



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Moënnat Pascal / Wicht Jean-Daniel

2021-GC-74

Remplacement d'une installation de chauffage – procédure accélérée

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 21 mai 2021, les motionnaires, accompagnés de dix-huit cosignataires, demandent au Conseil d'Etat d'introduire dans la législation une procédure accélérée de mise à l'enquête et de demande de subvention en cas de remplacement d'une installation de chauffage. Compte tenu des efforts consentis dans le canton pour remplacer les énergies fossiles par des énergies renouvelables, mais aussi de la nécessité pour les propriétaires de déposer les demandes de subventions en cas de substitution d'une énergie fossile avant le début des travaux, les motionnaires estiment qu'il est primordial de mettre en place une procédure plus légère et plus rapide que la procédure simplifiée (art. 85 du règlement du 1^{er} décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions ReLATEC) qui s'accompagne d'exigences formelles excessives et dure plusieurs semaines, voire plusieurs mois. Une procédure accélérée permettrait par ailleurs de tenir compte du degré d'urgence qui accompagne le remplacement d'une installation de chauffage défectueuse.

II. Réponse du Conseil d'Etat

La stratégie énergétique, tant fédérale que cantonale, vise à la décarbonation de la production de chaleur des bâtiments d'ici à 2050. En d'autres termes, toutes les chaudières à gaz et à mazout dédiées au chauffage et/ou à l'eau chaude sanitaire devront être remplacées dans les années qui viennent par des chauffages reposant essentiellement sur des énergies renouvelables (chauffage au bois, chauffage à distance, pompes à chaleur). Dans cette perspective, le canton de Fribourg subventionne depuis quelques années déjà¹ le renouvellement des producteurs de chaleur fossiles (gaz/mazout) ou électriques par des systèmes de chauffage à base d'énergies renouvelables (chauffage au bois, chauffage à distance, pompes à chaleur). Il est important toutefois de relever qu'en raison du rejet de la loi sur le CO₂ en votation du 13 juin 2020, une grande incertitude plane sur ces subventions qui pourraient disparaître dès 2025. En complément de ces mesures d'incitation, le 1^{er} janvier 2020, le canton de Fribourg a modifié sa loi sur l'énergie (LEn, RSF 770.1) et demande désormais qu'une part minimale de 20 % d'énergie renouvelable soit mise en œuvre lors de tout renouvellement de chauffage dans les bâtiments d'habitation. Les communes ont également la possibilité d'accompagner et d'accélérer cette transition vers les énergies renouvelables en

¹ Depuis les années nonantes pour le chauffage au bois, depuis 2010 pour les pompes à chaleur et depuis 2017 pour le raccordement à un chauffage à distance.

édicte des dispositions plus contraignantes via leur règlement communal d'urbanisme et/ou en attribuant des subventions complémentaires.

Estimant que les procédures actuelles sont trop longues et fastidieuses, les motionnaires demandent une modification législative en vue d'introduire « une véritable procédure simplifiée et accélérée de mise à l'enquête et de demande de subvention » pour le remplacement des installations de chauffage. Trois types de procédure sont envisageables pour autoriser des travaux jugés de moindre importance et soumis à l'obligation de permis en application des articles 22 al. 1 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) et 135 LATeC :

- > la procédure simplifiée prévue pour les ouvrages listés à l'article 85 al. 1 ReLATeC, aboutissant à une décision communale après consultation des services intéressés (art. 139 al. 1 LATeC et 95 al. 1 ReLATeC) ;
- > la procédure d'annonce, utilisée dans le canton de Fribourg uniquement pour la pose d'installations solaires (en application du droit fédéral, art. 18a al. 1 LAT), tandis que d'autres cantons l'étendent à d'autres objets de moindre importance (p. ex. selon la législation vaudoise sur les constructions, des bûchers, cabanes de jardin ou serres d'une surface maximale de 8 m², des abris pour vélos non fermés d'une surface maximale de 6 m² ou encore des travaux de terrassement ne dépassant pas la hauteur de 0,50 m et le volume de 10 m³) ;
- > une procédure d'autorisation spécifique, sans mise à l'enquête, que peut prévoir la législation spéciale pour des objets non soumis à l'obligation de permis et nécessitant simplement le dépôt d'une demande formelle auprès d'une autorité communale ou cantonale compétente.

