



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2023-GC-80

Suppression des restrictions fribourgeoises concernant les limites aux cours d'eau

Auteurs :	Gaillard Bertrand / Freiburghaus Andreas
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	22.03.2023
Développement :	22.03.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	23.03.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	06.07.2023

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 22 mars 2023, les députés Gaillard et Freiburghaus demandent la suppression de toute contrainte complémentaire fribourgeoise imposée en lien avec les cours d'eau, compte tenu de l'application nouvelle des règles déterminées par la Confédération pour l'espace réservé aux eaux. Par cette demande de suppression, les députés entendent en particulier :

- > la suppression de la distance de 4 mètres de part et d'autre (art. 25 al. 3 LCEaux) ;
- > la révision de la planification cantonale des revitalisations et des remises à ciel ouvert (PDCant. T403) en valorisant les efforts de revitalisation selon la position de l'ARE ;
- > la suppression de toutes les restrictions mises en place par le Canton de Fribourg qui comprennent déjà ces espaces.

Les députés motivent cette demande par le constat des incertitudes planant sur les procédures actuelles de révision des plans d'aménagement locaux (PAL) liées notamment à la mise en œuvre des obligations fédérales en matière d'espaces réservés aux eaux. Cet impact est d'autant plus important que nombre de PAL sont actuellement en procédure de révision. Y voyant un risque de congestion dans les procédures, les députés demandent à réduire toute restriction cantonale complémentaire dans ce domaine.

II. Réponse du Conseil d'Etat

A Fribourg comme dans d'autres cantons, la prise en compte des espaces réservés aux eaux (ERE) dans les PAL communaux a lieu depuis les années 2000, de manière toutefois non systématique. De nombreuses communes disposent déjà d'un ERE dans leur PAL, qui était délimité selon une méthode basée sur les premières recommandations de la Confédération. Deux phases dans le processus de mise en œuvre de la protection par les ERE doivent être soigneusement distinguées : la phase de délimitation de l'ERE et la phase de légalisation de la donnée.

La première phase (délimitation) consiste à fixer la limite des ERE en application d'une méthode basée sur les principes issus du droit fédéral (loi fédérale sur la protection des eaux, LEaux ; RS 814.20 et son ordonnance, OEaux ; RS 814.201). L'ancienne méthode de délimitation utilisée jusqu'en 2011 a entraîné un impact colossal sur les zones agricoles suite au changement de droit

