



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Gaillard Bertrand / Bürdel Daniel

2020-GC-183

Assainissement énergétique, simplifions la procédure

I. Résumé de la motion

Les motionnaires, accompagnés de quinze co-signataires, demandent au Conseil d'Etat de modifier la législation cantonale adéquate afin de simplifier la procédure administrative pour des travaux d'assainissements énergétiques ne modifiant pas l'aspect général d'un bâtiment. A l'image de ce qui se fait déjà pour les installations solaires, de tels travaux pourraient être soumis à un formulaire d'annonce transmis à la commune, permettant ainsi une diminution de la charge de travail du SeCA et des communes et serait un élément concret de relance. La simplification ne porterait que sur les travaux d'assainissement faisant l'objet d'une demande de subvention, qui est de toute façon soumis au service de l'énergie avec un bilan thermique et les formulaires nécessaires, avec l'avantage que le montant de la subvention accordée ne serait ainsi plus utilisé pour payer les émoluments de la procédure d'autorisation. Le formulaire inclurait l'approbation du service de l'énergie ainsi qu'une rubrique indiquant les revêtements visibles et leurs couleurs (exemple : crépi de façade NCS 8050-Y50S), afin de simplifier au maximum le nombre de questions ultérieures en lien avec les réglementations communales. Les communes pourraient toujours, en cas de doute ou désaccord, dans un délai de 15 jours, demander une enquête publique.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Selon l'article 85 al. 1 let. b du règlement d'exécution du 1^{er} décembre 2009 de la LATeC (ReLATeC), les travaux d'entretien, de réparation, de rénovation de façades et de toitures qui modifient sensiblement l'aspect de l'ouvrage sont soumis à la procédure simplifiée de permis de construire, la commune statuant sur la demande après consultation des services intéressés. Les travaux d'entretien et de réparation sont dispensés de l'obligation de permis lorsqu'ils ne modifient pas sensiblement l'aspect de l'ouvrage (art. 87 al. 1 let. a ReLATeC). Les installations solaires dispensées de permis au sens du droit fédéral doivent être annoncées aux communes trente jours avant le début des travaux (art. 87 al. 3 ReLATeC).

Si le Conseil d'Etat est toujours prêt à envisager des solutions qui permettent de simplifier et d'accélérer les procédures (cf. art. 1 al. 2 let. k LATeC), il doit néanmoins veiller à ce que de tels allègements ne génèrent pas de nouvelles difficultés qui auraient pour effet de charger le travail de l'administration cantonale et des communes, voire même d'aller à l'encontre du but recherché par la simplification.

Il est exact qu'un bon nombre d'installations solaires sont dispensées de l'obligation de permis de construire et soumises à une procédure d'annonce auprès de la commune. Cette possibilité est donnée en application de l'art. 18a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du

territoire (LAT) avec la précision qu'elle se limite aux installations « suffisamment adaptées aux toits » (l'art. 32a al. 1 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 fixant les critères qui doivent être remplis pour ce faire). L'art. 18a al. 2 LAT spécifie encore que les installations solaires aménagées sur des biens culturels ou dans des sites naturels d'importance cantonale ou nationale sont toujours soumises à une autorisation de construire. La teneur de ces dispositions fédérales montre bien que certaines limites sont posées pour envisager la procédure d'annonce et que celle-ci ne dispense pas les communes d'effectuer un contrôle par rapport à la disposition des installations solaires ainsi qu'à la nature et à l'emplacement du bâtiment concerné, en tenant compte notamment des directives de la DAEC d'octobre 2015 sur l'intégration architecturale de ces installations. A ce jour, il est difficile de faire un bilan de la procédure d'annonce pour les installations solaires en relation avec la qualité de leur intégration dans l'environnement construit.

La procédure d'annonce a pour effet de donner davantage de compétence aux communes en matière de contrôle des travaux prévus. Or il doit être constaté aujourd'hui que des lacunes significatives subsistent au sein d'une grande majorité de communes dans ce domaine de la police des constructions. Ce constat, qui se vérifie régulièrement dans la pratique en relation avec des travaux réalisés de manière non conforme aux permis de construire délivrés, a également été effectué dans le cadre du workshop qui avait eu lieu au mois de novembre 2019 sur le processus d'autorisation de construire et qui comptait un large éventail des acteurs du milieu de la construction. Par ailleurs, dans le cadre d'une séance préliminaire réunissant le groupe de travail permanent composé de représentants des préfectures et du SeCA (ci-après, « groupe de travail Préfectures/SeCA ») et le comité de l'Association des communes fribourgeoises (ACF), les représentants de cette association avaient rapporté les difficultés de bon nombre de communes, en particulier celles qui ne disposent pas d'un service technique, à assumer leurs tâches de suivi et de contrôle, compte tenu du manque de ressources à disposition mais aussi de lacunes dans la formation portant sur les éléments techniques de la construction. Dans ce contexte, le problème posé par la complexité des contrôles à effectuer par les communes concernant les aspects énergétiques des constructions avait été particulièrement souligné. La DAEC a chargé le groupe de travail Préfectures/SeCA de dresser un bilan circonstancié de la problématique du contrôle et du suivi des travaux et de faire des propositions d'améliorations voire de modification de la LATeC et/ou du ReLATeC. Le rapport du groupe de travail est attendu au cours du printemps 2022.

