



INITIATIVE POPULAIRE FÉDÉRALE « POUR UN APPROVISIONNEMENT SÛR EN ÉNERGIES RENOUVELABLES (INITIATIVE SUR LE SOLAIRE) »

Texte de l'initiative et explications

TEXTE COMPLET DE L'INITIATIVE

La Constitution est modifiée comme suit :

Art. 89 Politique énergétique

3^{bis} Les surfaces appropriées de constructions et d'installations doivent être utilisées pour la production d'énergies renouvelables. Font exception les cas où la mise en place d'installations de production d'énergies renouvelables est incompatible avec des intérêts de protection prépondérants ou disproportionnée pour d'autres motifs. La Confédération édicte les dispositions nécessaires. Elle peut prévoir des mesures de soutien financier.

Art. 197

15. *Disposition transitoire ad art. 89 al. 3^{bis} (Utilisation des surfaces appropriées pour la production d'énergies renouvelables)*

¹ L'obligation d'utiliser les surfaces appropriées pour la production d'énergies renouvelables commence :

- a. en ce qui concerne les nouvelles constructions et installations ainsi que les mesures de transformation et de rénovation importantes, en particulier les assainissements de toits : un an après l'acceptation de l'art. 89, al. 3^{bis}, par le peuple et les cantons ;
- b. en ce qui concerne les constructions et les installations existantes : 15 ans après l'acceptation de l'art. 89, al. 3^{bis}, par le peuple et les cantons ; dans des cas particuliers, le délai peut être prolongé jusqu'en 2050 pour éviter les cas de rigueur.

² L'Assemblée fédérale édicte les dispositions d'exécution de l'art. 89, al. 3^{bis}, un an au plus tard après l'acceptation dudit article par le peuple et les cantons. Si les dispositions d'exécution n'entrent pas en vigueur dans ce délai, le Conseil fédéral les édicte sous la forme d'une ordonnance et les met en vigueur à cette échéance. L'ordonnance a effet jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions édictées par l'Assemblée fédérale.

EXPLICATIONS DU TEXTE

1. EMBLEMEMENT AU SEIN DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE

Art. 89 Politique énergétique

L'initiative « Pour un approvisionnement sûr en énergies renouvelables (initiative sur le solaire) » entend créer un nouvel alinéa à l'article constitutionnel relatif à la politique énergétique¹ et définir les axes de sa mise en œuvre dans la disposition transitoire.

L'article sur la politique énergétique stipule que « dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons s'emploient à promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement, ainsi qu'une consommation économe et rationnelle de l'énergie ». À cette fin, « la Confédération fixe les principes applicables à l'utilisation des énergies indigènes et des énergies renouvelables et à la consommation économe et rationnelle de l'énergie. » Pour la mise en œuvre, la Confédération est habilitée à légiférer « sur la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils » et à favoriser « le développement des techniques énergétiques, en particulier dans les domaines des économies d'énergie et des énergies renouvelables. »

Le nouvel alinéa 3^{bis} de notre initiative se rattachera à ces principes et attributions de compétence et le solaire deviendra la norme pour le bâti et les installations. Un tel rattachement signifie qu'il ne s'agit pas d'un objectif ni d'un principe, mais d'une mesure concrète servant à la mise en œuvre des objectifs et principes de la politique énergétique suisse.

Les alinéas suivants stipulent premièrement que « les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont au premier chef du ressort des cantons » et deuxièmement que « dans sa politique énergétique, la Confédération tient compte des efforts des cantons, des communes et des milieux économiques ; elle prend en considération les réalités de chaque région et les limites de ce qui est économiquement supportable. » Ces dispositions ne sont pas limitées par notre initiative.

2. PRINCIPE ET EXCEPTIONS

3^{bis} Les surfaces appropriées de constructions et d'installations doivent être utilisées pour la production d'énergies renouvelables. Font exception les cas où la mise en place d'installations de production d'énergies renouvelables est incompatible avec des intérêts de protection prépondérants ou disproportionnée pour d'autres motifs. (...)

L'initiative sur le solaire veut que par principe les surfaces appropriées de constructions et d'installations soient utilisées pour produire de l'énergie renouvelable. S'il s'avère que la mise en œuvre est disproportionnée, des exceptions sont possibles, comme en présence d'intérêts de protection prépondérants.

¹ www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/fr#art_89

Explication des notions-clés

Utilisation pour la production d'énergies renouvelables : l'obligation est valable pour toutes les surfaces appropriées. En aménageant elleux-mêmes l'installation, les propriétaires peuvent utiliser l'énergie produite et injecter l'éventuel surplus dans le réseau contre rétribution ; ou mettre les surfaces à disposition de tiers, selon les modèles suivants :

- modèle contractuel : les surfaces sont mises à disposition d'un contractant, par exemple un fournisseur d'énergie. Celui-ci paie la planification, l'aménagement et la maintenance de l'installation et vend le courant aux propriétaires à un prix fixe. Si l'installation produit plus d'électricité que l'immeuble n'en a besoin, le contractant vend le surplus ailleurs.
- modèle coopératif : une coopérative – et non un contractant – peut assumer la planification, l'aménagement et la maintenance. L'avantage est de permettre également à des locataires ou à des propriétaires ne possédant aucune surface appropriée d'y participer. Un éventuel surplus est injecté dans le réseau et rétribué par le fournisseur d'énergie.
- regroupement de consommation propre : différentes consommatrices et consommateurs finaux se regroupent contractuellement pour utiliser ensemble une installation. Ce modèle convient particulièrement bien à la propriété par étages. En outre, les locataires peuvent y participer. Ici aussi, les surplus d'électricité peuvent être injectés dans le réseau contre rétribution.

