

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

modifiant

- la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985

et

RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

- sur la motion Michel Renaud et consorts demandant l'introduction dans la LATC ou le RLATC d'une disposition privilégiant l'utilisation de l'énergie solaire en autorisant une orientation du faite des immeubles permettant un rendement optimal des capteurs solaires (06_MOT_127)**
- à l'interpellation Michel Renaud concernant le Service du développement territorial, respect des décisions du Grand Conseil (07_INT_032)**

1 EXPOSE DES MOTIFS RELATIF AU PROJET DE LOI MODIFIANT LA LATC

1.1 Contexte général

La loi sur l'énergie actuelle est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2006 et s'appuie notamment sur la Conception cantonale de l'énergie (CoCEn), adoptée par le Conseil d'Etat en 2003 et mise à jour en 2011. Entre-temps, le domaine de l'énergie a évolué de manière rapide.

Même si la version 2006 de ce texte reste très largement d'actualité, il est apparu nécessaire au Conseil d'Etat d'entreprendre la modification de la loi vaudoise sur l'énergie du 16 mai 2006 (LVLEne, RSV 730.01).

La modification de la loi réserve une place importante au domaine du bâtiment qui représente à lui seul 46 % de la consommation totale d'énergie en Suisse. Parmi les dispositions novatrices qu'elle introduit figure, notamment, l'obligation pour les nouvelles constructions de couvrir au moins 20 % de leurs besoins en électricité par une source renouvelable. En matière de chauffage, l'isolation des bâtiments neufs alimentés au mazout devra être renforcée tandis qu'un audit énergétique du bâtiment, sous la forme du Certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB), sera demandé en cas de remplacement d'une installation de chauffage par du mazout ou du gaz. La réalisation d'un CECB est rendue obligatoire en cas de vente d'un bien immobilier.

La planification énergétique territoriale figure également parmi les nouveaux dispositifs introduits par la révision de la loi. Elle incitera les acteurs concernés par l'aménagement du territoire à intégrer la dimension énergétique dans leurs réflexions et favorisera ainsi une meilleure exploitation des ressources locales. Est aussi instaurée une commission chargée de favoriser l'usage et l'intégration des capteurs solaires et de l'isolation thermique, notamment dans les cas impliquant des sites naturels ou des biens culturels sensibles.

La modification de la loi entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2014.

Le règlement d'application de la loi est en cours de modification afin de l'adapter aux modifications de la loi ainsi qu'à l'évolution générale du domaine de l'énergie.

C'est dans ce contexte de modification législative que s'inscrit le présent projet de modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC, RSV 700.11) qui a pour objectif de favoriser l'utilisation de l'énergie solaire.

1.2 Objet de la modification

Les instruments de l'aménagement du territoire - plan directeur cantonal, plans directeurs régionaux et communaux, plans d'affectation communaux - constituent la "hiérarchie des plans".

Ils sont régis par les buts et principes de la LAT, lesquels constituent d'importantes lignes directrices lorsqu'il s'agit de procéder à des pesées d'intérêts. Les buts et principes de la LAT obligent notamment les collectivités publiques à contribuer, par des mesures d'aménagement du territoire, à garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays (art. 1 al. 2 let. d LAT). Ceci comprend également l'approvisionnement en énergie. En outre, le but d'une utilisation mesurée du sol, le principe de la concentration du développement et les principes relatifs au développement et à l'aménagement du milieu bâti (art. 3 al. 3 LAT) revêtent une grande importance en termes de consommation d'énergie (diminution de la mobilité contrainte grâce à une mixité fonctionnelle adéquate, réduction de la consommation d'énergie dans les bâtiments grâce à des modes d'urbanisation denses, diminution des pertes lors du transport de l'énergie, etc.). Les communes doivent définir les mesures destinées à encourager une utilisation rationnelle de l'énergie et le recours aux énergies renouvelables dans leur plan et règlement d'affectation et sur la base des plans directeurs (art. 47 al. 2 ch. 8 LATC).

