



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Michel Losey

QA 3040.12

### **Promotion des énergies renouvelables, installations de cellules photovoltaïques sur le canton de Fribourg**

#### I. Question

Nous venons d'adopter la loi sur l'énergie qui vise à atteindre par différents moyens une société à 4000 Watt. En parallèle l'abandon du nucléaire conventionnel pointe à l'horizon. De nouvelles sources de production d'énergies doivent être développées. Plusieurs propriétaires ont décidé de se lancer dans la production d'énergie photovoltaïque en installant des cellules photovoltaïques sur les toits de leurs différents bâtiments avec des surfaces intéressantes qui atteignent des centaines de m<sup>2</sup>, voire qui dépassent les 1000 m<sup>2</sup>. S'agissant de surfaces aussi importantes, il faut passer par une mise à l'enquête publique et c'est à ce niveau que plusieurs problèmes se posent. En effet, c'est quasi systématiquement que le Service des biens culturels met son veto à l'acceptation de l'installation de ces panneaux sur les toits. Devant cet état de fait plusieurs questions se posent soit :

1. Le canton de Fribourg a-t-il vraiment la volonté politique de changer ses sources de productions énergétiques ?
2. Si le canton de Fribourg répond par l'affirmative à la première question, est-ce que les Services administratifs de l'Etat de Fribourg ont plus de pouvoir que le Gouvernement fribourgeois ?
3. En cette période de changement d'attitude du consommateur et de différents acteurs dans le secteur de l'énergie, ne serait-il pas intéressant de supprimer la demande de consultation auprès du Service des biens culturels qui a une attitude des plus équivoques en l'occurrence ?
4. Pour activer ce nouveau genre de production d'énergie électrique, est-ce que le canton de Fribourg est prêt à soumettre toutes les nouvelles demandes à un système d'enquête restreinte au niveau communal ?

J'attends de la part du Gouvernement fribourgeois une prise de position rapide et circonstanciée.

2 mai 2012

#### II. Réponse du Conseil d'Etat

La nouvelle stratégie énergétique du canton visant à atteindre la société à 4000 Watts d'ici 2030 est orientée sur deux priorités : d'une part, la réduction de la consommation d'énergie et, d'autre part, la substitution des énergies fossiles par des énergies renouvelables. La production d'électricité au moyen d'énergies renouvelables est donc une priorité énergétique, comme cela ressort d'ailleurs du plan directeur cantonal (Thème 19. Energie, Buts de la politique du canton, T p. 1). Cela ne signifie

pas pour autant que la mise en œuvre de cette politique doive se faire au détriment d'autres intérêts publics, dont celui relatif à la protection des biens culturels.

A cet égard, il faut notamment tenir compte de l'article 18a de loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) qui autorise les installations solaires soigneusement intégrées aux toits et aux façades dans les zones à bâtir et les zones agricoles, dès lors qu'elles ne portent atteinte à aucun bien culturel ni à aucun site naturel d'importance cantonale ou nationale. En application de cette disposition, des principes de localisation ont été fixés dans le plan directeur cantonal (Thème 19. Energie, T p. 2). D'une part, le canton doit éviter de porter atteinte à des biens culturels ou des sites construits d'importance nationale ou régionale. D'autre part, il doit élaborer des règles dans l'objectif d'une intégration soignée des installations solaires. Des directives générales ont été établies et éditées en août 2011 par le Service des transports et de l'énergie (anciennement STE) en collaboration avec le Service des biens culturels (SBC) et le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA). Il s'agit des « Recommandations concernant l'intégration architecturale des installations solaires ».

Selon le député Losey, le SBC mettrait « quasi systématiquement » son veto à l'aménagement d'installations photovoltaïques sur les toits. Dans la mesure où aucune donnée précise n'est avancée à l'appui de cette allégation, le Conseil d'Etat se doit au préalable de préciser les faits. En l'occurrence, sur les 12 derniers mois, soit du 1<sup>er</sup> mai 2011 au 30 avril 2012, le SBC a émis 87 préavis pour des demandes de permis ayant notamment pour objets des installations solaires. La liste des préavis recensés et les copies des préavis sont à disposition auprès du secrétariat de ce Service. Sur ces 87 préavis, 17 ont été défavorables. Sur les 17 préavis défavorables, 12 portent sur des conditions quant à l'intégration architecturale des installations; 5 seulement constituent une non-entrée en matière. Le SBC ne s'est donc opposé à la pose d'installations solaires que dans moins de 6 % des cas qui lui ont été soumis en une année. On relève encore que le SBC n'est bien évidemment pas appelé à se prononcer sur toutes les demandes ayant pour objets des installations solaires.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat tient à rappeler que les unités administratives agissent dans les limites des compétences qui leur sont attribuées par les dispositions légales en vigueur. Ainsi, dans le cadre de la procédure de permis, les services de l'Etat sont tenus d'émettre, à l'intention des autorités de décision, des préavis dans lesquels ils se prononcent sur la conformité du projet aux dispositions légales relevant de leur domaine de compétence. Il est donc inévitable qu'occasionnellement des divergences apparaissent quant à l'admissibilité d'un projet. De telles divergences nécessitent qu'une pondération des intérêts en présence soit effectuée. Dans la procédure de permis, la pondération des intérêts revient à l'autorité de décision, en l'occurrence le préfet dans la procédure ordinaire, la commune dans la procédure simplifiée et la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) lorsque les constructions et les installations sont situées hors de la zone à bâtir. Ces autorités ne sont donc pas liées par les préavis des services, même si elles sont tenues de donner dans leur décision les motifs qui les ont amenées éventuellement à ne pas se rallier à la teneur de l'un ou l'autre de ces préavis. Le Conseil d'Etat précise encore que l'article 59 al. 3 de la loi du 7 novembre 1991 sur la protection des biens culturels (LPBC, RSF 482.1) confère à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS), à laquelle est rattaché le SBC, un droit de recours contre les décisions des préfets et des communes prises en application de la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions, relativement à la protection des biens culturels. Ce droit de recours, qui existait déjà dans l'ancien droit cantonal (art. 7 al. 5 de l'ancienne loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire

et les constructions), montre bien que l'on ne saurait écarter de la procédure de permis l'examen de la conformité des projets à la législation sur la protection des biens culturels.

Sur la base de ce qui précède, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions posées.

1. Le canton de Fribourg a-t-il vraiment la volonté politique de changer ses sources de productions énergétiques ?

Au sens de l'article 89 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), relatif à la politique énergétique, les cantons sont au premier chef compétents pour les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments. S'agissant des moyens de production d'électricité, respectivement de la réalisation de nouvelles centrales garantissant l'approvisionnement du pays et permettant la substitution de l'énergie nucléaire, la compétence relève essentiellement de la Confédération et, dans une moindre mesure, de celle des cantons. Dans ce contexte et au sens de la nouvelle stratégie énergétique, le canton de Fribourg entend nouvellement produire 200 GWh/an électriques par les énergies renouvelables, d'ici 2030. Sont notamment considérées comme nouvelles énergies renouvelables le solaire photovoltaïque, l'éolien, l'hydraulique, la biomasse et la géothermie. On ne saurait donc douter de la volonté du Conseil d'Etat de changer les sources de productions énergétiques du canton. Il n'en reste pas moins que la mise en œuvre de cette politique énergétique doit se faire dans les limites définies par le cadre légal fédéral et cantonal, en particulier l'article 18a LAT et la législation sur la protection des biens culturels.

2. *Si le canton de Fribourg répond par l'affirmative à la première question, est-ce que les Services administratifs de l'Etat de Fribourg ont plus de pouvoir que le Gouvernement fribourgeois ?*

Comme le Conseil d'Etat l'a relevé en préambule, les services n'ont pas de compétence décisionnelle dans le cadre de la procédure de permis, que celle-ci soit ordinaire ou simplifiée. Si un projet d'installation solaire entre en conflit avec la protection des biens culturels, il appartient à l'autorité de décision d'effectuer la pondération des intérêts en présence, sur la base de l'ensemble des éléments du dossier et des préavis des services spécialisés. Le Conseil d'Etat relève à ce titre l'importance de l'objectif énergétique dans la pesée des intérêts.

3. *En cette période de changement d'attitude du consommateur et de différents acteurs dans le secteur de l'énergie, ne serait-il pas intéressant de supprimer la demande de consultation auprès du Service des biens culturels qui a une attitude des plus équivoques en l'occurrence ?*

La suppression de la consultation du SBC serait contraire à la législation cantonale en vigueur et présupposerait des modifications de celle-ci en ce qui concerne les attributions de la Commission et du SBC (art. 58 LPBC et 56 du règlement du 17 août 1993 d'exécution de la LPBC). La législation fédérale en vigueur ne permet pas d'ignorer purement et simplement l'intérêt de la protection des biens culturels, et ceci quelle que soit l'unité administrative chargée de défendre cet intérêt. Cela étant, et comme relevé en préambule, le SBC ne s'est opposé à la pose d'installations solaires que dans moins de 6 % des cas qui lui ont été soumis ces douze derniers mois. Dans ces cas, le préavis défavorable du SBC était fondé sur les principes fixés par le plan directeur cantonal. L'affirmation selon laquelle le SBC a une attitude « des plus équivoques » dans le domaine apparaît donc non fondée et contraire à la réalité.

4. Pour *activer ce nouveau genre de production d'énergie électrique*, est-ce que le canton de *Fribourg est prêt à soumettre toutes les nouvelles demandes à un système d'enquête restreinte* au niveau communal ?

L'article 85 al. 1 let. f du règlement du 1<sup>er</sup> décembre 2009 d'exécution de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC) dispose que les installations solaires d'une surface maximale de 50 m<sup>2</sup> sont soumises à la procédure simplifiée qui permet une mise à l'enquête restreinte de ces ouvrages, se traduisant par la communication d'un avis aux voisins. Cette nouvelle compétence des communes constitue un assouplissement par rapport à l'ancien droit cantonal. L'article 95 ReLATEC exige de la commune qu'elle consulte les services de l'Etat concernés. En l'occurrence, cette disposition prévoit qu'elle consulte le SBC notamment pour les objets ou sites protégés ou recensés. Il est clair que la commune ne peut ignorer le cadre légal en vigueur, dont fait partie la nécessité, cas échéant, d'effectuer une pondération des intérêts en présence. Ainsi, le fait de soumettre à la procédure simplifiée l'ensemble des demandes portant sur des installations solaires ne dispenserait pas l'autorité compétente de solliciter l'avis du SBC.

26 juin 2012