

## **Rapport explicatif**

**accompagnant l'avant-projet de révision partielle de la loi cantonale sur les constructions du 8 février 1996 et de l'ordonnance sur les constructions du 2 octobre 1996**

---

Le Conseil d'Etat du canton du Valais, par décision du ....., met en consultation l'avant-projet de révision partielle de la loi et de l'ordonnance cantonales sur les constructions. En guise d'explications, l'avant-projet est accompagné du présent rapport.

### **1. But et objet de l'avant-projet**

Cet avant-projet vise à réviser partiellement la loi cantonale sur les constructions du 8 février 1996 (LC) et l'ordonnance sur les constructions du 2 octobre 1996 (OC) en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1997. L'option qui a été choisie est celle de mettre en consultation le projet de révision de la loi et de l'ordonnance dans le même document, dans la mesure où ces actes législatifs, qui sont étroitement liés du point de vue de leur contenu, seront tous deux soumis au Grand Conseil.

La révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014.

Cette révision comprend notamment un art. 18a LAT, nouvelle teneur, régissant les installations solaires. Principale nouveauté, cet article instaure le principe d'une dispense d'autorisation de construire pour les installations solaires suffisamment adaptées aux toits. L'art. 18a LAT nécessite une adaptation de la législation cantonale sur les constructions et plus particulièrement de l'ordonnance cantonale sur les constructions qui précise la procédure, utilise la marge de manœuvre du canton, et indique les possibilités offertes aux communes.

La présente révision partielle est également rendue nécessaire par l'entrée en vigueur de l'art. 9 al. 3 lit. e de la Loi sur l'énergie du 26 juin 1998 (LEne), dont l'adoption est intervenue dans le cadre des débats sur la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. L'art. 9 al. 3 lit. e LEne exige des cantons qu'ils édictent des dispositions concernant la production d'énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Plus précisément, le droit fédéral prescrit aux cantons d'intégrer dans leur législation des dispositions dérogatoires en ce qui concerne le respect de la hauteur, de la distance et l'alignement des constructions existantes. Un projet de révision de la LC portant sur ces éléments est donc proposé. Cela nécessite en outre l'intégration dans l'OC de dispositions d'exécution.

### **2. Situation actuelle**

#### **2.1. L'évolution de la législation sur le plan fédéral**

Comme indiqué ci-avant, de nouveaux articles traitant de la production d'énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique sont récemment apparus sur le plan fédéral. Il s'agit notamment des articles de 18a LAT et 9 al. 3 lit. e LEne. C'est précisément l'entrée en vigueur de ces articles, le 1<sup>er</sup> mai 2014, qui impose une adaptation de la législation cantonale.

#### **2.2. Situation dans le canton du Valais**

Diverses dispositions concernant la production d'énergies renouvelables et l'efficacité énergétique sont contenues dans la législation cantonale sur les constructions. Il s'agit notamment des articles 6 OC (conditions dérogatoires pour le calcul d'indice) et 31 al. 6 OC (procédure simplifiée relative à la pose de capteurs d'énergie solaire).

La législation cantonale sur l'énergie est également concernée par ces nouvelles dispositions dans la mesure où elle poursuit les buts d'assainir l'enveloppe thermique des bâtiments et l'utilisation des énergies renouvelables, en particulier l'énergie solaire.

En outre, un postulat du député Pierre-Olivier Bourban (5.101) a été accepté en séance de février 2009. Ce postulat demandait :

- que dans le cas de rénovations, l'isolation rapportée ne soit pas prise en compte pour le calcul des distances aux limites ;
- que toute construction isolée avec 16 cm et plus, et lorsque l'isolation est à l'extérieur, la densité soit comptée à l'axe de l'isolation et non en façade,
- que dans le cas de rénovations ou transformations avec augmentation de l'isolation, l'augmentation de densité subséquente ne soit pas être prise en compte.

La première demande ci-dessus est globalement satisfaite par la nouvelle disposition fédérale qui doit être transcrite dans le droit cantonal.

Les demandes suivantes peuvent être satisfaites par l'introduction de dispositions ad-hoc inspirées du Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC), afin de veiller à une certaine harmonisation intercantonale.