Pour donner suite à la motion du député Michel Renaud, il est proposé de compléter cet article en décrivant l'une de ces mesures qui consiste à orienter les constructions de manière favorable à l'utilisation de l'énergie solaire.

1.3 Consultation

La modification de l'article 47, alinéa 2 chiffre 8, LATC faisait partie de la modification de la LATC mise en consultation publique du 5 juillet au 19 septembre 2011. Elle n'a suscité que quelques remarques. Elles portaient sur la forme potestative de l'article et sur la crainte d'une atteinte aux sites et au patrimoine construit.

L'article 47, alinéa 2 chiffre 8 du projet a une forme potestative pour permettre l'adaptation de la réglementation communale au contexte local et aux besoins de la commune.

Les questions énergétiques concernent toutes les communes et doivent être traitées en tenant compte aussi de l'intégration dans le site et le patrimoine construit.

2 RAPPORT ET REPOSE DU CONSEIL D'ETAT AUX INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES DE MICHEL RENAUD

2.1 Rapport sur la motion Michel Renaud et consorts demandant l'introduction dans la LATC ou le RLATC d'une disposition privilégiant l'utilisation de l'énergie solaire en autorisant une orientation du faîte des immeubles permettant un rendement optimal des capteurs solaires

Rappel de la motion

La nouvelle loi sur l'énergie veut favoriser l'utilisation des énergies renouvelables. Pour ce qui concerne l'énergie solaire, l'article 29 de cette loi dit : "Les communes encouragent l'utilisation de l'énergie solaire. Elles peuvent dans ce sens accorder des dérogations aux règles communales".

Cette disposition a entraîné l'abrogation de l'article 99 LATC qui reprenait les mêmes dispositions.

Il s'avère pourtant que l'article 29 de la loi sur l'énergie est insuffisant, et que, en matière d'orientation du faîte des immeubles, la réglementation devrait être plus claire et ne pas dépendre des Municipalités qui "peuvent" mais ne doivent pas.

En application de la loi actuelle, chaque cas fait l'objet d'une décision municipale et la seule référence se trouve maintenant dans la loi sur l'énergie. On peut craindre de la part des Municipalités, des décisions essentiellement basées sur les règlements communaux qui reprennent généralement les dispositions de la LAT et de la LATC.

Ce type de situation est relativement fréquent en montagne où, selon la LAT, le faîte des toitures doit, en principe, être orienté perpendiculairement aux courbes de niveau. Une directive plus précise, figurant dans la LATC ou le RLATC permettrait des décisions facilitées et serait vraiment un encouragement à l'utilisation de l'énergie solaire. L'inscription dans le RLATC permettrait notamment d'éviter les cas litigieux qui pourraient survenir dans des quartiers historiques ou sur des sites protégés.

Afin de mieux juger de la pertinence d'une telle disposition, je demande le renvoi de cette motion à l'examen d'une commission.

Réponse du Conseil d'Etat

Le 27 septembre 2006, Monsieur Michel Renaud, député, a déposé une motion demandant l'introduction dans la LATC ou le RLATC d'une disposition privilégiant l'utilisation de l'énergie solaire en autorisant une orientation du faîte des immeubles permettant un rendement optimal des capteurs solaires. Lors de la séance du Grand Conseil du 24 octobre 2006, il a développé sa motion. Il trouve dommage que l'article 99 LATC, lors de l'introduction de la législation sur l'énergie, ait été supprimé. L'article 29 de la loi sur l'énergie du 16 mai 2006 (LVLEne, RSV 730.01) qui encourage les communes à utiliser l'énergie solaire, est pour lui insuffisant.

Le Grand Conseil a pris en considération sa motion après rapport de la commission parlementaire désignée à cet effet.

Depuis le dépôt de la motion, l'article 18a LAT a été introduit. Il confère le droit d'ériger une installation solaire à certaines conditions. Il doit exister un lien de connexité avec le bâtiment principal. L'installation solaire doit être soigneusement intégrée au toit et à la façade et ne doit pas porter atteinte aux biens culturels et aux sites d'importance cantonale ou nationale.

