAW).

La question de savoir si les installations photovoltaïques (au sol) seront réalisables plus simplement à l'avenir ou pas revêt une importance telle qu'elle aurait besoin d'une base telle qu'une loi au sens formel (ZHAW).

Il faut préciser si les installations peuvent être réalisées selon le droit de la construction et quelles pourraient être les conséquences sur le droit foncier (interdiction de partage matériel, etc.) (ZH). Il faut préciser si l'autorisation peut être accordée quelle que soit la personne à qui appartient le terrain, la personne qui l'exploite actuellement, et la personne qui fait office de maître d'ouvrage (ZH).

Des modifications aussi spécifiques de l'OAT nuisent à sa lisibilité (TG).

Les objectifs de recherche et d'expérimentation doivent être réglés à part sous la forme d'une lettre d (Bio Suisse, FiBL).

Les autorisations de construire accordées doivent être limitées à 30 ans avec possibilité de prolongation de 10 ans (FDP Weiningen).

Pour l'agrivoltaïque, le raccordement au réseau électrique est certes souhaitable, mais ne doit pas être une condition (Fruit-Union Suisse, Verband Berner Früchte).

Le rapport explicatif doit être modifié pour être conforme à l'esprit du texte de l'ordonnance et le dernier paragraphe doit être purement et simplement supprimé. Il faut en particulier indiquer que tous les types d'installations photovoltaïques sont possibles sur toutes les surfaces agricoles si elles sont placées sur des infrastructures utiles à l'activité agricole (AG).

2.1.3.3 Alinéa 2

D'accord, à condition que cela n'impose pas d'inscription au registre foncier et donc n'entraîne pas de coûts supplémentaires (USP). Cet alinéa est important et indispensable (CFMH, CFNP).

2.1.4 Article 42 alinéa 5

Cette disposition est approuvée (VD ; ADEV, AEE Suisse, Pro Natura, PUSCH-Gutzwiller, SES, SSES, FST, Swissolar, USPI, VESE, ASCAD) ou approuvée sur le principe (SO).

Cela correspond à la pratique du Tribunal fédéral (BGE 1C_311/2012) et peut donc être supprimé (Patrimoine suisse, FP).

En cas d'installation de panneaux solaires sur des façades de bois ou des plaques de fibrociment, il faut veiller en particulier à ce que leur couleur, leur format ou leurs reflets éblouissants ne compromettent pas leur intégration ou l'identité du bâtiment (LU).

Alors que le texte de l'ordonnance ne se réfère explicitement qu'à l'art. 18a, al. 1 LAT, c'est-à-dire en tout cas aux installations soumises à l'obligation d'annoncer, le deuxième paragraphe du rapport explicatif fait référence à des installations non soumises à cette obligation. De notre point de vue, cette interprétation extensive n'a pas lieu d'être compte tenu de la clarté de l'énoncé. Cette différence doit être corrigée (SO).

Nous attirons l'attention sur le fait que cette disposition rendra l'examen de l'identité d'un bâtiment pour les autres modifications projetées sauf les installations solaires, ridicule, voire absurde (VD). Peut-être faut-il introduire une possibilité (dans l'ordonnance ou sinon dans la loi) de revoir l'ensemble des façades et toits de tous les bâtiments licites chauffés sis hors zone à bâtir (art. 16a, 24, 24b, 24c, 24d, 37a LAT et 33, 39 OAT) sous l'angle d'une bonne intégration dans le paysage si un concept global d'assainissement énergétique est présenté ? De cette manière, le concept pourrait aussi inclure une forte isolation périphérique, le changement du système de chauffage, des ouvertures adaptées pour le captage de chaleur ainsi que la production d'énergie électrique et d'eau chaude (VD).

Cette disposition est incompréhensible. D'une part, le projet d'ordonnance et les explications ne concordent pas. Les installations solaires ne nécessitant pas d'autorisation de construire selon l'art.

18a LAT, par exemple, ne sont pas évaluées selon l'art. 24c LAT. D'autre part, l'auteur de l'ordonnance ne peut décider de la manière dont deux dispositions légales s'accordent (AR).

Cette disposition prévoit que nous n'examinions plus si les éléments essentiels de l'identité du bâtiment sont respectés ou non au sens de l'article 24c LAT. Nous devons par contre toujours déterminer si les capteurs s'intègrent bien en toiture ou en façade. C'est un peu contradictoire comme règle de droit (NE).