### **3. Elaboration de l'avant-projet et consultation**

Sur la proposition du département des transports, de l'équipement et de l'environnement et du département de l'économie, de l'énergie et du territoire, le Conseil d'Etat a, par sa décision du ... juin 2014, décidé de procéder à une révision partielle de la loi cantonale sur les constructions du 8 février 1996 et de l'ordonnance sur les constructions du 2 octobre 1996.

L'avant-projet de révision partielle de la LC et de l'OC a été élaboré par des collaborateurs du service de l'énergie et des forces hydrauliques, du service des bâtiments, monuments et archéologie et du service administratif et juridique du département des transports, de l'équipement et de l'environnement.

Pour prendre en compte de manière appropriée les attentes des communes, des associations économiques concernées, des organisations environnementales et des divers services cantonaux, il est proposé d'entreprendre une procédure de consultation auprès des milieux intéressés.

### **4. Ce que demande le projet de révision de loi et d'ordonnance**

Afin de mettre en œuvre les nouvelles dispositions légales fédérales en matière d'énergie, l'avant-projet de révision de la LC émet les propositions suivantes :

- intégration d'une nouvelle disposition traitant de la procédure en matière d'installations solaires
- intégration des nouvelles dispositions du droit fédéral concernant une dérogation relative à la hauteur, aux diverses distance et à l'alignement des constructions pour les bâtiments existants;

L'avant-projet de révision de la LC émet les propositions supplémentaires suivantes :

- intégration d'une nouvelle disposition relative au calcul de l'indice d'utilisation (u) pour les bâtiments existants ou nouveaux ;
- intégration d'une nouvelle disposition concernant une dérogation relative à la hauteur pour les nouveaux bâtiments.

Toutes ces propositions sont concrétisées dans l'ordonnance sur les constructions.

## 6. Commentaire par article

### 6.1 Loi sur les constructions

Les modifications prévues dans le cadre de la révision partielle de la loi sont commentées ci-après.

#### Article 15 Autorisation

Il est proposé d'ajouter une nouvelle phrase à l'article 15 al. 1 LC, selon laquelle l'assujettissement à autorisation de construire des installations solaires est régi par l'ordonnance sur les constructions.

#### Article 29 Normes de construction en matière d'énergie

Les alinéas 1 et 2 correspondent aux alinéas 1 et 2 de l'art. 29 de la loi actuelle.

L'alinéa 3 reprend et adapte l'article 9, al. 3 lit. e de la loi fédérale sur l'énergie. Cet article prévoit que pour les bâtiments chauffés existants satisfaisant au moins certaines normes (Minergie, MoPEC, autre norme analogue), un dépassement de 20 centimètres au plus pour l'isolation thermique ou l'utilisation des énergies renouvelables n'est pas pris en compte lors du calcul de la hauteur, de la distance à la limite, de la distance aux eaux publiques, de la distance à la route ou de la distance à la place de parc, ni dans le cadre de l'alignement des constructions.

Cet alinéa vise à permettre l'assainissement énergétique par une amélioration de l'isolation thermique ou la pose d'une installation solaire sur des éléments de construction existants. En outre, les valeurs d'isolation thermique des éléments de constructions sur lesquels est ajouté un matériau d'isolation devront satisfaire au moins aux prescriptions de l'Ordonnance cantonale sur l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les constructions et les installations (OURE), étant ici précisé que dite ordonnance respecte les exigences du MoPEC.

Concrètement, un bâtiment qui se trouverait très proche ou sur la limite constructible d'une parcelle, pourra être en principe correctement isolé et répondre aux exigences d'isolation relatives à des bâtiments rénovés.

A contrario, il faut noter qu'il n'est pas possible de bénéficier de cette mesure d'incitation si les exigences légales d'isolation ne sont pas satisfaites. Il est également précisé que le dépassement se réfère à la distance légale à respecter et non à la limite du fonds. Celle-ci, en vertu du droit des constructions, ne souffre en principe aucun dépassement.

En ce qui concerne la pose d'une installation visant l'utilisation d'une énergie renouvelable, il s'agit avant tout de considérer une installation solaire. Une telle installation peut bénéficier de la présente mesure d'incitation sans condition particulière pour autant qu'elle respecte les autres dispositions de la législation sur les constructions.

L'alinéa 3 prévoit encore que les exigences à respecter en matière de protection incendie et de protection du patrimoine demeurent réservées. Cela signifie en particulier qu'il faut veiller à poser un système d'isolation adéquat conforme aux exigences en vigueur en matière de protection contre l'incendie, étant précisé que le degré de ces exigences dépend notamment de la hauteur et de l'affectation des bâtiments. Le terme « notamment » vise à rappeler à l'autorité compétente que les éventuelles considérations pratiques, ou autres, liées à la non prise en compte d'un dépassement de 20 cm doivent, le cas échéant, être prises en compte. On peut songer au cas où l'isolation projetée entrave de façon trop importante le passage entre deux bâtiments.

L'alinéa 4 vise à concrétiser le postulat 5.101 susmentionné dans un souci d'harmonisation intercantonale.

L'indice d'utilisation du sol d'une construction (u) est calculé sur la base des dimensions extérieures du bâtiment. Ainsi, plus l'isolation d'un bâtiment est épaisse, plus la surface effectivement utilisable est petite. Cette situation est contre-productive du point de vue des économies d'énergie, car elle

n'incite pas les maîtres d'ouvrage à poser sur leur bâtiment une isolation plus épaisse que ne l'exigent les dispositions légales.

L'OURE demande le respect des coefficients de transmission thermique (valeur U) suivants pour les éléments de construction extérieurs opaques (mur et toit): 0.2 [W/m<sup>2</sup>.K] pour les bâtiments neufs (entre 12 et 24 cm d'isolation selon le type) et 0.25 [W/m<sup>2</sup>.K] (entre 10 et 20 cm d'isolation selon le type) pour les bâtiments rénovés.

Selon les types de constructions et selon les isolants choisis, les épaisseurs des murs construits ou rénovés peuvent varier de manière significative. On peut ainsi noter que l'épaisseur du mur d'une construction neuve contemporaine prévoyant une structure en brique avec une isolation extérieure périphérique et un crépi, et respectant les exigences légales valaisannes, peut varier de 32 à 44 cm selon la qualité de l'isolant posé. Si la structure construite prévoit un double mur en béton apparent, ou si le mode constructif choisi met en œuvre une structure en paille, cette épaisseur peut même atteindre 50 cm et plus.

Dans ce contexte, le MoPEC propose de calculer les indices de référence en matière de construction sur la base d'une épaisseur maximale de 35 cm, si en raison de l'isolation thermique, l'épaisseur du mur extérieur dépasse 35 cm.

Cette disposition permet de ne pas prêter les maîtres d'ouvrage qui souhaitent construire selon des standards énergétiques particulièrement performants, tels que Minergie-P, qui nécessitent une isolation épaisse. La prise en compte d'une épaisseur maximale de 35 cm enlève un frein à la performance énergétique des bâtiments.

Afin que cette mesure constitue vraiment une incitation à très bien isoler et ne récompense pas des choix constructifs qui résultent en une forte épaisseur de mur sans améliorer la performance énergétique, il est prévu que l'ordonnance fixe une certaine qualité de protection thermique pour bénéficier du calcul de l'indice d'utilisation du sol avec une épaisseur de 35 cm.

L'alinéa 5 résulte d'une réflexion similaire à celle de l'alinéa 4. Dans certains cas, il peut s'avérer difficile d'augmenter l'épaisseur d'isolation en toiture sans influencer négativement la hauteur des étages. Aussi, il est prévu qu'un dépassement de la hauteur maximale du bâtiment soit possible si la protection thermique du bâtiment est particulièrement performante et que l'épaisseur du toit dépasse 35 cm. Toutefois, pour éviter un impact trop important le dépassement ne peut pas être supérieur à 20 cm.

## **6.2 Ordonnance sur les constructions**

Les modifications prévues dans le cadre de la révision partielle de l'ordonnance sont commentées ci-après.

### **a) Indice d'utilisation (art. 5 al. 2bis et 2ter OC)**

A l'al. 2bis, il s'agit de préciser quelle exigence relative à la protection thermique doit être satisfaite pour pouvoir calculer le coefficient d'utilisation du sol avec une épaisseur maximale de 35 cm, en application de l'article 29, al. 4 LC.