Énergies renouvelables : il s'agit en premier lieu d'installations solaires pour produire de l'électricité (photovoltaïque) ou de la chaleur (solaire thermique), mais cela n'exclut pas l'éolien.

Surfaces appropriées : des surfaces sur les constructions ou installations sont considérées comme appropriées, lorsque l'on peut produire une quantité notable d'énergie en chiffres absolus sur l'ensemble de la surface. Le rapport coût – rendement doit être bon.

Pour le photovoltaïque, cela signifie en général qu'aussi bien les toitures que les façades sont qualifiées de « bonnes », « très bonnes » ou « excellentes » dans le cadastre solaire de la Confédération² et qu'il est possible d'installer une surface modulaire totale d'au moins 10 m².

Enfin, il y a lieu d'exploiter tout le potentiel partout où c'est possible à l'aide de modules standardisés, donc sans devoir recourir à des modules spéciaux.

Il reviendra au Parlement de définir quand une surface est appropriée et quand elle ne l'est pas, en se basant sur les normes techniques.

Constructions et installations : les notions de « constructions » et d'« installations » se réfèrent à l'article 22 de la loi sur l'aménagement du territoire³. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (en all.)⁴, les constructions ou installations sont des « ouvrages créés artificiellement et aménagés sur la durée en rapport immobile avec le sol » (trad. interne). Il s'agit donc ici non seulement de bâtiments, mais aussi d'infrastructures, telles que parois anti-bruit, places de parc, barrages ou paravalanches. Celles-ci ne sont dotées de solaire que si leurs surfaces sont adaptées pour produire de l'énergie.

Proportionnalité : l'article tient déjà compte du principe juridique de proportionnalité en limitant sa portée aux « surfaces appropriées » (cf. supra). Or, même pour les surfaces appropriées, une installation solaire devient disproportionnée si elle coûte trop, car elle nécessite des modules spéciaux ou un aménagement très complexe.

De même, sont disproportionnées, des installations solaires qui rendent impossible une autre utilisation prévue, comme une terrasse sur le toit, qui devrait être démolie pour poser du solaire ou ne pourrait plus être utilisée comme telle ; ou encore si l'installation entre en conflit avec des prescriptions de végétalisation.

Pour les infrastructures, il est possible de définir une grandeur minimale à partir de laquelle elles peuvent être dotées d'une installation solaire, sans restreindre leur utilisation. On pourrait par exemple

² pour les toits : <https://www.toitsolaire.ch> ; pour les façades : <http://www.facade-au-soleil.ch/>

³ http://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1979/1573_1573_1573/fr#art_22

⁴ www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2F04-09-2017-1C_161-2017&lang=de&type=show_document&zoom=YES&

définir qu'un parking doit comporter au minimum 15 places de stationnement et que l'installation ne doit pas empêcher le cas échéant d'autres utilisations comme des fêtes ou kermesses. Le coût pour raccorder l'installation au réseau électrique doit être également raisonnablement exigible pour être proportionnel, ce qui ne serait pas le cas pour un bâtiment (p.ex. une petite étable ou une grange) situé dans une zone rurale ou périphérique mal raccordée au réseau électrique. De même, l'installation de solaire devient le cas échéant disproportionnée si le toit vient d'être rénové. Enfin, la proportionnalité se justifie dans les cas de rigueur, lorsque par exemple il n'est pas possible de mettre les surfaces appropriées à disposition de tiers ou qu'on ne peut pas raisonnablement exiger des propriétaires d'installer du solaire sur leurs fonds propres. Dans de tels cas, les aides financières de la Confédération (cf. infra) peuvent rendre un aménagement proportionnel.

Intérêts de protection prépondérants : des intérêts de protection prépondérants sont un cas particulier pour jauger la proportionnalité. Entre 5 et 10% des bâtiments sont considérés comme dignes de protection en Suisse. Pour ceux-ci, il faut demander une autorisation, qui fera la part entre le potentiel d'utilisation et la conservation des monuments historiques et des sites. Il est possible d'installer du solaire sur des bâtiments protégés, s'il s'adapte bien en ne dérangeant ni le site construit ni le paysage⁵. À cet égard, la pratique mise au point par les cantons a fait ses preuves, ce que notre initiative ne remet pas en question. Au contraire, elle la renforce grâce à ce complément.

3. MISE EN ŒUVRE ET ENCOURAGEMENT

3^{bis} (...) La Confédération édicte les dispositions nécessaires. Elle peut prévoir des mesures de soutien financier.

