



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

T +41 26 305 10 40
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

PAR COURRIEL

Office fédéral du développement territorial ARE
Dr. Ulrich Seewer
Sous-directeur
Rue de Worblental 66
3063 Ittigen

Courriel : aemterkonsultationen@are.admin.ch

Fribourg, le 28 janvier 2025

2025-216

Installations photovoltaïques au sol, Base méthodologique de la Confédération pour l'évaluation des zones appropriées au sens de l'article 10 de la loi sur l'énergie (LEne) – Procédure de consultation

Monsieur le Sous-directeur,

La loi relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables, adoptée le 9 juin 2024, demande aux cantons de désigner les zones d'intérêt national se prêtant à l'exploitation d'installations solaires dans leur plan directeur (cf. art. 10, al. 1 LEne). Les documents en consultation visent à soutenir les cantons dans cette démarche.

En effet, ces documents d'analyse donnent une base d'information cartographique aux cantons pour définir de telles zones. Ces documents ne sont pas contraignants pour les autorités. La pertinence des secteurs retenus dans cette base méthodologique fédérale est ensuite à analyser par les cantons en tenant compte des intérêts cantonaux et communaux. Par ailleurs, les cantons pourront proposer dans leur plan directeur cantonal des secteurs non retenus par cette analyse fédérale, pour autant que des clarifications soient apportées.

Cette analyse met l'accent sur les installations photovoltaïques au sol hors de la zone à bâtir et se concentre sur la production d'énergie. Elle n'étudie pas les installations agrivoltaïques qui seront réglées par les travaux de la LAT-2.

La méthode pour la définition des « zones dignes d'examen du point de vue de la Confédération » est la suivante : en premier lieu ont été exclues les zones à bâtir, les surfaces de circulation, les groupes de bâtiments et secteurs de loisirs hors zone à bâtir, les grands cours d'eau et les forêts. En second lieu, d'autres éléments ont été pris en compte tels que des facteurs ayant une influence technique (par exemple le rayonnement et la déclivité du terrain) et les intérêts fédéraux classés dans les catégories suivantes :

1. Zone sans pesée des intérêts (par ex. les biotopes d'importance nationale)
2. Zone en principe à exclure (par ex. les surfaces d'assolement et l'espace réservé aux eaux)
3. Intérêt de protection fort
4. Intérêt de protection moyen
5. Intérêt de protection faible

Tandis que les zones 1 et 2 ci-dessus ont été d'emblée exclues des secteurs se prêtant à l'exploitation solaire, les intérêts 3 à 5 ont été pris en compte dans l'analyse.

Découle de cette méthode une carte des « zones dignes d'examen du point de vue de la Confédération – réflexion à l'échelle nationale » (carte 3).

Nos remarques sur la méthodologie et les éléments pris en compte sont les suivantes :

Concernant l'agriculture, il manque dans le rapport un renvoi à l'art 32c de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire (Installations solaires imposées par leur destination hors de la zone à bâtir). Cet article indique au point c que les installations photovoltaïques sont possibles dans des zones peu sensibles et pour autant qu'elles présentent des avantages pour la production agricole ou servent à des fins d'expérimentation et de recherche. Ce point devrait impérativement être abordé dans ce rapport, a minima au sens où l'installation ne doit en principe pas conduire à une réduction de la production agricole. Ces règles s'appliquent également à la surface d'estivage et il n'est donc pas si simple de mettre en place une installation photovoltaïque sur un alpage. La production alpestre est prioritaire et ne doit pas être entravée.

Les informations sur la répartition des espèces menacées ou protégées au niveau national, pourtant déterminantes pour la conservation de la biodiversité, ont été omises malgré leur disponibilité. Ces lacunes affaiblissent la robustesse des conclusions et des orientations de la base méthodologique pour les cantons. Ces enjeux doivent être intégrés à l'échelle nationale dès la première analyse afin de garantir une prise en compte complète des zones et des espèces sensibles et de ne pas en laisser la charge exclusive aux cantons.