De plus et pour donner suite à la motion, le Conseil d'Etat propose un complément à l'article 47, alinéa 2 chiffre 8, LATC.

2.2 Réponse à l'interpellation Michel Renaud concernant le Service du développement territorial, respect des décisions du Grand Conseil

Rappel de l'interpellation

Le 24 octobre 2006, j'ai déposé une motion intitulée :

"Motion demandant l'introduction dans la LATC ou le RLATC d'une disposition privilégiant l'utilisation de l'énergie solaire en autorisant une orientation du faîte des immeubles permettant un rendement optimal des capteurs solaires".

Cette motion traitait en particulier des régions de montagne où, en principe et selon la LAT, les faîtes des toitures doivent normalement être orientés perpendiculairement aux courbes de niveau.

Cette motion a été traitée par une commission parlementaire qui l'a acceptée à l'unanimité, selon le rapport établi le 27 avril 2007 par M. le député Victor Béguelin, président de cette commission.

Le 4 septembre 2007 (eh oui, c'est long quelquefois !), le Grand Conseil a accepté de prendre en considération cette motion à la quasi-unanimité des membres présents.

En octobre 2007, le Conseil communal d'Ollon a adopté un amendement permettant de déroger aux principes de base (LAT) définissant, dans un secteur de la station de Chesières-Villars, l'orientation des faîtes des toitures des constructions, afin de favoriser le recours à l'énergie solaire.

Cet amendement a été soumis, par courrier du 16 octobre 2007 de la Municipalité de la commune d'Ollon, au service du développement territorial du canton.

La réponse du service du développement territorial, signée par MM. Daniel Berner, chef du service et Michel Martinet, responsable de la division aménagement des communes et gestion foncière, datée du 13 novembre comporte les éléments suivants :

- 1. Pesée d'intérêts entre une telle dérogation et celui, je cite : "visant à créer une urbanisation de qualité et l'intégration du projet dans le site".*
- 2. Référence à la LAT, article 18a, qui définit les éléments à prendre en compte pour une bonne pondération des divers intérêts en présence (biens culturels et paysage).*
- 3. "Ce type de retournement aurait pour effet de modifier totalement la typologie traditionnelle des constructions de montagne et le complément réglementaire ne laisse aucune place à la pesée d'intérêts à effectuer".*
- 4. "On créerait une inégalité de traitement en introduisant au coup par coup, dans des planifications localisées, la possibilité de déroger, alors que cette disposition n'est pas prévue dans la réglementation générale".*
- 5. "Selon l'article 58 LATC, nous préavisons négativement l'amendement apporté par le Conseil communal et proposerons au chef du département de ne pas l'approuver, quelle que soit l'issue d'une éventuelle enquête publique complémentaire".*

Cette réponse est choquante. Elle est rédigée au mépris total de la décision du Grand Conseil. Un délai aurait pu être donné, dans l'attente d'une réponse à la motion.

Elle est également contraire à la volonté de favoriser, dans ce canton, le recours aux énergies renouvelables.

On ne pourra pas écouter encore longtemps de longs discours sur la politique énergétique et le recours systématique aux énergies renouvelables, alors que les services concernés mettent systématiquement leur veto à tous les efforts allant dans ce sens.

J'aime bien Villars, j'y travaille toute l'année, depuis longtemps. Mais "la typologie traditionnelle des constructions", à Villars, c'est quoi ? Et le faîte des toitures ? Je connais au moins un énorme immeuble, au centre de la station, dont le faîte de la toiture comporte un angle de 90 degrés en son milieu. Et pourtant, il est là et respecte probablement la typologie, puisqu'il a obtenu un permis de construire il y a moins de 20 ans.