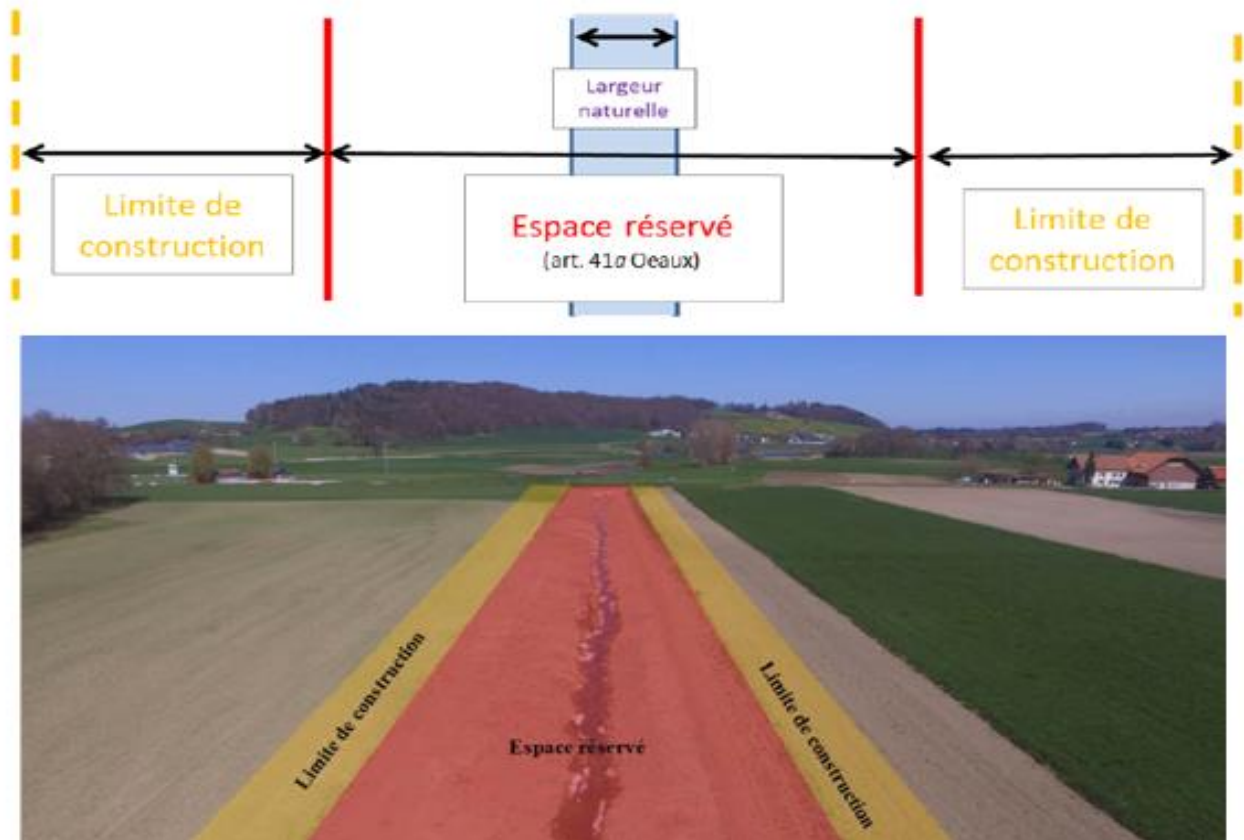
fédéral imposant l'obligation d'exploitation extensive dans les ERE. Une méthode « actualisée » a ainsi été développée et fixée dans une directive ERE, mise en consultation en même temps que la révision du plan directeur cantonal en 2018 et ensuite annexée à ce dernier. La délimitation actualisée des ERE sur cette base a été achevée en 2022 et les données publiées sur le portail cartographique de l'Etat et le système GELAN à titre informatif le 14 décembre 2022, avec une surface agricole concernée réduite de plus de la moitié par rapport aux ERE précédents (v. aussi la réponse du Conseil d'Etat à la question Fritz Glauser 2023-GC-25 *Conséquence de la délimitation de l'espace réservé aux Eaux pour l'agriculture*). La Confédération a pris acte de ces nouvelles données dans la foulée.

La seconde phase (légalisation), consiste à transposer cette délimitation dans une planification d'affectation, qui peut être de rang cantonal (plan d'affectation cantonal – PAC) ou de rang communal (plan d'aménagement local – PAL). Cette transposition sert à rendre la délimitation formellement contraignante pour les propriétaires fonciers et exploitants des parcelles concernées. L'absence de transposition ne peut cependant pas empêcher d'éventuels opposants, individuels ou associatifs, de contester tout permis de construire qui serait mis à l'enquête à l'intérieur de l'ERE, déclenchant ainsi le mécanisme du contrôle préjudiciel des plans, avec de très bonnes chances de succès.

A Fribourg, la légalisation des ERE s'opère par le biais des PAL communaux depuis les années 2000. Après avoir analysé les avantages et les inconvénients de passer par un PAC pour la mise en œuvre des données actualisées, le canton a décidé, notamment pour tenir compte des nombreuses communes qui ont déjà inscrit des ERE souvent plus importants dans leur PAL et qui peuvent les adapter de manière autonome en l'absence d'un PAC, de poursuivre sa pratique antérieure, connue des communes et plus précise (analyse au niveau du territoire communal). L'intégration des données de l'ERE dans les PAL est une obligation de droit fédéral, à laquelle le canton ne peut pas déroger. Les principes pour l'intégration des données au PAL ont cependant été définis pour causer le moins de retard possible dans les PAL (intégration obligatoire au stade de l'examen préalable ; condition d'approbation avec délai au stade de l'examen final).

Le droit fédéral sur la protection des eaux pose des principes stricts concernant la manière de délimiter l'ERE et son application (art. 36a LEaux et 41a ss OEaux). La marge de manœuvre restante pour les cantons est très limitée. Elle existe principalement dans la définition de certaines notions, comme le caractère densément bâti d'une zone donnée et le caractère imposé par sa destination d'une installation planifiée dans l'ERE (cf. article 41b al. 3 et 41c al. 1 OEaux). Les cantons n'ont pas la latitude de supprimer des restrictions imposées par le droit fédéral, ils peuvent en revanche décider du degré de « risque » qu'ils peuvent prendre avec les notions fédérales et la jurisprudence dans des cas concrets.