Il est essentiel que toutes les zones sensibles - telles que les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs, les corridors à faune d'importance suprarégionale, les passages à faune, les districts francs et les zones de tranquillité pour la faune sauvage - soient systématiquement prises en compte comme critères d'exclusion prioritaires. Ces territoires doivent, au minimum, être classés dans la catégorie « Zone en principe à exclure » afin de protéger la résilience des écosystèmes face à l'urbanisation et au développement des infrastructures. De surcroît, la jurisprudence, notamment l'arrêt du Tribunal fédéral (BGUrtel 1A.173/2000 du 5 novembre 2001), établit que les corridors à faune d'importance suprarégionale sont assimilés à des biotopes d'importance nationale, au même titre que les zones alluviales. En conséquence, ces corridors doivent être reconnus comme des « zones de protection sans pesée des intérêts », ce qui impose leur préservation stricte et leur exclusion de toute planification incompatible.

Par ailleurs, la méthode présente une incohérence dans le traitement des données : pour certaines thématiques, les données d'importance régionale ou locale sont prises en compte tandis que pour d'autres thématiques, seules les données d'importance nationale sont utilisées. Nous demandons que cet aspect soit corrigé afin que l'analyse soit faite uniquement avec des données d'un même niveau d'importance. Si les données pertinentes au niveau régional et local ne sont pas disponibles alors cette analyse devrait être réalisée uniquement avec les données d'importance nationale. Il appartiendra ensuite aux cantons de procéder à l'analyse plus précise en intégrant, outre les données d'importance nationale, les données d'importance cantonale, régionale et locale, comme cela est indiqué.

Nous demandons qu'il soit précisé que les zones tampons des biotopes doivent également être prises en compte (chapitre 3.1.1).

A propos des effets d'éblouissement que l'aviation civile pourrait subir (chapitre 3.3), il est probable que l'éblouissement puisse également toucher des voisins des installations photovoltaïques. Cette problématique doit être prise en compte. La clarification n'interviendra que lors de la planification concrète. Il est demandé que chaque installation soit soumise à l'outil de mesure de l'éblouissement [Blendtool](#) développé par le canton de Berne avec le soutien de l'Office fédéral de l'environnement.

La préservation des paysages est un élément central dans cette analyse. Or, celle-ci ne tient pas compte de l'obligation générale de ménager l'aspect caractéristique du paysage car les données disponibles ne permettent pas de le faire. Puisque les données à disposition permettent uniquement d'avoir une analyse partielle, le titre du document mériterait d'être revu pour être cohérent avec la précision de ces résultats. Une formulation telle que « Base méthodologique de la Confédération pour l'évaluation partielle des zones appropriées au sens de l'article 10 LEn » serait plus adéquate.

De plus, un chapitre dédié aux limites de cette méthode permettrait de mettre en évidence les données indispensables à une analyse de qualité qui devront encore être absolument prises en compte dans la suite du processus.

Pour conclure, le Conseil d'Etat tient à vous informer que, dans le cadre de sa stratégie photovoltaïque datant d'août 2023, il a priorisé l'implantation du solaire photovoltaïque sur les bâtiments et les infrastructures existantes (priorité 1), ainsi qu'au sol, en zone à bâtir, sur certaines surfaces qui s'y prêteraient particulièrement (priorité 2). Le Conseil d'Etat a créé un groupe de travail afin de définir les conditions cadres pour la réalisation d'installations solaires photovoltaïques montées au sol en zone à bâtir. Il est envisageable que le canton puisse atteindre ses objectifs de production d'énergie photovoltaïque sans installations au sol hors zone à bâtir.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Sous-directeur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Jean-François Steiert, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

L'original de ce document est établi en version électronique

Copie

—
à la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement, pour elle, le Service de l'environnement et le Services des constructions et de l'aménagement ;
à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, pour elle, le Service des forêts et de la nature et Grangeneuve
à la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle, pour elle et le Service de l'énergie ;
à la Chancellerie d'Etat.