En conclusion, je désire poser au Conseil d'Etat les questions suivantes :

- 1. Existe-t-il vraiment une volonté de développer une politique énergétique favorable aux énergies renouvelables dans ce canton ?*
- 2. Si oui, en dehors du SEVEN, les services administratifs cantonaux directement concernés par cette politique en ont-ils été avertis ?*

3. *Dans quel délai peut-on espérer des prises de position plus attentives et plus conformes à cette politique de la part de ces services ?*
4. *La prise en considération d'une motion par le Grand Conseil signifie-t-elle quelque chose pour les responsables de ces services ?*

Par avance, je remercie le Conseil d'Etat de ses réponses.

Réponse du Conseil d'Etat

Le 12 décembre 2007, Monsieur Michel Renaud a déposé une interpellation qui porte sur le même objet que la motion précitée.

Dans son interpellation, il s'étonne du fait que le SDT n'applique pas encore la modification de la LATC demandée dans sa motion. Comme pour la motion, le Conseil d'Etat a privilégié l'introduction des dispositions légales à la présente modification plus globale de la LATC. Sur la base de la modification proposée, les communes pourront prévoir des dispositions réglementaires privilégiant l'utilisation de l'énergie solaire en autorisant une orientation du faite des immeubles permettant un rendement optimal des capteurs solaires.

Le Conseil d'Etat tient à préciser que la modification de la LAT du 15 juin 2012 prévoit des assouplissements procéduraux pour certaines installations d'énergie solaire. Le Conseil d'Etat modifiera le RLATC dès que ces dispositions entreront en vigueur.

Il est répondu aux questions du député de la manière suivante :

Question 1 : Existe-t-il vraiment une volonté de développer une politique énergétique favorable aux énergies renouvelables dans ce canton ?

Réponse

La conception cantonale de l'énergie de 2011 et le projet de révision de la loi sur l'énergie du 28 novembre 2012 montrent clairement la volonté du Conseil d'Etat de favoriser les énergies renouvelables. Ces actions directes de soutien aux énergies renouvelables découlant de l'affectation d'un montant de CHF 100 millions provenant de l'excédent financier prévu pour la péréquation financière en sont une preuve supplémentaire.

Question 2 : Si oui, en dehors de la DGE-DIREN, les services administratifs cantonaux directement concernés par cette politique en ont-ils été avertis ?

Réponse

L'ensemble des services cantonaux a été informé. Le Service du développement territorial a par exemple élaboré un guide, en collaboration avec les autres services cantonaux directement concernés, sur les procédures concernant les installations individuelles d'énergies renouvelables en 2010.

Le Service immeuble, patrimoine et logistique a animé la Commission cantonale consultative des sites protégés et de l'énergie solaire.

Question 3 : Dans quel délai peut-on espérer des prises de position plus attentives et plus conformes à cette politique de la part de ces services ?

Réponse

Les services sont attentifs à cette problématique, mais sont également liés aux dispositions légales en vigueur.

Le délai d'adaptation de la LATC a été plus long que prévu, d'une part, en raison de l'importance des points à réviser et, d'autre part, en raison des changements survenus à la direction du département en charge de l'aménagement du territoire et de la police des constructions.

Question 4 : La prise en considération d'une motion par le Grand Conseil signifie-t-elle quelque chose pour les responsables de ces services ?

Réponse

La prise en compte d'une motion impose la modification d'une disposition légale. Tant que cette modification n'est pas entrée en vigueur, la motion n'a qu'une valeur d'orientation pour les services.

3 CONSEQUENCES

3.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Néant.

3.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

3.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc

Néant.

3.4 Personnel

Néant.

3.5 Communes

La modification proposée permettra aux communes de prévoir une disposition relative à l'orientation des fêtes dans les règlements communaux.

3.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

3.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

3.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

3.10 Incidences informatiques

Néant.

3.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.12 Simplifications administratives

Néant.

3.13 Protection des données

Néant.

3.14 Autres

Néant.

4 CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- a. de prendre acte du présent exposé des motifs et rapports en réponse à la motion et à l'interpellation Michel Renaud et consorts ;
- b. d'adopter le projet de loi ci-après.

