



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Zurich Simon / Müller Chantal

2022-CE-450

Pollutions en série des cours d'eau fribourgeois – Quelles mesures pour éviter des drames ?

I. Question

Les pollutions de cours d'eau défrayent régulièrement la chronique dans la presse fribourgeoise. Lisier, chantier, petit lait, pesticides, fongicides, herbicides, hydrocarbures ou vidanges de piscines privées, les causes de ces pollutions sont multiples et cette liste n'est pas exhaustive. Beaucoup de ces événements pourraient être évités.

Bien souvent c'est la découverte de cadavres de poissons ou d'écrevisses qui met en évidence ces drames écologiques trop fréquents. Nombreuses sont également les atteintes chroniques aux eaux qui restent obscures et non-recensées par les autorités. Les milieux humides et la faune aquatique payent trop souvent le prix de la négligence humaine. Une rivière et les espèces qui l'habitent mettent plusieurs années à se reconstituer après une pollution meurtrière. Quand on sait que certains cours d'eau du canton de Fribourg sont pollués tous les 2 ou 3 ans, il y a de quoi rester songeur. S'y ajoutent l'augmentation des températures cours d'eau, la diminution de leurs volumes lors des épisodes de canicule et les diminutions des débits résiduels prévues pour augmenter la production des centrales hydroélectriques, qui ensemble vont sonner le glas de nombreuses espèces habitant nos rivières.

Les sanctions pénales appliquées sont peu dissuasives pour les fautifs et les outils administratifs de l'exécutif semblent sous-utilisés. D'autre part, les pollutions des eaux superficielles sont traitées par des services différents sur la base de l'existence ou non de dégâts piscicoles (art. 6 al. 3 OSurv, [RSF 922.21](#)), ce qui complique l'harmonisation et l'efficacité des mesures.

L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a lancé en 2010 un projet pilote pour les contrôles de la protection des eaux dans l'agriculture. La fin du projet a été actée en 2016 et la mise en œuvre de contrôles a démarré en 2021. A l'heure du lancement de cette campagne de contrôles, la tâche semble ardue et les projets de mises en conformité seront certainement nombreux.

L'ordonnance fédérale sur la coordination des contrôles dans les exploitations agricoles (OCCEA, [RS 910.15](#)) et l'ordonnance fédérale sur la protection des eaux (OEaux, [RS 814.201](#)) prévoient non seulement que des contrôles de base (contrôles « de routine », effectués tous les 4 ans) soient effectués dans les exploitations, mais aussi des contrôles supplémentaires en fonction des risques basés (entre autres) sur les manquements constatés lors des contrôles précédents. Au niveau cantonal, sur [la page du site internet de Grangeneuve qui traite de la thématique](#), on peut lire ceci : « Dès 2021, suite à tout contrôle constatant des manquements, le formulaire d'annonce de mise en conformité doit être complété et transmis à l'organe de contrôle dans un délai de 3 mois ».

Dès lors, nous demandons si le Conseil d'Etat entend :

1. Effectuer un réel suivi avec des contrôles basés sur les risques (selon l'OCCEA) des mises en conformité à effectuer par les exploitants agricoles ?
2. Former en conséquence le personnel chargé d'effectuer les contrôles liés à la protection des eaux dans l'agriculture ?
3. Appliquer les sanctions prévues par l'ordonnance fédérale sur les paiements directs (OPD, RS 910.13) pour les exploitants qui ont des installations de stockage du lisier qui sont vétustes et/ou non-conformes (ou pour les autres manquements liés à la protection des eaux) ?
4. Recenser les piscines et jacuzzis privés et s'assurer de leur raccordement au réseau des eaux pluviales, respectivement faire raccorder correctement les installations « sauvages » ?
5. Impliquer les communes pour recenser les installations privées de type piscine ou jacuzzi ?
6. Prévoir des mesures de contrôle sur les chantiers et vérifier que la planification des projets prévoit des mesures spécifiques de protection ?
7. Prévoir les EPT suffisants pour assurer ces tâches ?

24 novembre 2022

II. Réponse du Conseil d'Etat

Quelques éléments introductifs sont nécessaires ici afin de contextualiser plus précisément les réponses aux questions parlementaires ci-dessus.

Il faut ainsi rappeler en premier lieu que la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20) prévoit à son article 49 al. 1 « *Les cantons gèrent un service de la protection des eaux. Ils mettent sur pied une police de la protection des eaux et un service d'intervention en cas d'accident* ». Les organismes qui assurent la protection des eaux, selon la loi cantonale sur les eaux (art. 21 LCEaux, RSF 812.1) sont désignés par le règlement d'exécution sur les eaux (RCEaux, RSF 812.11) à son article 4: il s'agit du Service de l'environnement (SEn), en collaboration avec d'autres organes. La protection des eaux et les rôles des différents organismes sont ensuite détaillés précisément aux articles 12 à 46 du RCEaux. Le Service des forêts et de la nature (SFN), par les gardes-faune qui ont la charge de constater les dommages piscicoles lorsqu'il y en a (art. 29 OSurv), collabore aux mesures d'enquête lors de pollutions. En cas de mortalité de poissons, le SFN a la charge du rétablissement de l'état antérieur en ce qui concerne les populations de poissons (art. 35a et 36 LPêche, RSF 923.1). Cette tâche s'étale sur plusieurs années pour chaque pollution.

En tant qu'autorité compétente, le SEn a la charge du suivi de la qualité des eaux, de la protection et du pilotage de la police de la protection des eaux. La Police et les gardes-faune collaborent activement aux enquêtes et ont la possibilité de faire des dénonciations. A noter encore qu'un organe de coordination est institué pour coordonner les tâches relevant de la gestion des eaux, en particulier l'organisation de la police de la protection des eaux (art. 3 RCEaux).

Il faut ensuite mentionner que depuis 2021, des contrôles de la protection des eaux ont été intégrés comme aspect dans les contrôles en lien avec les prestations écologiques requises (PER), le rythme établi permet de contrôler l'ensemble des exploitations sur un cycle de 4 ans. Les exploitant-e-s

remplissent ainsi, grâce à l'outil informatique GELAN, les données relatives à 13 points de contrôle permettant de faire l'auto-évaluation de leur exploitation.

Préalablement, des travaux préparatoires et une phase pilote ont eu lieu entre 2018 et 2019 dans le canton de Fribourg. Les objectifs étaient de sensibiliser les milieux agricoles, de tester si la démarche proposée par la Conférence des chefs des services de la protection de l'environnement (CCE) pouvait être appliquée dans la pratique et de vérifier si un système d'auto-déclaration pouvait fonctionner. Après cette phase pilote, terminée avec succès, une journée d'information a été organisée à Grangeneuve le 4 février 2020, journée qui a attiré un grand nombre d'exploitant-e-s agricoles. Lors du recensement du mois de février 2020 dans l'outil informatique GELAN, l'ensemble des exploitant-e-s ont dû remplir l'auto-évaluation concernant les points proposés par la CCE. De cette manière, chaque exploitant-e a pu identifier les non-conformités ainsi que les risques pour la protection des eaux présents sur son exploitation et entreprendre une réflexion afin de les corriger dans les meilleurs délais.

L'été 2020, quelques 300 exploitant-e-s agricoles ont été contrôlé-e-s en combinaison avec les prestations écologiques requises (PER). Cette nouvelle combinaison permet d'une part de respecter les rythmes de contrôle et d'autre part de réaliser ces contrôles avec des coûts raisonnables.

Il faut encore préciser que l'Etat de Fribourg juge utile d'annoncer à la presse tous les cas de pollution qui mobilise les services d'intervention (Police, pompiers, service d'assistance en cas de pollution (SAPo), gardes-faune), quelle que soit leur importance et qui ont un impact sur les écosystèmes.

L'origine des cas de pollution constatés dans le canton vient généralement :

- > Du non-respect des préavis établis sur les demandes de permis de construire ou des recommandations et instructions diffusées par le SEn, engendrant notamment la non-conformité de certaines installations et ou de l'exploitation de celles-ci
- > De la dégradation au fil du temps des infrastructures mises en place
- > De changements d'affectation / mode d'exploitation sur des sites industriels ou artisanaux
- > D'accidents (accidents de la route, incendies, ...)

A la suite de chaque cas de pollution importante, une procédure d'assainissement est lancée par le SEn afin de veiller à ce que l'élément à l'origine de la pollution soit mis en conformité.