Les valeurs proposées correspondent à une amélioration de 20% de la protection thermique par rapport aux exigences de l'OURE.

A l'al. 2ter, il s'agit de préciser quelle exigence relative à la protection thermique doit être satisfaite pour pouvoir dépasser la hauteur maximale du bâtiment fixée par le règlement communal des constructions lorsque l'épaisseur du toit dépasse 35 cm, en application de l'article 29, al. 5 LC.

La valeur proposée correspond à une amélioration de 20% de la protection thermique par rapport aux exigences de l'OURE.

b) Liste des constructions ou installations soumises à autorisation (art. 19 OC)

Il s'agit d'une modification formelle en lien avec la procédure, expliquée à la lettre c ci-après, relative aux installations solaires : suppression de l'expression « capteurs solaires » figurant à l'art. 19 al. 1 ch. 3 lit. b OC.

Il est également proposé de préciser quelque peu les installations de chauffage ou de captage qui sont soumises à autorisation en vertu de l'art. 19 al. 1 ch. 3 lit. b OC. Il s'agit pour l'essentiel d'installations qui ont un impact visuel, de même que d'installations ayant un impact en terme de protection des eaux et de bruit.

c) Installations solaires (art. 20bis OC)

Le nouvel art. 20bis OC vise à permettre la mise en œuvre du nouvel art. 18a LAT relatif aux installations solaires.

L'art. 18a al. 1 LAT prévoit en effet une dispense d'autorisation de construire pour les installations solaires suffisamment adaptées aux toits, tout en les soumettant à annonce auprès de l'autorité administrative compétente. Il appartient donc au droit cantonal de définir les modalités de cette procédure d'annonce. Le projet d'art. 20bis propose, à son alinéa 5, que l'annonce soit déposée, auprès de l'autorité compétente en matière d'autorisation de construire, dans un délai de 30 jours avant le début des travaux. Les documents à joindre à l'annonce seront fixés par une directive élaborée par le département en charge des constructions, moyennant consultation du Service en charge de l'énergie, et seront explicités dans un formulaire mis à disposition des communes et de la population.

A noter qu'un formulaire provisoire a été publié au début mai et est déjà utilisé dans le cadre de l'application de l'article 18a LAT et de l'article 32a OAT. Les expériences acquises avec l'utilisation de ce formulaire seront utiles pour l'élaboration de la directive susmentionnée.

S'agissant de la question de l'adaptation suffisante aux toits au sens de l'art. 18a al. 1 LAT, il convient de se référer à l'art. 32a OAT qui explicite suffisamment cette notion, de même qu'au rapport explicatif de l'Office fédéral du développement territorial du 2 avril 2014 (<http://www.are.admin.ch/themen/recht/04651/index.html?lang=fr>). Aux termes de l'art. 32a al. 1 OAT, les installations solaires sont considérées suffisamment adaptées aux toits si les conditions suivantes sont réunies :

- a. elles ne dépassent pas les plans du toit perpendiculairement de plus de 20 cm;
- b. elles ne dépassent pas du toit, vu de face et du dessus;
- c. elles sont peu réfléchissantes selon l'état des connaissances techniques;
- d. elles constituent une surface d'un seul tenant.

En ce qui concerne la notion de biens culturels d'importance cantonale ou nationale sur lesquels une autorisation de construire une installation solaire sera toujours nécessaire, il convient de se référer à l'art. 32b OAT ainsi qu'au rapport susmentionné de l'Office fédéral du développement territorial.