Texte actuel

Art. 47 Objet des plans et des règlements

¹ Sous réserve des dispositions spéciales des lois et des règlements cantonaux, les plans et les règlements d'affectation fixent les prescriptions relatives à l'affectation des zones et au degré de sensibilité au bruit, ainsi qu'à la mesure de l'utilisation du sol. La mesure de l'utilisation du sol s'exprime par le coefficient d'utilisation du sol, ou par le coefficient de masse, ou par la référence aux volumes construits ou à la génération de trafic, ou par toute autre disposition permettant de la déterminer.

² Ils peuvent contenir des dispositions relatives notamment :

1. aux conditions de construction, telles qu'implantation, distances entre bâtiments ou aux limites, cote d'altitude, ordre des constructions, limites des constructions, le long, en retrait ou en dehors des voies publiques existantes ou à créer, destination et accès des niveaux ou de locaux à usage commun, isolation phonique ;
2. aux paysages, aux sites, aux rives de lacs et de cours d'eau, aux localités et aux ensembles ou aux bâtiments méritant protection ;
3. à l'aménagement et à la destination des espaces et des voies publiques existants ou à créer ainsi qu'aux accès aux constructions ;
4. à la création et à la préservation d'espaces verts par référence

Projet

PROJET DE LOI
modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985

du 19 février 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier

¹ La loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 est modifiée comme il suit :

Art. 47 Objet des plans et des règlements

¹ Sans changement.

² Ils peuvent contenir des dispositions relatives notamment :

1. sans changement ;
2. sans changement ;
3. sans changement ;
4. sans changement ;
5. sans changement ;
6. sans changement ;
7. sans changement ;
8. aux mesures destinées à encourager une utilisation rationnelle de l'énergie et le recours aux énergies renouvelables, notamment par une orientation des constructions favorable à

Texte actuel

- notamment au coefficient vert ainsi qu'à la plantation et à la protection des arbres ;
5. à la création d'emplacements de délassement tels que terrains ou locaux de récréation, places et pistes de sports, places de jeux, campings et caravanings résidentiels et de lieux d'amarrage pour bateaux ;
 6. à la création de garages et de places de stationnement et à la perception de contributions compensatoires, destinées à couvrir les frais d'aménagement de places de stationnement, à défaut de terrain privé disponible ;
 7. aux exploitations et aux installations susceptibles de porter préjudice au voisinage ou à l'environnement ;
 8. aux mesures destinées à encourager une utilisation rationnelle de l'énergie et le recours aux énergies renouvelables ;
 9. aux étapes de développement de la zone à bâtir ;
 10. aux allègements concernant les conditions de construction, tels qu'un bonus d'occupation ou d'utilisation du sol en compensation de prestations d'intérêt public en rapport avec l'aménagement du territoire ;
 11. aux centres commerciaux dont la surface de vente excède deux mille mètres carrés et dont les impacts doivent être définis par un indice de génération de trafic ou, à défaut, par un plan d'affectation spécifique, le propriétaire assumant la totalité des frais des équipements publics et privés nécessités par la construction ainsi que par l'entretien de ces équipements ;
 12. aux mesures de prévention contre l'incendie ;
 13. aux zones de protection des sources et captages des eaux souterraines ;
 14. à la délimitation et à la constatation de la nature forestière.

³ Ils peuvent prévoir qu'un projet de construction peut s'écarter de certaines dispositions adoptées en application de l'alinéa 2, pourvu que ces dispositions soient exhaustivement énumérées dans le règlement ou le plan lui-même, que le projet soit conforme aux prescriptions mentionnées à l'alinéa premier et qu'il respecte en outre le plan directeur localisé approuvé par le Conseil d'Etat.

Projet

- l'utilisation de l'énergie solaire ;
9. sans changement ;
 10. sans changement ;
 11. sans changement ;
 12. sans changement ;
 13. sans changement ;
 14. sans changement.

³ Sans changement.

Texte actuel

Projet

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a, de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 19 février 2014.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean