



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

Motion Defferrard Francine / Schoenenweid André  
**Pour une réduction de la pollution lumineuse**

2020-GC-207

### I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 16 décembre 2020, les députés demandent une modification de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) afin d'introduire l'éclairage public comme objectif obligatoire (cf. art. 41 al. 1 LATeC) du plan directeur communal.

Le but de cette modification est de repenser l'éclairage public au travers de stratégies spécifiques d'éclairage public, aussi appelées « plans lumière », ceci afin d'éviter les émissions de lumière superflues, respectivement de réduire la pollution lumineuse, tout en permettant également une économie d'énergie. En effet, en presque 20 ans, les émissions lumineuses ont doublé sur le territoire national et des conséquences de cette lumière artificielle ont déjà été rapportées concernant la diversité des espèces autant animales que végétales ainsi que sur l'être humain ; la Confédération elle-même a montré qu'il était nécessaire d'agir.

L'élaboration d'un « Plan lumière » permet notamment, après analyse (nécessité, horaires, système de commande, intensité/clarté, positionnement des lampes, exceptions liées à la sécurité routière, au sentiment de sécurité, à la mise en valeur du patrimoine architectural, etc.), d'introduire l'extinction de l'éclairage public nocturne. Une telle mesure peut être intégrée au plan directeur communal avec une adaptation, par exemple, lors de la prochaine révision (totale ou partielle) du plan d'aménagement local ou dans un délai transitoire de 5 ans. Elle implique la consultation de la population et semble être techniquement réalisable à moindres coûts.

### II. Réponse du Conseil d'Etat

Comme le soulignent les motionnaires, un excès de lumière artificielle a des effets négatifs importants non seulement sur le paysage nocturne, mais également sur la vie de nombreuses espèces animales, y compris l'être humain. Comme le souligne l'Office fédéral de l'environnement<sup>1</sup> (OFEV), avec l'augmentation des émissions lumineuses, il y a de moins en moins de larges zones naturellement obscures. Le risque de mortalité et la capacité de survie de nombreuses espèces sont impactées négativement. Les émissions lumineuses excessives peuvent en outre entraîner des troubles du sommeil chez l'être humain.

---

<sup>1</sup> <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/electrosmog/info-specialistes/emissions-lumineuses--pollution-lumineuse-/effets-de-la-lumiere.html>

Dans le cadre de la question 2019-CE-215 qui interrogeait sur l'état de l'assainissement de l'éclairage public (en vue d'actions sur l'éclairage nocturne justement), la réponse du Conseil d'Etat mentionnait qu'un contact entre le Service de l'énergie (SdE) et les communes était prévu début 2020 afin de faire le point et éventuellement de fixer certains délais. Toutefois, en raison de l'arrivée de la pandémie de covid-19, et son impact sur les différentes administrations au printemps 2020, la démarche a été temporairement suspendue. Il est envisagé de la relancer dans les mois à venir.

La question parlementaire précitée rappelait qu'avec l'entrée en vigueur de la modification de la loi cantonale sur l'énergie (LEn ; RSF 770.1) en août 2013, les communes et les services concernés de l'Etat disposaient d'un délai au 31 décembre 2018 afin de remplir leur obligation d'assainir l'éclairage public conformément au nouvel article 15a LEn.

Selon les informations obtenues auprès des distributeurs d'électricité par le SdE dans le cadre de la question parlementaire en 2019, il était estimé que plus de 70 % de l'éclairage public du canton avait été assaini, tant pour ce qui concerne le renouvellement du matériel, généralement remplacé par un éclairage à LED, que le régime d'exploitation de ces nouveaux éclairages.

La diminution de la consommation d'électricité liée à cet assainissement a été qualifiée de remarquable, puisqu'elle varie entre 50 % et 80 %, avec un effet le plus important situé dans les quartiers/zones où une extinction nocturne a été programmée entre minuit et 5 heures du matin. Dans la majeure partie des cas, les communes ont toutefois opté pour une réduction de l'intensité durant cette période afin de tout de même maintenir un niveau minimum d'éclairage.

Les raisons pour lesquelles l'éclairage public n'est pas encore intégralement assaini sont principalement les suivantes :

- > Les communes ont établi un plan d'investissement sur plusieurs années. Elles ont pratiquement toutes débuté les travaux, mais leur programme se termine dans les années à venir ;
- > L'éclairage public n'a pas été assaini dans certaines zones en raison d'autres travaux, parfois conséquents, programmés à court et moyen termes ;
- > L'éclairage des ouvrages souterrains de la route de contournement de Bulle (H189) sera adapté (éclairage LED) lors de son renouvellement. Celui-ci est déjà partiellement en cours puisque l'éclairage du tunnel entre Planchy et La Pala a été remplacé par des LED en 2020 et que celui du 2<sup>e</sup> tunnel le sera en 2021.