La procédure de permis de construire est usuelle en Suisse pour le remplacement d'un chauffage. Le projet de loi sur le CO₂ précité prévoyait d'ailleurs un permis obligatoire pour les renouvellements d'installation (par exemple pour le renouvellement d'un brûleur d'une chaudière à mazout), un point qui n'a jamais été contesté lors des débats. Comme le relèvent les motionnaires, le changement de système de chauffage, y compris les travaux nécessaires à l'aménagement de la nouvelle installation, est soumis dans le canton de Fribourg à la procédure simplifiée (art. 85 al. 1 let. d ReLATeC). Le guide des constructions² contient toutes les indications nécessaires concernant les documents qui doivent être réunis pour la constitution du dossier, l'application FRIAC utilisée pour le traitement des demandes de permis étant également conçue pour orienter les utilisateurs afin que leur demande soit complète et permettant d'autre part une consultation simultanée des services intéressés. Dans la mesure où les demandes de permis pour le remplacement d'installations de chauffage peuvent être déposées par des personnes spécialisées dans le domaine (art. 7 ReLATeC) et qui sont donc familiarisées avec les exigences formelles à remplir pour de telles demandes, l'obligation de suivre la procédure simplifiée ne semble pas poser de problème majeur du point de vue administratif, même si des améliorations du système actuel, notamment une simplification des formulaires à remplir dans ce contexte, sont toujours envisageables.

En 2020, le Service de l'énergie (SdE) a préavisé et autorisé plus de 900 renouvellements de système de chauffage et indique qu'il n'a enregistré aucune plainte concernant des délais de traitement qui seraient trop longs. Le renouvellement d'une installation productrice de chaleur revêt une importance stratégique et devrait idéalement être mené dans le cadre d'une réflexion globale sur le bâtiment qui aboutit à des projets de transformation soumis à la procédure ordinaire de permis. Lorsque les travaux ne portent que sur le renouvellement du système de chauffage, la procédure

² <https://www.fr.ch/sites/default/files/2021-06/guide-des-constructions.pdf>, p. 56 ss.

simplifiée doit permettre de contrôler un certain nombre de règles issues du cadre légal, d'autant que le remplacement de l'installation peut induire des travaux d'autre nature ou des nuisances susceptibles de toucher aux domaines de compétence d'autres services et organes étatiques (Service de l'environnement, ECAB). Le SdE doit pour sa part pouvoir contrôler que la règle des 20 % d'énergie renouvelable est respectée. Dans les faits, il émet un préavis et une autorisation en général dans les 7 jours ouvrés, un délai qui ne semble ni problématique ni être un frein au renouvellement des installations.

Dans les cas d'urgence, soit lorsque les installations tombent en panne de manière inopinée au cours de l'hiver, les installateurs parent en général au plus pressé en installant dans les heures qui suivent, voire le jour qui suit, une installation provisoire en attendant de trouver la solution optimale pour le bâtiment, respectivement le propriétaire concerné. En outre, si le propriétaire choisi rapidement le système de chauffage qu'il souhaite mettre en place, son installateur peut demander à la commune, compétente en la matière, une autorisation anticipée de débiter les travaux (art. 144 LATeC et 99 ReLATeC).