2.1.5 Autres

Avec les modifications proposées de l'ordonnance, les installations solaires au sol en zone alpine restent interdites (UDC ; Xpo). À proximité des infrastructures existantes telles que routes, pistes de ski ou installations électriques, un périmètre doit être défini à l'intérieur duquel il sera possible de demander des autorisations pour les installations solaires au sol afin de mieux exploiter le potentiel de production d'électricité pendant la période hivernale (UDC ; Xpo, AES).

Les installations photovoltaïques au sol doivent être aussi autorisées, à certaines conditions, sur les surfaces agricoles (Les Verts, PSS). On devrait pouvoir procéder le plus vite possible à des expériences avec des installations photovoltaïques au sol dans l'espace alpin et le Plateau (PSS). Les alpages abandonnés, les terres incultes, les décharges et sites contaminés, les carrières désaffectées, etc. pourraient aussi convenir (PSS). Les surfaces peu productives pour l'agriculture dans les zones d'estivage sont surtout concernées (Les Verts).

Pour ce qui est des installations solaires imposées par leur destination en dehors des zones à bâtir, il faut garantir que toutes les installations et conduites nécessaires au transport de l'énergie soient considérées comme imposées par leur destination et bénéficient donc d'une procédure d'autorisation simplifiée (AES).

Toutes les procédures d'approbation des plans et d'autorisation de construction, pour toutes les énergies renouvelables, doivent être simplifiées et accélérées de manière radicale, et le droit de recours des associations doit être supprimé (UDC). Par ailleurs, les bases légales doivent être modifiées de manière à ce que les projets de construction et de concession dans le domaine des énergies renouvelables ne puissent plus être entravés en raison d'une pesée des intérêts tant que l'inventaire des biens à protéger concerné n'aura pas été approuvé par le Parlement dans un acte ou un arrêté qui pourra être soumis au référendum (UDC).

Les réponses évoquent aussi la nécessité d'une révision pour les installations de biomasse (pvl ; AEE Suisse, Biomasse Suisse, Ökostrom Schweiz, USPF, ASIG) et d'autres installations d'exploitation des énergies renouvelables (pvl). AEE Suisse, Biomasse Suisse et l'ASIG font des propositions concrètes à ce sujet.

Nous profitons de la consultation sur l'OAT pour signaler que l'énergie photovoltaïque n'est pas la seule à entraîner des procédures administratives très lourdes, car c'est aussi le cas des autres énergies renouvelables. C'est particulièrement vrai quand il s'agit d'installations sises en dehors des zones à bâtir. Manifestement, dans le cas des installations éoliennes ou hydroélectriques, l'implantation est clairement imposée par leur destination. Mais c'est aussi le cas, dans une certaine mesure, pour les installations de biomasse, qui dépendent du lieu où le digestat est produit (en particulier les installations agricoles), mais aussi du manque d'alternatives dans les zones industrielles où il n'est guère plus possible aujourd'hui de réaliser une installation de biomasse. Pour que le potentiel des installations de biomasse puisse être utilisé, il faut d'urgence simplifier les conditions juridiques et les directives de planification, ces allègements devant être pris en compte dans les révisions à venir de la LAT et de l'OAT (pvl).

2.1.5.1 Art. 16a LAT

Il faut procéder aux modifications nécessaires pour simplifier la construction d'installations solaires en dehors des zones à bâtir et contribuer ainsi au développement du photovoltaïque (AR).

Pour permettre des installations agrivoltaïques (au sol) dans la zone agricole, il faut créer une base dans une loi au sens formel. On pourrait par exemple prévoir aussi, pour la conformité des installations agrivoltaïques à l'affectation de la zone, une règle spéciale dans l'art. 16a LAT comme cela existe déjà pour les installations de biomasse à l'art. 16a, al. 1^{bis} LAT (ZHAW, avec propositions détaillées pour une base dans la loi formelle).

2.1.5.2 Art. 18a al. 2 let. a LAT

Nécessité d'agir au niveau de l'art. 18a, al. 2, let. a LAT. Cet article empêche les cantons d'étendre la procédure d'annonce des nouvelles installations solaires en toiture à d'autres zones que les zones d'activités économiques. En pratique, la catégorie des « zones à bâtir où l'aspect esthétique est mineur » regroupe en général des zones industrielles, commerciales ou d'activités économiques, mais pas d'autres zones telles que des zones d'habitation (AR).