Outre l'obligation d'un assainissement de l'éclairage public induit par la loi cantonale sur l'énergie, les services cantonaux de l'environnement (SEn) et des forêts et de la nature (SFN) ont prévu de soutenir des ateliers pour les communes sur l'outil « Licht-toolbox » dans le but de les sensibiliser à la mise en place de mesures concrètes, voire de les inciter à établir une stratégie d'éclairage globale ; cette boîte à outils étant le résultat d'un projet sous coordination de l'OFEV et soutenu, entre autres, par le canton de Fribourg et le canton de Berne.

Par ailleurs, l'établissement de « plans lumière » par les communes est encouragé par le SEn et le SFN. Une aide à l'exécution (projet en consultation, [www.bafu.admin.ch/lumiere](http://www.bafu.admin.ch/lumiere) > Consultation) de l'OFEV a également été préparée et peut être appliquée par les communes. L'OFEV a prévu (courant 2021) de publier en même temps un aide-mémoire à l'intention des communes pour leur faciliter cette tâche. Ces documents sont donc très attendus et seront d'une aide précieuse puisque la seule base légale pouvant actuellement s'appliquer à la thématique de la pollution lumineuse réside

dans les articles introductifs de la LPE (notamment art. 11), qui énoncent un principe de limitation, mais ne sont pas concrétisés pour l'instant par des valeurs limites. Ceci rend leur application particulièrement délicate puisque tout est affaire d'interprétation ; la future aide à l'exécution devrait quant à elle mentionner pour certains cas des valeurs indicatives.

Bien que le Conseil d'Etat comprenne la demande des motionnaires de doter le canton de dispositions plus précises sur cette thématique de la pollution lumineuse, il considère qu'il n'est pas judicieux de passer par le plan directeur communal. Il relève de manière préalable que la majorité des révisions générales de plans d'aménagement local est en cours de finalisation, de sorte que l'implémentation dans les plans directeurs communaux n'est à ce stade plus possible.

Indépendamment de l'état des travaux de planification au niveau communal, il faut souligner que même si la LATeC présente des liens étroits avec d'autres législations, relevant d'autres politiques publiques, cette loi ne saurait réunir l'ensemble des règles matérielles à vérifier, notamment, dans le cadre des plans directeurs communaux. Ainsi, les règles en matière de protection de l'environnement, de la nature et du paysage ou encore d'énergie doivent figurer dans les législations spéciales prévues à cet effet. Le champ d'application de la LATeC tel qu'il a été conçu par le législateur prévoit que l'introduction de principes dans le plan directeur communal, qui seraient certes liants pour les autorités, n'a de sens que si ces principes sont susceptibles d'être concrétisés dans les plans d'affectation (PAZ et PAD) et, plus particulièrement en l'occurrence, dans la réglementation communale, puis vérifiés dans le cadre des demandes de permis de construire. Tel n'est pas le cas de restrictions visant à éviter la pollution lumineuse dans la mesure où elles ont trait à des dispositifs techniques en lien avec l'exploitation des systèmes d'éclairage et qui seraient à contrôler, non pas au moment du dépôt de la demande de permis puis de l'exécution des travaux autorisés, mais dans le cadre de l'utilisation des bâtiments et des infrastructures.

Pour revenir spécifiquement à l'objet de la motion, les députés proposent d'imposer l'extinction de l'éclairage public durant une certaine partie de la nuit. Cette mesure pourrait répondre au principe de la réduction de la pollution lumineuse et à la réduction de la consommation d'énergie. Elle se justifierait également par le fait que les résultats obtenus en particulier dans les zones non-sensibles (par exemple dans les quartiers ou pour les routes non prioritaires) sont probants. Une réserve doit néanmoins être faite pour les voies de circulation, notamment aux endroits où un éclairage est nécessaire pour des raisons de sécurité, ainsi que pour les passages pour piétons, car l'extinction de l'éclairage n'est pas autorisée pour ce type d'aménagement.

Concrètement le Conseil d'Etat proposerait de réviser l'art. 5 al. 7 de la loi sur l'énergie selon la proposition suivante par exemple :

« L'Etat et les communes doivent disposer d'un éclairage conforme à l'état de la technique, notamment en termes de consommation d'énergie et de pollution lumineuse, et l'exploiter de manière efficace en pratiquant l'extinction nocturne complète ou dynamique dans les zones et durant les horaires qui s'y prêtent. »

Le règlement sur l'énergie pourrait ensuite apporter des précisions. Une telle disposition rendrait obligatoire l'analyse des conditions communales spécifiques et la mise en œuvre d'actions concrètes tout en maintenant une certaine marge de manœuvre nécessaire aux diverses situations. Il prévaudrait ainsi le principe « éclairer mieux plutôt que moins » permettant de concilier sécurité, énergie et besoins environnementaux.

Le Conseil d'Etat propose donc au Grand Conseil d'accepter l'objet central de la motion, à savoir la réduction de la pollution lumineuse, mais en modifiant la cible de la base légale à modifier. Il est ainsi proposé de modifier la loi sur l'énergie (LEn), et non pas la LATeC, dans le but d'introduire les dispositions nécessaires à réduire la pollution lumineuse issue de l'éclairage public.

*20 avril 2021*