1. Le Conseil d'Etat entend-il effectuer un réel suivi avec des contrôles basés sur les risques (selon l'OCCEA) des mises en conformité à effectuer par les exploitants agricoles ?

Afin d'harmoniser, coordonner et rendre plus transparente l'exécution des contrôles en matière de protection des eaux, la CCE a élaboré une liste de 13 points de vérification visuelle pour s'assurer de la conformité des exploitations. Elle est destinée à l'usage des cantons ou des organes que ceux-ci chargent de réaliser les contrôles de base selon l'OCCEA.

L'objectif de ces contrôles relatifs à la protection des eaux est de limiter les principaux risques d'atteintes aux eaux et permettent de prévenir les non-conformités.

Comme déjà mentionné en introduction, depuis 2021 et basé sur la liste de la CCE, les contrôles protection des eaux ont été intégrés comme aspect dans les contrôles PER. Un groupe d'environ 600 exploitant-e-s est contrôlé chaque année par des organisations de contrôle, ce qui permet de

contrôler toutes les exploitations en 4 ans. Il s'agit là de contrôles de base. Le système GELAN, par lequel la coordination des contrôles est assurée, définit en plus, de manière aléatoire, quelques exploitations à contrôler pour casser le rythme des quatre ans.

A la suite des contrôles, les non-conformités sont annoncées au SEn par les organisations de contrôle. Les exploitant-e-s concerné-e-s indiquent à l'organisation de contrôle, via un formulaire de mise en conformité, dans quel délai ils arriveront à remédier à la situation problématique. En fonction des manquements, un délai de trois mois peut être accordé. Des non-conformités plus conséquentes, pour lesquelles la mise en conformité nécessite le dépôt d'un permis de construire, nécessitent des délais plus longs. Basé sur les risques, le SEn peut effectuer des contrôles ciblés de la mise en conformité.

En complément aux contrôles et en collaboration entre le SEn et Grangeneuve, des mesures ont été mises en place pour renforcer l'information et le conseil pour les exploitant-e-s (publications régulières de news, journées de formation continue) afin qu'ils puissent identifier les manquements sur leur exploitation et trouver des solutions pour se mettre en conformité.

A noter qu'entre 2020 et fin 2022, près de 1500 exploitations PER ont été contrôlées, avec environ 50 % d'exploitations non conformes en moyenne. Les exploitations avec 1 ou 2 conditions non remplies sur les 13 points de contrôle constituent plus de 80 % des cas.

Aujourd'hui, ces contrôles ainsi qu'une partie du suivi technique sont financés par l'intermédiaire du budget ordinaire de l'Etat de Fribourg. En termes de ressources, cela représente un financement de 70 000 francs pour la réalisation des contrôles et 0,4 EPT pour la coordination et le recontrôle effectué sur 15 % des exploitations initialement non conformes et après assainissement.

A la fin du 1^{er} cycle en 2024, l'ensemble des exploitations PER du canton aura été contrôlé. Il s'agira alors d'évaluer si des ressources supplémentaires sont nécessaires afin d'accélérer les mises en conformité détectées lors des contrôles et réduire ainsi les risques de pollution.

2. Le Conseil d'Etat entend-il former en conséquence le personnel chargé d'effectuer les contrôles liés à la protection des eaux dans l'agriculture ?

Le système fribourgeois s'appuie initialement sur un auto-contrôle annuel par les exploitant-e-s. Lors des séances d'information et par le moyen des fiches techniques de la CCE, les 13 points exigés ont été présentés aux exploitant-e-s. Ces derniers ont rempli un formulaire d'auto-évaluation dans GELAN. Les premières expériences démontrent clairement le succès de ce système car chaque année, les contrôleurs découvrent moins de manquements sur les exploitations. Les exploitant-e-s se mettent spontanément en conformité sans la pression à la suite d'un contrôle.

Les exploitant-e-s ont la possibilité de s'adresser au SEn ou à Grangeneuve pour obtenir des conseils s'ils n'arrivent pas à trouver des solutions pour se mettre en conformité.