Il faut procéder aux modifications nécessaires pour simplifier la construction d'installations photovoltaïques en dehors des zones à bâtir et contribuer ainsi au développement du photovoltaïque (AR).

2.1.5.3 Art. 24b LAT

La production photovoltaïque dans l'agriculture devrait en principe être considérée comme une « activité accessoire non agricole hors de la zone à bâtir » (art. 24b LAT). Cette révision devrait aussi permettre d'associer les modules photovoltaïques avec de nouveaux concepts de production agricole dont le rendement moindre serait compensé par les revenus tirés de la production d'électricité (par exemple des fermes solaires avec modules bifaciaux en pose verticale et production herbagère) ou de manière à ce que de nouveaux biotopes soient créés (par exemple des zones refuges pour animaux) et favorisent la biodiversité (PSS).

2.1.5.4 Art. 24c LAT

Il faut procéder aux modifications nécessaires pour faciliter la construction d'installations solaires en dehors des zones à bâtir (AR, TI).

Nous serions favorables à ce que des modifications supplémentaires soient apportées à l'OAT, afin de permettre de nuancer la nécessité de maintenir l'identité du bâtiment lorsqu'un concept global d'assainissement énergétique est présenté, sans pour autant s'affranchir des mesures de protection du patrimoine bâti (VD).

2.1.5.5 Art. 32b OAT

L'article 32b doit être intégré à la révision (AI, JU, VS, DTAP, CDE, Swissolar, AES). Il faut déterminer quand une installation photovoltaïque ne porte pas préjudice au bien culturel concerné ou aux bâtiments se trouvant dans des zones ISOS (AI, JU, OW, VS, ZG ; AEE Suisse, DTAP, CDE, SGV/ACS, Swissolar, AES). AEE Suisse et Swissolar font des propositions à ce sujet.

Nous estimons qu'il faudrait en même temps modifier l'ordonnance y relative et ajouter les « installations photovoltaïques sans fonction de protection contre le bruit » aux situations énumérées à l'article 1a de l'ordonnance du 2 février 2000 sur la procédure d'approbation des plans des installations ferroviaires [OPAPIF; RS 742.142.1] (VS).

2.1.5.6 Art. 34a OAT

Voir plus haut, 2.1.5.

2.1.5.7 Art. 16, al. 1, let. f OTerm

L'article 16, alinéa 1, lettre f de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (OTerm ; RS SR 910.91) doit être supprimé ; les paiements directs doivent pouvoir être versés malgré la présence d'installations photovoltaïques (Les Verts, PSS ; AEE Suisse, LAVEBA Genossenschaft, Romande Energie, SES, Swissolar, WWF).

2.1.5.8 OPD

Pour les surfaces comportant des installations photovoltaïques, aucune des contributions à la biodiversité prévues à l'art. 55 OPD n'est versée (WWF).

2.2. Révision de l'ordonnance sur les exigences relatives à l'efficacité énergétique

Les cantons AR, FR, GL, GR, LU, NE, NW, SH, SO, VD et VS soutiennent les modifications proposées. Le canton BE est favorable à la nouvelle méthode de calcul et fait remarquer que les données fondamentales pour le mix électrique devraient être adaptées de façon à prendre en compte les valeurs actuelles. Le canton TI approuve le principe selon lequel l'étiquette-énergie comprend à la fois l'objectif relatif aux émissions de CO₂ et l'objectif d'efficacité énergétique. Il ne se prononce toutefois pas sur la nouvelle méthode de calcul.

Le PLR salue les modifications, qui constituent une amélioration par rapport à la réglementation actuelle. Le Parti socialiste suisse, les VERT-E-S suisses et le Parti vert/libéral suisse soutiennent les modifications proposées et demandent en outre une répartition plus ambitieuse (valeur cible définie entre les catégories C et D plutôt qu'entre B et C). Le Parti socialiste suisse et les VERT-E-S suisses proposent en outre de définir des exigences minimales en matière d'efficacité énergétique pour les voitures neuves à partir de 2024. Le Parti vert/libéral demande que pour les véhicules alimentés avec plusieurs agents énergétiques, la consommation lors du fonctionnement sans batterie soit indiquée. L'Union démocratique du centre rejette les révisions d'ordonnances, car elles conduisent à un durcissement des conditions applicables aux véhicules à moteur à combustion et, partant, se traduisent par une augmentation de l'impôt cantonal sur les véhicules à moteur.