Selon l'art. 32b OAT, sont considérés comme des biens culturels d'importance cantonale ou nationale :

- a. les biens culturels d'importance internationale, nationale ou régionale au sens de l'art. 2, let. a, b et c, de l'ordonnance du 17 octobre 1984 sur la protection des biens culturels;
- b. les périmètres, ensembles et éléments individuels figurant à l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse et assortis d'un objectif de sauvegarde A;
- c. les biens culturels d'importance nationale ou régionale répertoriés dans un autre inventaire adopté par la Confédération sur la base de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN);

- d. les biens culturels d'importance nationale ou régionale auxquels des contributions fédérales au sens de l'art. 13 LPN ont été accordées;
- e. les constructions et installations entrant dans le champ d'application de l'art. 24d, al. 2, LAT ou de l'art. 39, al. 2, de la présente ordonnance en raison de la protection dont elles bénéficient;
- f. les objets qui, dans le plan directeur approuvé par la Confédération, sont désignés comme étant des biens culturels d'importance cantonale au sens de l'art. 18a, al. 3, LAT.

Le projet d'art. 20bis OC entend également user de la délégation de compétence aux cantons prévue à l'art. 18a al. 2 LAT.

A cet effet, le projet prévoit, à ses alinéas 2 et 3, que les installations solaires répondant à certaines conditions ne sont pas soumises à autorisation de construire lorsqu'elles sont prévues sur toit plat, ainsi qu'en façade (mais s'agissant des installations sur façades, uniquement dans certaines zones où l'aspect esthétique est mineur). Dans ces deux cas de dispense, le droit communal peut prévoir une solution contraire, à savoir que ces installations sont toujours soumises à autorisation de construire (le droit communal devra le prévoir explicitement). Il convient de souligner que sur ce point le projet se veut incitatif ; par voie de conséquence, à défaut pour les communes de disposer d'un article dans leur RCCZ prévoyant une procédure d'autorisation pour ces installations solaires, respectivement d'adopter un article de ce type, cette solution prévue par le droit cantonal sera directement applicable sur leur territoire. Sont proposées, comme zones où l'aspect esthétique est mineur, les zones industrielles, les zones commerciales (non pas une rue commerciale au centre d'une ville ou d'un village, mais bien les zones commerciales sises à l'extérieur de l'agglomération ...) et les zones artisanales.

A l'inverse et toujours sur la base de la délégation de compétence prévue à l'art. 18a al. 2 LAT, le projet offre la possibilité aux communes de désigner des types précisément définis de zones à protéger dans lesquelles une autorisation de construire est toujours nécessaire quand bien même l'installation projetée est adaptée au toit. Ces zones ne seront pas des biens culturels ou des sites naturels d'importance cantonale ou nationale, auxquels cas elles auraient été soumises à l'art. 18a al. 3 LAT qui maintient l'obligation d'autorisation de construire. Mais il s'agit de zones qui, du point de vue des autorités locales, devront tout de même faire l'objet d'une attention particulière. Ainsi, une telle désignation pourrait se révéler utile pour un ensemble bâti d'importance locale. De même, le projet offre la possibilité aux communes de désigner des quartiers ou secteurs dans lesquels s'appliquent des dispositions concrètes traitant de l'intégration des installations solaires et régissant les conditions d'une dispense d'autorisation de construire. Sur ce dernier point, le rapport explicatif de l'Office fédéral du développement territorial cite l'exemple d'un quartier homogène d'immeubles d'habitation datant de la première moitié du XXème siècle pour lequel il formulerait la prescription suivante : « les installations solaires ne couvrant pas l'intégralité d'un pan de toiture doivent être de forme rectangulaire et être posées horizontalement sur la surface du toit en observant un écart de deux rangées de tuiles jusqu'au faîte ».

Enfin, l'alinéa 2 dispense d'autorisation les installations solaires suffisamment adaptées aux toits plats. Est en principe considéré comme un toit plat au sens de cet alinéa, un toit dont la pente est inférieure ou égale à 3 degrés correspondant à une pente de 5.2%. Les toits dont la pente est supérieure sont donc considérés comme des toits à pan(s).

## **7. Effets sur le budget et le personnel**

Le présent avant-projet de loi et d'ordonnance n'engendre pas de tâches ou dépenses financières supplémentaires par rapport à la situation actuelle. En termes de personnel, l'avant-projet de loi et d'ordonnance n'engendre pas non plus de tâche supplémentaire par rapport à la situation actuelle. Au contraire, la dispense d'autorisation de construire des installations solaires répondant aux exigences de la nouvelle législation devrait avoir pour conséquence une légère baisse de l'activité administrative et des frais et émoluments y relatifs.