

GRAND CONSEIL NEUCHÂTELOIS – QUESTION

À compléter par le secrétariat général du Grand Conseil lors de la réception du document déposé

Département(s)	DDTE	Date	28 juin 2024
Numéro	24.385	Heure	9h45

Auteur-e(-s) : Jasmine Herrera

Titre : Parcs solaires en zones d'activités économiques – Dilapide-t-on des droits à bâtir ?
Quelles répercussions sur la zone agricole ?

Contenu :

Les récentes constructions de parcs solaires sur des parcelles en zone à bâtir questionnent :

- Le Conseil d'État dispose-t-il d'outils légaux pour empêcher la construction de parcs solaires sur des zones à bâtir encore non bâties ? Ou pour obliger l'utilisation des toitures en premier lieu ?
- Pour les parcelles nouvellement dotées d'un parc solaire, quelle garantie a-t-il que des immeubles seront construits ?
- Ces parcs solaires accroissent-ils par effet domino la pression sur la zone agricole ?

Souhait d'une réponse écrite : NON

Auteur-e ou premier-ère signataire : prénom, nom (obligatoire) :

Jasmine Herrera

Autres signataires (prénom, nom) :	Autres signataires suite (prénom, nom) :	Autres signataires suite (prénom, nom) :
Adriana loset	Stéphanie Skartsounis	Catherine Loetscher
Manon Roux		

Réponse écrite du Conseil d'État, transmise aux membres du Grand Conseil le 3 septembre 2024

En préambule, il s'agit d'abord de confirmer que le Conseil d'État s'oppose à l'installation de parcs de panneaux solaires au sol sur des terres en zone agricole. Il l'avait déjà affirmé dans le cadre du traitement de la motion 22.226, Poser les bases de l'agrivoltaïsme dans le canton de Neuchâtel, par le dépôt d'un amendement le précisant. Ce dernier n'avait malheureusement pas été soutenu par le Grand Conseil en février 2023, ne modifiant toutefois pas la conviction du gouvernement de ne pas permettre la création de parcs solaires sur le sol en zone agricole.

Pour ce qui est de la zone à bâtir, les réalisations de parcs de panneaux photovoltaïques au sol alors que ces zones n'ont accueilli à ce jour aucune construction questionnent tout à fait légitimement. Une pesée des intérêts approfondie tenant compte de la complexité des enjeux liés à l'approvisionnement électrique, à l'effort de décarbonation et à l'usage du sol doit être effectuée.

Au printemps 2022, suite au déclenchement de la crise ukrainienne et face à la crise énergétique annoncée pour l'hiver 2022-2023, considérant la nécessité pour le Conseil d'État de trouver des solutions rapides, une pesée d'intérêts ouverte a pu être effectuée, notamment lorsque les bâtiments existants d'un important site de production énergétique de l'Entre-deux-Lacs ne permettaient pas d'accueillir des panneaux solaires. Ainsi, au plus fort de la période critique en matière d'alimentation électrique, eu égard également à la teneur du débat au Grand Conseil sur l'agrivoltaïsme, nous avons été temporairement plus ouverts, dans la pesée des intérêts, à l'argument de la sécurité de l'approvisionnement qu'à celui de l'usage idéal des terres en zone à bâtir.

Pour rappel, les zones à bâtir ont été attribuées à la construction pour y accueillir en principe des logements, des activités économiques et parfois des infrastructures publiques. Les zones à bâtir sont dimensionnées en fonction du nombre d'habitant-e-s et d'emplois qu'il est souhaité y accueillir, ceci se fait dans le respect de règles issues du plan directeur cantonal et des lois fédérales et cantonales sur l'aménagement du territoire. Le dimensionnement des plans d'aménagement locaux qu'établissent les communes se fait à l'horizon de 15 ans ; il est attendu selon la LAT que les parcelles attribuées à la zone à bâtir soient réellement construites à l'échéance du plan, sans quoi le plan est surdimensionné.

Les nouvelles zones doivent respecter des principes de localisation, l'un d'entre eux est celui de la bonne qualité de la desserte en transport public qui en favorisera l'usage, étant entendu qu'une certaine densité d'emplois et

d'habitant-e-s est nécessaire pour qu'une ligne de transport public fasse économiquement sens. Et notons qu'un parc solaire n'accueille directement aucun emploi.

La construction de parcs de panneaux photovoltaïques en zone à bâtir sur des parcelles non bâties, si elle se généralise, se traduira par une difficulté de la mise en œuvre de la densification et par l'expression d'un besoin de nouvelles surfaces à bâtir que nous ne parviendrons pas à satisfaire. L'élargissement de la zone à bâtir se fait en principe au détriment de la zone agricole, souvent sur les meilleures terres agricoles, qu'il convient prioritairement de protéger.

Et à moins d'un accord particulier avec le propriétaire de la parcelle ou d'un secteur au bénéfice d'un droit d'emption en faveur de la commune, nous n'avons pas de garantie quant au fait que le bien-fonds soit finalement construit à des fins d'activités économiques ou de logements.

Dans la situation actuelle, le Conseil d'État est donc d'avis qu'il convient de renoncer à de tels projets de parcs solaires sur des terres agricoles, même en zone à bâtir. Le canton a ainsi refusé les deux projets qui lui ont été présentés en 2024, en zone à affectation économique (ZAE).

Par contre, lorsque le terrain est affecté à la construction, qu'il a déjà été transformé, étanchéifié – par exemple, un parking – et qu'il ne présente, à moyenne échéance, aucun potentiel, voire peu de potentiel pour un meilleur usage en vue d'une densification ou d'un verdissement d'un secteur urbain, nous sommes d'avis qu'un projet de couvert en panneaux photovoltaïques peut être envisagé.

Sur le principe, les panneaux solaires sont concrètement à réaliser sur des infrastructures, en général en toiture ou en façade. Actuellement, nous nous employons à faciliter leur pose sur les toitures présentant un intérêt patrimonial. En façade, l'Ordonnance fédérale sur la loi sur l'aménagement du territoire, aujourd'hui en consultation, apportera des précisions sur les installations suffisamment adaptées qui pourront être dispensées de permis de construire. Sur le plan cantonal, nous avons également conduit une analyse afin d'identifier les infrastructures existantes, notamment routières, pouvant recevoir des installations photovoltaïques. À titre d'exemple, 2'000 m² de panneaux photovoltaïques pourraient être installés à la Clusette et couvrir ainsi 70% de la consommation de l'ouvrage.

Quant à la question de savoir si le canton dispose de règles pour empêcher de tels parcs au sol en zone à bâtir, force est de constater que les règles régissant l'affectation du sol sont pour l'essentiel portées par les communes, en particulier pour les villes de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle, qui bénéficient d'une large délégation de compétences en matière d'aménagement du territoire. Elles se déterminent donc quant à la conformité de tels projets solaires à l'affectation de la zone à bâtir.

À la lumière de ce qui précède, nous interprétons de manière restrictive les règles à disposition dans les règlements communaux. Cependant, à l'heure actuelle, nous ne pouvons pas affirmer disposer d'une base légale suffisamment forte pour empêcher les projets de parcs photovoltaïques dans une zone à bâtir encore non bâtie.

En conséquence, nous allons évaluer rapidement l'opportunité de compléter l'ensemble du dispositif que nous mettons en place pour accompagner la transition énergétique, par une disposition cantonale permettant de réorienter ce type de projets sur les bâtiments, à défaut de pouvoir refuser les parcs solaires sur sol nu. Le Grand Conseil sera naturellement impliqué quant aux décisions à prendre.