L'Union suisse des arts et métiers est favorable à la révision qui, selon elle, assure une meilleure cohérence avec les prescriptions sur les émissions de CO₂. InfraWatt soutient les changements et souligne qu'il est important de tenir compte de l'efficacité énergétique. L'ATE, la Fondation Suisse de l'Énergie et Pusch soutiennent les changements et demandent en outre une répartition plus ambitieuse et la définition d'exigences minimales concernant l'efficacité énergétique des voitures neuves à partir de 2024. eMobility Suisse se félicite des modifications proposées et demande par ailleurs que la valeur cible soit définie entre les catégories C et D (et non entre les catégories B et C). Cela permettrait d'éviter que des véhicules soient inscrits dans la catégorie C alors qu'ils dépassent la valeur cible de CO₂. L'AES et Regiogrid approuvent la modification de la méthode de calcul. La différenciation plus poussée parmi les véhicules électriques en particulier est perçue comme pertinente. auto-suisse et le Centre Patronal saluent le principe d'une prise en compte des prescriptions sur les émissions de CO₂. Ils font toutefois remarquer que ce changement recèle un risque d'effet collatéral, à savoir que certains utilisateurs particuliers ou certaines entreprises maintiennent plus longtemps en circulation leurs véhicules actuels à moteur à combustion parce que le nombre de véhicules classés dans les catégories A ou B sera moins important à l'avenir. Le TCS approuve la prise en compte des prescriptions en matière d'émissions de CO₂, car on évite ainsi que la catégorie d'efficacité énergétique change chaque année. Le durcissement des critères, en particulier pour les véhicules équipés de moteurs à combustion et les véhicules hybrides rechargeables (PHEV), pourrait avoir des répercussions sur les impôts cantonaux sur les véhicules à moteur. Pour atténuer cet effet, une progression graduelle devrait être prévue.

routesuisse rejette les changements proposés, d'une part, parce que les technologies ne sont pas traitées sur un pied d'égalité et, d'autre part, parce qu'ils débouchent sur des hausses d'impôts. S'ils devaient être mis en œuvre, il faudrait prévoir une progression graduelle. L'association VFAS rejette les modifications et demande la suppression de l'annexe 4.1, car la mise en œuvre représente une charge administrative excessive pour les PME. Si l'annexe est maintenue, plusieurs allègements sont demandés. L'UPSA rejette les modifications pour plusieurs raisons, notamment parce qu'elles induiraient des hausses d'impôts.

2.3. Révision de l'ordonnance sur les installations à basse tension

Parmi les participants à la consultation qui se sont exprimés, les cantons AG, BE, BL, GL, NE, NW, SH, SO, VS, le Parti vert libéral, l'Union suisse des arts et métiers, l'Union suisse des paysans, EIT.swiss, ewz, Regiogrid, l'AES, WWF Suisse, InfraWatt, l'Association suisse du chauffage à distance, l'USPF et le Centre Patronal soutiennent les modifications. L'Union suisse des paysans suggère en outre qu'à l'avenir, les risques soient mentionnés lors des contrôles et que le remplacement de ces anciennes installations soit activement proposé. Ewz, Regiogrid et l'AES appellent de leurs vœux un réexamen complet du processus dans le domaine du contrôle des installations électriques dans les bâtiments résidentiels abritant des regroupements dans le cadre de la consommation propre; ce faisant, les gestionnaires de réseau de distribution doivent rappeler tous les cinq ans au représentant du regroupement, et non aux propriétaires, de soumettre le rapport de sécurité pour les installations lorsque celui-ci arrive à échéance.

Le PLR et APF Suisse demandent que la modification de l'intervalle entre les contrôles ne s'applique qu'aux installations avec «mise au neutre selon le schéma III», car si l'intervalle du contrôle est également modifié pour les installations avec «mise au neutre selon le schéma II», la charge de travail liée au contrôle augmenterait de façon disproportionnée, surtout pour les lignes principales ou de rangée. Il s'ensuivrait des coûts supplémentaires significatifs à la charge des propriétaires fonciers. APF Suisse est en outre d'avis que le changement proposé pour le schéma II n'améliorerait pas la sécurité.

Le canton LU, l'UDC et les CFF rejettent la modification proposée qui, selon eux, occasionnerait des coûts supplémentaires disproportionnés. Le canton LU craint par ailleurs que le raccourcissement de la période de contrôle n'ait pas d'effet préventif. Les CFF suggèrent qu'une prescription soit édictée en vue de l'assainissement des installations de ce type et qu'un délai long, par exemple de 15 ans, soit prévu à cet effet.

3. Résultats de la consultation sur la mise en œuvre du projet de loi par les cantons (ou par d'autres instances chargées de la mise en œuvre)

Aucun avis n'a porté spécifiquement sur la mise en œuvre de l'OEEE et de l'OIBT par les cantons ou par d'autres instances chargées de la mise en œuvre.

4. Abréviations

ADEV	ADEV Solarstrom AG
AECA	Association des établissements cantonaux d'assurance
aeé suisse	aeésuisse Organisation faîtière de l'économie des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique
AES	Association des entreprises électriques suisses
AG	Canton Argovie
AI	Canton Appenzell Rhodes-Intérieures
Alpiq	Alpiq Holding AG
APF	Association suisse des propriétaires fonciers
AR	Canton Appenzell Rhodes-Extérieures
ASCAD	Association suisse du chauffage à distance
ASIG	Association suisse de l'industrie gazière
ASPO	BirdLife Suisse
ATE	Association transports et environnement ATE
Axpo	Axpo Holding AG
BE	Canton Berne
BL	Canton Bâle-Campagne
BS	Canton Bâle-Ville
CCOFI	Conférence suisse des contrôles des finances
CDCA	Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
CFNP	Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage
CKW	Centralschweizerische Kraftwerke AG
COMCO	Commission de la concurrence
CP	Centre Patronal (CP)
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DTAP	Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
EIC	EIC Partners AG
EIT.swiss	EIT.swiss
EICom	Commission fédérale de l'électricité
EnDK	Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie
ewz	Elektrizitätswerk der Stadt Zürich (Centrale électrique de la ville de Zurich)
FiBL	Institut de recherche de l'agriculture biologique
FP	Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage
FPS	Femmes protestantes en Suisse
FR	Canton de Fribourg
FRS	routesuisse – Fédération routière suisse
GE	République et canton de Genève
GL	Canton de Glaris
GR	Canton des Grisons
InfraWatt	Association pour l'utilisation rationnelle de l'énergie des eaux usées, des déchets, de la chaleur à distance et de l'eau potable
JU	Canton du Jura
LU	Canton de Lucerne
NE	Canton de Neuchâtel
NW	Canton de Nidwald
OAT	Ordonnance sur l'aménagement du territoire
OEEE	Ordonnance sur les exigences relatives à l'efficacité énergétique
OIBT	Ordonnance sur les installations à basse tension
Ökostrom Schweiz	association faîtière du biogaz agricole

OW	Canton d'Obwald
PES	Parti écologiste suisse
PHEV	Hybride plug-in
PLR	Les Libéraux-Radicaux
PLR Weiningen	Les Libéraux-Radicaux – parti local de Weiningen ZH
PME	Petites et moyennes entreprises
PS	Patrimoine Suisse
PSS	Parti socialiste suisse PSS
PUSCH	Pusch L'environnement en pratique
pvl	Parti vert'libéral Suisse
Regiogrid	Association des distributeurs d'énergie cantonaux et régionaux
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne
SeM	Swiss eMobility
SES	Fondation Suisse de l'Énergie
SG	Canton de Saint-Gall
SGV/ACS	Association des Communes Suisses
SH	Canton de Schaffhouse
SIA	Société suisse des ingénieurs et des architectes
SO	Canton de Soleure
SSES	Société Suisse pour l'Energie Solaire
suissetec	Association suisse et liechtensteinoise de la technique du bâtiment
Swissolar	Swissolar
SZ	Canton de Schwyz
TCS	Touring Club Suisse
TG	Canton du Tessin
TI	Canton de Thurgovie
UDC	Union démocratique du centre
UMS	Union maraîchère suisse
UPSA	Union professionnelle suisse de l'automobile
UR	Canton d'Uri
usam	Union suisse des arts et métiers
USP	Union suisse des paysans
USPF	Union suisse des paysannes et des femmes rurales
USPI	USPI Suisse
USS	Union syndicale suisse
VAS	Association des entreprises argoviennes d'approvisionnement en électricité
VD	Canton de Vaud
VESE	Association des producteurs d'énergie indépendants
VFAS	Association suisse du commerce automobile indépendant
VS	Canton du Valais
WWF	WWF Suisse
ZG	Canton de Zoug
ZH	Canton de Zurich
ZHAW	Haute École des sciences appliquées de Zurich

