Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Question Gaillard Bertrand 2017-CE-291
Chauffage à distance, quelle responsabilité pour les collectivités

I. Question

La politique énergétique du canton favorise la mise en place de chauffage à distance. La mise en place de ces infrastructures est la plupart du temps en main privée ou semi-privée, par exemple Saidef, groupe E, scierie, etc.

Les communes appliquent les directives cantonales par le biais de leur PAL et de leur plan communal des énergies. Des zones de raccordements contraignantes et quasiment obligatoires sont mises en place. Les propriétaires concernés adaptent leurs investissements aux directives cantonales ainsi qu'aux planifications communales.

Les infrastructures d'alimentation (conduites) sont réglées par la mise à l'enquête du réseau et des conventions de passage avec les divers propriétaires. Un risque toutefois subsiste. Une entreprise fournisseuse de chaleur pourrait mettre fin à son activité pour les raisons suivantes : manque de rentabilité, faillite, changement de politique interne. Cela tout en respectant les délais de résiliation des contrats en cours. Un risque à ne pas négliger est également la possibilité qu'une entreprise obtienne, par le biais de divers rachats, un monopole sur une région sans que les collectivités soient consultées ou qu'elle ne rende de décision de principe sur cet état de fait.

En conséquence les questions suivantes sont posées au conseil d'Etat :

1. En cas d'abandon de prestations d'un fournisseur qui est responsable de trouver un mode de chauffage en remplacement ?
   > Le propriétaire qui s'est raccordé ?
   > La commune pour avoir imposé le raccordement dans son PAL ?
   > Le canton pour avoir mis en place la stratégie énergétique ?
2. Qui est responsable des incidences financières découlant de l'abandon d'un fournisseur d'énergie ?
   > Le propriétaire qui s'est raccordé ?
   > La commune pour avoir imposé le raccordement dans son PAL ?
   > Le canton pour avoir mis en place la stratégie énergétique ?
   > Le fournisseur d'énergie, difficile en cas de faillite ?
3. Selon la réponse aux questions précédentes, ne devrait-on pas instituer un système de concession pour l'octroi des droits de mise en place de ces chauffages à distance ? La rétribution de la concession devra être raisonnable et alimenter un fonds d'urgence pour palier à ces risques.

12 décembre 2017

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat relève que la réalisation d'un chauffage à distance ne dépend pas uniquement de la politique énergétique et des règles qui en découlent, mais également de l'aménagement du territoire et des constructions.

Sous l'angle de l'énergie, il y a lieu de rappeler qu'une commune a l'obligation légale de réaliser un plan communal des énergies (art.8 de la loi sur l'énergie ; LEn ; RSF 770.1) et, dans ce contexte, d'inscrire notamment les secteurs énergétiques recouvrant des portions de territoire présentant des caractéristiques semblables en matière d'approvisionnement en énergie ou d'utilisation de l'énergie. Il est également prévu que, si une commune souhaite rendre contraignants des éléments du plan communal des énergies, elle doit les introduire dans les instruments d'aménagement local prévus à cet effet au sens de la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATeC ; RSF 710.). Par ailleurs, au sens de l'art.9 LEn, une commune peut introduire l'obligation du raccordement des bâtiments à un réseau de chauffage à distance alimenté essentiellement par des énergies renouvelables et/ou des rejets de chaleur dans son plan d'affectation des zones et sa réglementation. Le propriétaire peut toutefois déroger à cette obligation si les besoins de son bâtiment sont couverts au moins à raison de 75 % par des énergies renouvelables, par exemple avec une pompe à chaleur air/eau à sonde géothermique, un chauffage au bois (bûches, plaquettes, granulés,…) et/ou une installation solaire thermique.

Du point de vue de l'aménagement du territoire, le Conseil d'Etat relève que les infrastructures liées au chauffage à distance, dans la mesure où celles-ci revêtent un caractère principal et collecteur, font partie de l'équipement de base (art. 19 de la loi sur l'aménagement du territoire ; LAT ; RS 700 ; et les art.93 ss LATeC), dont la réalisation est de la responsabilité des communes (art. 93 al. 1 et 94 al. 1 let. b LATeC).