Quant aux contrôleurs, ils sont régulièrement formés par le personnel du SEn. Un échange proche entre le SEn et les gérances des organisations de contrôle, ainsi que la participation d'un-e représentant-e du SEn aux deux séances de coordination de contrôle de Grangeneuve, permettent de détecter des éventuels points faibles et de corriger des lacunes.

3. *Le Conseil d'Etat entend-il appliquer les sanctions prévues par l'ordonnance fédérale sur les paiements directs (OPD, RS 910.13) pour les exploitants qui ont des installations de stockage du lisier qui sont vétustes et/ou non-conformes (ou pour les autres manquements liés à la protection des eaux) ?*

Les sanctions à appliquer sur les paiements directs sont réglées au niveau fédéral dans l'annexe 8 de l'ordonnance sur les paiements directs. Les cas de pollutions sont sanctionnés depuis quelques années déjà quand l'exploitant-e a été condamné-e par le ministère public. Ces réductions sur les paiements directs s'ajoutent aux amendes prononcées par le ministère public.

Les cas qui n'ont pas été réglés dans le délai de mise en conformité imposé par le SEN sont transmis au secteur paiements directs de Grangeneuve. Ces cas sont sanctionnés selon l'annexe 8 de l'OPD.

4. *Le Conseil d'Etat entend-il recenser les piscines et jacuzzis privés et s'assurer de leur raccordement au réseau des eaux pluviales, respectivement faire raccorder correctement les installations « sauvages » ?*

Depuis 2011 et l'entrée en vigueur du RCEaux, l'article 18 al.1 stipule que « la commune contrôle la conformité des demandes de permis de construire par rapport au plan général d'évacuation des eaux (PGEE) et à l'article 11 de l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux) relatif à la séparation des eaux à évacuer dans les bâtiments ». Cette disposition est cohérente et en accord avec la pratique, puisque ce sont les communes qui établissent les PGEE. Ainsi, la surveillance de l'ensemble des installations d'évacuation et d'épuration des eaux, tant publiques que privées, et donc les piscines privées, incombent aux communes. Par conséquent, elles ont l'obligation de vérifier que les installations sont construites et raccordées correctement. Pour remplir cette tâche dans le cadre des demandes de permis de construire (nouvelles construction ou transformation), elles doivent contrôler que l'évacuation des eaux des biens-fonds est conforme à la législation et au concept d'évacuation des eaux de la commune (PGEE).

Ceci étant dit, le chlore est en effet l'un des produits les plus toxiques pour les poissons et les cas de pollutions avec mortalité de poissons sont beaucoup trop fréquents et sont évitables. Le recensement des piscines et jacuzzis privés est effectivement une piste qui doit être privilégiée. Il devrait cependant être réalisé par les communes suite au contrôle des travaux qui leur incombe (art. 165 LATeC). Basé sur l'obligation de permis de construire selon la procédure simplifiée pour les piscines privées (art. 85 al. 1 let j ReLATeC), le SEN a publié des prescriptions ([Prescriptions en matière de protection des eaux et d'environnement](#)) afin de rappeler les bonnes pratiques en la matière. L'Etat envisage dorénavant de faire un rappel annuel en fin de période estivale afin de limiter les cas de pollution.

5. *Le Conseil d'Etat entend-il impliquer les communes pour recenser les installations privées de type piscine ou jacuzzi ?*

Avec l'entrée en vigueur de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC, RSF 710.1) et de son règlement d'exécution (ReLATeC, RSF 710.11), les piscines privées tout comme les spas et les jacuzzis sont considérés comme des objets de minime importance. Par conséquent et conformément aux articles 139 LATeC et 85 ReLATeC, elles sont soumises à l'obligation d'un permis de construire selon la procédure simplifiée. La compétence pour délivrer les permis de construire appartient dans ce cas au Conseil communal. Il convient cependant de préciser que selon la jurisprudence cantonale (ATC du 6 mai 2002 – 602 39 + 54) les piscines et les

jacuzzis ne peuvent plus être autorisés dans la zone agricole en application des dispositions du droit fédéral.