5. Liste des participants à la consultation

Cantons

Canton d'Argovie
Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures
Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures
Canton de Bâle-Campagne
Canton de Bâle-Ville
Canton de Berne
Canton de Fribourg
Canton de Genève
Canton de Glaris
Canton des Grisons
Canton du Jura
Canton de Lucerne
Canton de Neuchâtel
Canton de Nidwald
Canton d'Obwald
Canton de Saint-Gall
Canton de Schaffhouse
Canton de Schwyz
Canton de Soleure
Canton du Tessin
Canton de Thurgovie
Canton d'Uri
Canton de Vaud
Canton du Valais
Canton de Zoug
Canton de Zurich

Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

Le Centre
PLR.Les Libéraux-Radicaux
PLR.Les Libéraux-Radicaux – parti local de Weinigen ZH
Les VERT-E-S suisses
Parti vert'libéral Suisse
Union démocratique du centre
Parti socialiste suisse

Commissions et conférences

Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP
Commission fédérale de l'électricité ElCom
Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie EnDK
Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture CDCA
Conférence suisse des contrôles des finances

Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national

Organisation faitière des PME suisses
Groupement suisse pour les régions de montagne
Association des Communes Suisses

Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national

Union suisse des paysans
Union syndicale suisse

Industrie du gaz et du pétrole

Association suisse de l'industrie gazière ASIG

Secteur de l'électricité

Alpig Holding SA
Axpo Holding AG
Centralschweizerische Kraftwerke AG
EIT.swiss
ewz
Regiogrid – Association des distributeurs d'énergie cantonaux et régionaux
Romande Energie
Association des entreprises électriques suisses
VAS – Verband Aargauischer Stromversorger (Association des entreprises argoviennes d'approvisionnement en électricité)

Industrie et services

SIA – Société suisse des ingénieurs et des architectes

Secteur des transports

UPSA – Union professionnelle suisse de l'automobile
auto-suisse – Association des importateurs suisses d'automobiles
Chemins de fer fédéraux suisses CFF
Remontées Mécaniques Suisses – Association de la branche suisse des transports à câbles
routesuisse – Fédération routière suisse FRS
Touring Club Suisse TCS
Association transports et environnement ATE
VFAS – Association suisse du commerce automobile indépendant

Organisations de locataires et propriétaires / secteur de l'immobilier

APF Suisse – Association suisse des propriétaires fonciers
Association suisse et liechtensteinoise de la technique du bâtiment suissetec

Organisations de protection des consommateurs

-

Organisations pour la protection de l'environnement et du paysage

BirdLife Suisse
Pro Natura
Pusch L'environnement en pratique
Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage
Patrimoine suisse
WWF Suisse

Organisations scientifiques

-

Organisations dans le domaine des cleantech, des énergies renouvelables ou de l'efficacité énergétique

ADEV Solarstrom AG
aee suisse

Bio Suisse – Fédération des entreprises agricoles biologiques suisses
Biomasse Suisse
InfraWatt
Ökostrom Schweiz (association faîtière du biogaz agricole)
Société suisse pour l'énergie solaire
Swissolar
Association suisse du chauffage à distance
VESE – Association des producteurs d'énergie indépendants

Autres organisations actives dans les domaines de la politique ou des techniques énergétiques

EIC Partners SA
Energie Zukunft Schweiz AG
Fondation Suisse de l'Énergie

Autres participants à la procédure de consultation

Centre Patronal
FiBL – Institut de recherche de l'agriculture biologique
LAVEBA Genossenschaft
OPTIMA-SOLAR Schweiz
Pronovo AG
USPF – Union suisse des paysannes et des femmes rurales
Fruit-Union Suisse
eMobility Suisse
USPI Suisse
Verband Berner Früchte (Association bernoise des fruits)
Association des établissements cantonaux d'assurance AECA
UMS – Union maraîchère suisse
Commission de la concurrence COMCO:
ZHAW – Haute École des sciences appliquées de Zurich

Total / Total / Totale: 97