En règle générale, la commune construit et entretient les ouvrages et installations qui font partie de l'équipement de base et qui sont ou seront sa propriété (art. 96 al. 1 LATeC). Avec l'accord de la commune, la réalisation de cet équipement peut néanmoins être entreprise par les propriétaires intéressés ou par un syndicat de remaniement de terrains à bâtir. Dans ce cas, les modalités et les normes d'exécution des travaux, notamment leur financement, le dépôt de garanties financières, la reprise des installations par la commune, leur affectation à usage commun, leur entretien, sont réglées par la législation spéciale, la réglementation communale ou, à défaut, par convention (art. 96 al. 2 LATeC).

Tenant compte de ce qui précède, il appartient donc à la commune qui introduit l'obligation de raccordement à un chauffage à distance de veiller à ce que cet équipement soit réalisé pour permettre une alimentation durable en chaleur pour les bâtiments concernés. En outre, certaines communes ont suivi l'esprit des dispositions susmentionnées, sans toutefois y inscrire directement l'obligation du raccordement, en mentionnant simplement que les bâtiments de la zone concernée doivent être alimentés par des énergies renouvelables.

Finalement, le Conseil d'Etat tient à souligner que les objectifs de politique énergétique de la Confédération concrétisés par la stratégie énergétique 2050 adoptée en votation populaire le 21 mai 2017 prévoit notamment la substitution à terme des énergies fossiles par les énergies renouvelables. De ce fait, la mise en place de mesures visant à une utilisation efficace des ressources renouvelables doit être privilégiée, et la réalisation des réseaux de chauffage à distance dans les zones présentant une certaine densification répond tout à fait à ce principe.

Ceci étant dit, le Conseil d'Etat est en mesure de répondre comme suit aux questions du député Bertrand Gaillard :

1. *En cas d'abandon de prestations d'un fournisseur qui est responsable de trouver un mode de chauffage en remplacement ?*

Le Conseil d'Etat estime que si la commune est propriétaire de l'installation de chauffage à distance, elle sera responsable de trouver un mode de chauffage en remplacement et d'assumer les charges financières qui en découlent, sous réserve bien sûr des dispositions contractuelles qu'elle avait prises avec le fournisseur d'origine. En revanche, si l'infrastructure est la propriété d'un tiers, il appartient à ce dernier d'assumer ces obligations.

Il précise aussi que la fourniture d'un bâtiment en énergie relève essentiellement du droit privé. Il revient au propriétaire du bâtiment de porter son choix sur le système de chauffage qu'il entend installer et exploiter.

2. *Qui est responsable des incidences financières découlant de l'abandon d'un fournisseur d'énergie ?*

Comme précédemment cité, le propriétaire des infrastructures du chauffage à distance est responsable d'assumer les charges financières qui en découlent.

S'agissant de la grande majorité des installations de chauffages à distance réalisées dans le canton jusqu'à ce jour, les communes sont parties prenantes, soit en tant qu'investisseurs et/ou exploitantes, soit comme mandantes dans une situation de contracting. De plus, les autorités publiques (canton-s et/ou commune-s) sont également représentées dans la plupart des sociétés/organisations en charge des investissements pour la réalisation et l'exploitation des chauffages à distance en contracting. Dans ces circonstances, le risque d'un abandon de fourniture de chaleur est donc fortement limité. En outre, le propriétaire ne pourrait pas obtenir plus de garantie s'il se raccorde au réseau de gaz naturel, au réseau électrique, ou avec la fourniture en combustible liquide qui pourrait aussi subir des problèmes d'approvisionnement. Il faut aussi mettre en évidence que, selon le système de chauffage mis en place, le propriétaire est non seulement lié au fournisseur d'énergie, mais également aux fabricants des installations même de production de chaleur, ce qui peut également avoir des conséquences fâcheuses en cas de faillite d'une entreprise.

3. *Selon la réponse aux questions précédentes, ne devrait-on pas instituer un système de concession pour l'octroi des droits de mise en place de ces chauffages à distance ? La rétribution de la concession devra être raisonnable et alimenter un fonds d'urgence pour palier à ces risques.*

Malgré les nombreuses installations de chauffage à distance en service dans le canton depuis de nombreuses années, il n'a été relevé aucune situation de possible rupture de fourniture de chaleur, ni de situation qui aurait nécessité une intervention des pouvoirs publics afin de remédier à une quelconque urgence. Par conséquent, considérant ce qui précède, le Conseil d'Etat est convaincu qu'il ne ferait pas de sens d'instituer un système de concession pour l'octroi des droits de mise en place des chauffages à distance.

20 février 2018