Pour les piscines privées, les spas et les jacuzzis (quelles que soient leurs dimensions ou leurs caractéristiques), le SEN a édicté des [prescriptions](#) précisant clairement les conditions à respecter pour ce genre de construction. De ce fait, il n'est plus nécessaire de recueillir le préavis du SEN. Conformément à l'article 165 LATeC al.1, il appartient à l'autorité communale de veiller au respect des conditions définies dans ces prescriptions. Le recensement des installations privées de type piscine ou jacuzzi pourrait ainsi avantageusement être fait par les communes dans le cadre de ce contrôle des travaux.

Pour le restant, voir réponse à la question 4.

6. Le Conseil d'Etat prévoit-il des mesures de contrôle sur les chantiers et vérifier que la planification des projets prévoit des mesures spécifiques de protection ?

Depuis 1995, l'Etat de Fribourg délègue à constructionfribourg (CF) la tâche de contrôler la gestion des déchets de chantier, pour lutter en particulier contre les inconformités liées à l'enfouissement, l'incinération ou le tri des déchets sur les chantiers. Cette mission s'est successivement étendue aux domaines de la protection de l'air et de l'eau en 2014, puis de la gestion des sols en 2020. Chaque année, environ 150 contrôles de chantier sur la gestion des eaux sont ainsi réalisés. Les contrôles de la gestion des eaux de chantier portent sur la conformité du plan d'évacuation des eaux et des installations de traitement des eaux (silos, centrales à béton, forages), ainsi que des citernes de ravitaillement ou du stockage des liquides polluants.

Les contrôles de chantier s'effectuent tout au long de l'année de manière aléatoire par des inspecteurs issus du terrain, qui sont régulièrement formés par le SEN. Dans le cadre de son budget actuel, ce mandat permet d'assurer le contrôle de plus de 900 chantiers chaque année. L'objectif prioritaire consiste à sensibiliser les entreprises sur place. En cas de non-conformité constatée, un délai d'assainissement est octroyé au terme duquel un nouveau passage est planifié. Pour les rares cas de manquements graves ou de récidives, le SEN entreprend des actions qui peuvent conduire à un arrêt de chantier ou voire jusqu'à une dénonciation au ministère public.

Outre les contrôles mandatés par CF sur l'ensemble des chantiers, il est à noter que les grands chantiers ou situations sensibles bénéficient d'un suivi environnemental durant la phase de réalisation (SER) par des bureaux d'ingénieurs spécialisés. Ce qui permet d'assurer une réalisation conforme à la protection de l'environnement et de prévenir autant que possible tout impact environnemental dommageable.

Aujourd'hui, ces contrôles « gestion des eaux » ainsi qu'une partie du suivi technique sont financés par l'intermédiaire du mandat entre l'Etat de Fribourg et CF, une dépense qui est majoritairement couverte par des émoluments facturés dans le cadre des demandes de permis de construire. Cela représente un financement initial de 30 000 francs pour les contrôles « gestion des eaux » et des ressources humaines à hauteur de 0,2 EPT pour la coordination et le recontrôle des chantiers avec des manquements graves.

7. Le Conseil d'Etat entend-il prévoir les EPT suffisants pour assurer ces tâches ?

Pour ce qui est des pollutions d'origine agricoles, il faudra attendre 2024 et la fin du 1^{er} cycle des nouveaux contrôles sur l'ensemble des exploitations PER du canton aura été contrôlé pour évaluer si les ressources sont suffisantes ou si des ressources supplémentaires seront nécessaires.

Quant au potentiel recensement des installations type piscine ou jacuzzi, il s'agit avant tout de mesures de réorganisation de niveau communal dans la tâche de contrôle de l'exécution conforme des travaux aux conditions du permis de construire délivré. Rappelons cependant que les pollutions dont l'origine est une piscine ou un jacuzzi ne sont pas forcément liées à une erreur de raccordement des évacuations, mais sont bien souvent dues au non-respect des conditions d'exploitation fixées pour la vidange et le nettoyage de telles installations (attente de 48 heures après cessation des traitements de l'eau avant vidange ou manipulation des vannes de vidange multivoies par exemple).

Finalement, pour ce qui est des contrôles sur les chantiers, une réponse plus étendue nécessiterait sans nul doute des ressources humaines et financières supplémentaires. Le nombre de pollutions issues des chantiers étant en diminution grâce à la communication et la formation mises en place, il faudrait évaluer le gain d'efficacité en regard du besoin de ressources supplémentaires.

28 février 2023