S'agissant de l'octroi des subventions, le SdE indique que de 2017 à 2020, il a émis en moyenne 500 promesses de subvention par année pour des renouvellements de systèmes de chauffage et a toujours trouvé des solutions pour les situations d'urgence, rares au demeurant, tout en respectant le cadre légal existant. Le dépôt d'une demande de subvention fait l'objet d'une réflexion en amont, souvent en collaboration avec un expert CECB³, et peut être déposée avant ou après l'obtention du permis de construire. La demande doit être réalisée avant le début des travaux et comporter un certain nombre de pièces qui permettent de démontrer que les conditions d'octroi sont remplies. Ces conditions sont harmonisées au niveau national et leur respect est une condition sine qua non pour que le canton puisse recevoir les contributions globales⁴ de la Confédération et, in fine, octroyer une subvention au propriétaire. Selon le SdE, le délai moyen de traitement entre le dépôt de la demande et l'envoi de la promesse de subvention est de 10 jours, si les conditions d'octroi sont respectées.

En vertu de l'article 24 al. 1 de la loi sur les subventions (LSub, RSF 616.1), aucune subvention ne peut être octroyée pour des travaux en cours et a fortiori déjà terminés. Le SdE peut toutefois autoriser le début des travaux s'il n'est pas possible pour le propriétaire d'attendre le résultat de l'examen du dossier (qui aura été déposé au préalable) sans graves inconvénients (al. 2), les dispositions liées au permis de construire restant réservées. Cette autorisation ne donne cependant aucun droit à la subvention. Cette manière de faire, qui garantit à la fois le respect des exigences légales et une bonne réactivité pour gérer les cas d'urgence, est appliquée avec succès par le SdE depuis plus de 10 ans.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime que le processus suivi en application des dispositions légales existantes, tant pour la question de la procédure d'autorisation que pour l'octroi des subventions, permet une bonne gestion des demandes de remplacement des installations de chauffage. Les motionnaires considèrent que les procédures administratives actuelles sont « longues

³ Le CECB est un produit phare des cantons. Il correspond grosso modo à une étiquette énergétique éditée par un expert certifié. Le CECB est obligatoire pour l'obtention de certaines subventions, voire pour la vente de bâtiment. Pour plus de renseignements, se référer à www.cecb.ch.

⁴ Pour 1 franc de subvention issu du budget cantonal, le canton touche 2 francs de la Confédération. Ce mécanisme appelé « contribution globale » est financé par le produit de la taxe CO₂ sur les combustibles (mazout et gaz). Pour plus de renseignements, se référer aux art. 51 et 52 de la loi fédérale sur l'énergie (LEne, RS 730.0).

et compliquées », « fastidieuses » et qu'elles sont « de nature à décourager certains requérants » sans toutefois étayer ces critiques avec des chiffres ou des exemples concrets. S'il est exact que la procédure simplifiée peut prendre plusieurs semaines avant qu'une autorisation soit délivrée par la commune⁵, le SdE indique qu'il n'a enregistré aucune plainte en relation avec ses délais de traitement des demandes dans la mesure où il existe des solutions efficaces pour répondre aux cas d'urgence. Le Conseil d'Etat estime par conséquent qu'il n'y a actuellement pas d'indices probants qui justifieraient une modification ciblée de la législation afin d'introduire une procédure accélérée spécifique pour le remplacement des installations de chauffage.

Cela étant dit, et comme indiqué dans la réponse à la motion Gaillard/Bürdel portant sur l'assainissement énergétique des bâtiments, le Conseil d'Etat est conscient de la nécessité d'initier des réflexions en vue d'une simplification des procédures. Cette démarche commande toutefois 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 et d'accélérer la procédure d'autorisation pour les ouvrages et travaux de moindre importance, y compris les assainissements énergétiques. C'est dans ce sens que le Conseil d'Etat s'est engagé à présenter au Grand Conseil au cours du printemps 2022, le rapport du groupe de travail permanent Préfectures/Service des constructions et de l'aménagement qui fera un état de la situation et formulera des propositions d'adaptations législatives et/ou réglementaires tant sur la question du contrôle des travaux que sur les procédures d'autorisation des ouvrages de moindre importance.

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

16 novembre 2021

⁵ Des chiffres détaillés des délais de traitement seront donnés dans la prochaine réponse du Conseil d'Etat à la motion Wicht/Dafflon (2021-GC-90).