Certes, et comme le relèvent les motionnaires, la demande de simplification ne porterait que sur les travaux d'assainissements qui feraient l'objet d'une demande de subvention soumise au Service de l'énergie (SdE), lequel vérifie dans ce cadre la conformité des travaux envisagés par rapport à la législation relevant de son domaine de compétence. Il faut toutefois tenir compte du fait qu'en l'état, ces subventions sont limitées dans le temps et ne seront accordées que jusqu'en 2025, voire en 2030 selon le résultat de la votation populaire de juin 2021 relative à la loi fédérale sur le CO₂. Le suivi de la part de l'administration cantonale ne pourrait alors plus être assuré au-delà de cette date, avec comme conséquence une perte du suivi des interventions sur les bâtiments et de leur conformité aux exigences en matière énergétique. Les conséquences pourraient être fort dommageables par rapport à la durabilité des bâtiments ainsi qu'aux objectifs de politique énergétique du canton. D'autre part, le Conseil d'Etat rappelle que le SdE n'est pas compétent pour vérifier d'autres aspects nécessitant un contrôle de la part de la collectivité sous l'angle du droit public. L'assainissement des façades et des toitures peut ainsi entraîner une diminution de la distance que le bâtiment doit respecter rapport au fonds voisin (en remettant notamment en cause des conventions de dérogation conclues entre les propriétaires sur la base de l'art. 133 LATeC),

respectivement, une augmentation de la hauteur du bâtiment. S'agissant des distances, il faut également tenir compte des situations où le bâtiment se situe en limite du domaine public et des incidences des interventions sur l'utilisation de celui-ci. Doivent enfin être mentionnées les incidences que pourraient avoir des travaux non conformes sur la validité d'un bonus de 10 % sur l'indice brut d'utilisation fixé par le règlement communal d'urbanisme et qui est accordé pour les assainissements de bâtiments respectant au moins la classification B du certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB) et pour les nouvelles constructions respectant la classification A du CECB (art. 80 al. 6 ReLATeC), le calcul des surfaces et leur suivi n'étant pas non plus de la compétence du Service de l'énergie.

En l'absence d'une procédure de permis simplifiée, dans laquelle les services de l'Etat sont consultés systématiquement par les communes, des situations de non-conformité au droit pourraient survenir dans le cas où les communes ne décèleraient pas le ou les problème-s posé-s par l'assainissement prévu ou, lorsque celui-ci apparaît conforme au droit cantonal et communal, n'effectueraient alors pas le contrôle des travaux. Cette phase n'est pas prévue dans le cadre d'une procédure d'annonce, aucun certificat de conformité au sens de l'article 166 LATeC n'étant alors exigé. Le risque d'un dérapage, avec une augmentation de travaux d'assainissement contraires aux exigences légales et une perte de suivi de l'évolution des bâtiments, est réel.

Si les installations solaires présentent l'avantage d'être des interventions relativement légères sur le bâtiment permettant une remise en état aisée en cas de travaux non conformes, tel n'est pas le cas de la plupart des travaux d'assainissement énergétiques qui impliquent le plus souvent des interventions sur l'enveloppe du bâtiment, avec souvent la déconstruction des éléments qui la constitue et la nécessité de gérer les déchets qui en résulte, que ce soit les toitures ou les façades. Dans de tels cas, les possibilités de mise en conformité des bâtiments sont limitées et la procédure de rétablissement de l'état conforme au droit (art. 167 LATeC) à initier par la suite génère une charge de travail conséquente pour l'administration cantonale, en particulier pour les préfectures qui ne disposent pas des ressources pour absorber une augmentation du nombre de cas de travaux non conformes.

Le suivi d'une procédure d'annonce pour des assainissements énergétiques sur les bâtiments en façade et en toiture ne semble donc pas souhaitable compte tenu des difficultés rencontrées en l'état par une majorité de communes dans le domaine de la police des constructions, en raison d'un manque de ressources et de connaissances techniques insuffisantes dans le domaine de l'énergie et, par voie de conséquence, du risque concret d'une augmentation de cas de travaux non conformes au droit. Si l'on voulait ouvrir cette possibilité en prévoyant sans autre réflexion des exceptions, à l'image de ce que prévoient les dispositions de la LAT et l'OAT pour les installations solaires, les cas à régler seraient trop nombreux de sorte que l'avantage d'une simplification n'aurait que peu d'effets pratiques.

De manière générale, le Conseil d'Etat est conscient de la nécessité d'initier des réflexions en vue d'une simplification des procédures. Il estime toutefois qu'à l'image de ce que prévoient d'autres cantons dans leur législation, une telle démarche doit s'étendre au-delà des seuls travaux d'assainissements énergétiques et qu'elle ne peut de plus être examinée de manière circonstanciée sans que soit menée une réflexion de fond sur la portée et les modalités de suivi et de contrôle des travaux par la collectivité et en particulier, par les communes, réflexion qui est également liée à la possibilité d'assouplir la procédure d'autorisation pour les ouvrages et travaux de moindre importance (y compris les assainissements énergétiques). Dans cette optique, la DAEC a chargé le

groupe de travail permanent Préfectures/SeCA d'étendre son mandat portant sur le suivi et le contrôle des travaux à la question d'un possible assouplissement de la procédure d'autorisation pour les objets précités en formulant dans son rapport des propositions d'adaptations législatives et/ou réglementaires sur ce point. Le Conseil d'Etat s'engage à présenter au Grand Conseil ce rapport au cours du printemps 2022.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter la motion.

15 juin 2021