Pour mettre en œuvre l'initiative sur le solaire, Parlement et Conseil fédéral devront clarifier de nombreux détails, comme la définition de « surfaces appropriées » et les exceptions (cf. supra). D'une part, la Confédération doit veiller à ce que notre initiative soit réalisée le plus uniformément possible. D'autre part, étant donné que l'article sur l'énergie confie tant à la Confédération qu'aux cantons des compétences en matière de politique énergétique, il convient d'attribuer aux cantons des tâches et compétences clairement définies, afin qu'ils puissent adapter leur législation relative à la construction. Et il revient à la Confédération de n'édicter que les « dispositions (absolument) nécessaires ». À cet effet, elle peut adapter l'article 45a de la loi sur l'énergie, car celui-ci oblige d'installer du solaire sur les grands bâtiments.⁶

Installer du solaire est déjà soutenu financièrement par les pouvoirs publics et le prix des installations baisse. Notre initiative en accélère le développement. Cependant, des cas de rigueur ou des bâtiments protégés peuvent occasionner des coûts non raisonnablement exigibles, c'est pourquoi la Confédération doit pouvoir accorder des aides financières, comme des contributions à l'investissement. Une mesure importante pour amortir les installations, est de fixer des taux de rétribution minimaux pour le courant injecté dans le réseau. La Confédération peut décider d'autres aides financières pour accélérer la mise en œuvre de l'initiative. Le nouvel alinéa 3^{bis} ne se limite pas aux cas de rigueur.

4. DISPOSITION TRANSITOIRE

Art. 197

⁵ cf. prise de position du Patrimoine suisse :

https://www.patrimoine-suisse.ch/fileadmin/downloads/02_unsere_themen/umwelt_und_nachhaltigkeit/prise-de-position-installations-solaires-2023.pdf

⁶ http://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2017/762/fr#art_45_a

15. Disposition transitoire ad art. 89 al. 3^{bis} (Utilisation des surfaces appropriées pour la production d'énergies renouvelables)

Dans cette disposition transitoire, l'initiative fixe le cadre temporel pour la mettre en œuvre et en définit des repères importants, afin d'empêcher que le Parlement n'entrave sa mise en œuvre ni ne la vide de sa substance.

5. CONSTRUCTIONS ET INSTALLATIONS EXISTANTES ET NOUVELLES

¹ L'obligation d'utiliser les surfaces appropriées pour la production d'énergies renouvelables commence :

- a. en ce qui concerne les nouvelles constructions et installations ainsi que les mesures de transformation et de rénovation importantes, en particulier les assainissements de toits : un an après l'acceptation de l'art. 89, al. 3^{bis}, par le peuple et les cantons ;
- b. en ce qui concerne les constructions et les installations existantes : 15 ans après l'acceptation de l'art. 89, al. 3^{bis}, par le peuple et les cantons ; dans des cas particuliers, le délai peut être prolongé jusqu'en 2050 pour éviter les cas de rigueur.

Une année après l'acceptation de l'initiative, aménager son toit pour produire de l'énergie renouvelable deviendra une condition pour obtenir un permis de construire. De même, des transformations ou rénovations importantes ne seront autorisées que s'il est possible d'y inclure par exemple une installation photovoltaïque. C'est notamment le cas lorsque l'on assainit le toit. Pour les constructions ou installations existantes, il est possible d'attendre 15 ans au maximum. Cela offre de la flexibilité en permettant d'investir au bon moment avec d'autres mesures d'assainissement. Ce délai peut être prolongé dans les cas de rigueur, lorsque par exemple le financement n'est pas raisonnablement exigible.

L'initiative donne une année au Parlement pour élaborer les dispositions détaillées susmentionnées (quelles surfaces sont appropriées ? quelles exceptions sont autorisées ?) de sa mise en œuvre. Ceci afin d'éviter que, comme pour l'initiative sur les résidences secondaires, la nouvelle disposition constitutionnelle entre en vigueur grâce à l'acceptation de l'initiative, sans que les prescriptions pour sa mise en œuvre soient élaborées.

6. ASSURER LA MISE EN ŒUVRE

² L'Assemblée fédérale édicte les dispositions d'exécution de l'art. 89, al. 3bis, un an au plus tard après l'acceptation dudit article par le peuple et les cantons. Si les dispositions d'exécution n'entrent pas en vigueur dans ce délai, le Conseil fédéral les édicte sous la forme d'une ordonnance et les met en vigueur à cette échéance. L'ordonnance a effet jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions édictées par l'Assemblée fédérale.

L'initiative vise une mise en œuvre rapide et réglementée, c'est pourquoi ses dispositions précisent qu'elle doit entrer en vigueur une année après son acceptation. Étant donné que le Parlement ne pourra probablement pas régler les modifications législatives qu'elle implique dans ce délai, le 2^e alinéa de la disposition transitoire donne au Conseil fédéral la compétence d'édicter les détails

nécessaires directement dans une ordonnance. De cette manière, la mise en œuvre ne traînera pas. Mais le Parlement conservera le mandat de statuer sur les dispositions légales requises.