1. Définitions



L'espace réservé aux eaux (ERE) est un corridor autour des cours d'eau et des étendues d'eau, prévu par la loi et l'ordonnance fédérales sur la protection des eaux (art. 36a LEaux et art. 41a et suivants OEaux). L'ERE vise à garantir la protection contre les crues, à prévenir les atteintes nuisibles aux eaux, à créer des espaces naturels, à favoriser la biodiversité et à offrir des lieux de détente. L'ERE contribue également à la protection de la qualité des eaux superficielles et à la résilience de ces milieux face aux changements climatiques. Les ERE sont soumis à des restrictions de construction et agricoles (obligation d'exploitation extensive) imposées dès 2011 par le droit fédéral (art. 41a et ss. OEaux).

La loi cantonale sur les eaux (art. 25 al. 3 LCEaux) prévoit en outre une limite de construction de 4 mètres minimum qui s'ajoute à l'ERE et qui est en principe inconstructible. La limite de construction est définie pour tous les cours d'eau et étendues d'eau pour lesquels l'ERE est délimité, ainsi que pour les cours d'eau enterrés. Elle permet de garantir de manière générale l'accès à des fins d'entretien, de travaux ou d'urgence et de loisirs (par exemple pour l'aménagement de chemins). A titre de comparaison, des distances de construction sont également exigées pour les routes et les canalisations pour permettre leur accessibilité à des fins d'intervention, ainsi que pour les forêts à des fins de protection.

En principe, aucune construction ou installation empêchant la circulation d'engins en cas d'intervention n'est autorisée dans la limite de construction. Pour autant que la circulation puisse s'effectuer, la modification de la couverture du sol, les modifications de terrain jusqu'à une pente maximale de 1:2, la pose de conduites et d'installations souterraines d'évacuation des eaux du bien-fonds ainsi que la construction d'installations telles que places de parc, routes ou autres dessertes

peuvent être autorisées. La limite de construction est également utilisable pour les aménagements extérieurs usuels (accès, places de parc, conduites, etc.).

Il n'y a pas d'autre restriction découlant du droit cantonal qui viendrait s'ajouter à l'ERE et que le canton aurait la latitude de supprimer. Par ailleurs, le canton suit de près les développements au niveau fédéral, l'avancement des discussions dans les différentes plateformes d'échange (notamment la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement – DTAP) ainsi que les affaires actuellement pendantes devant les tribunaux. Les jalons et principes qui en découleraient et permettant d'étendre la marge de manœuvre cantonale seront pris en compte par la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) dans le traitement de la thématique ERE – comme elle le fait déjà dans les rencontres avec les communes concernées en cherchant des solutions à la fois pragmatiques et conformes au droit pour rechercher la meilleure conciliation possible entre les objectifs antagonistes qui peuvent apparaître.

2. Objectifs et utilité de la limite de construction

L'ajout d'une limite de construction à l'ERE a été recommandé aux cantons par la Confédération, dans ses directives et recommandations sur la détermination de l'ERE pour la protection contre les crues et les fonctions écologiques des cours d'eau : « *Les constructions et les installations doivent de principe respecter la distance de construction habituelle à partir de l'espace du cours d'eau déterminé* » (Protection contre les crues des cours d'eau – Directives de l'OFEG – 2001). Il était projeté d'étendre la zone riveraine au cours d'eau de 3 mètres afin d'assurer son entretien et d'offrir un espace récréatif (mobilité douce, accès, aire de dépôt et de stationnement). En effet, l'ERE, de par ses fonctions écologiques et de dynamique proche de l'état naturel, n'est pas de facto accessible en raison de sa configuration et de sa topographie variable. En cas de crues, l'ERE est généralement inondé et ne constitue pas une voie d'accès à privilégier.

Suivant ces recommandations, le Grand Conseil fribourgeois a intégré la limite de construction de 4 mètres à l'ERE en 2011 dans sa loi cantonale sur les eaux (art. 25 al. 3 LCEaux), ancrant ainsi une pratique déjà largement répandue dans les communes. La limite de construction présente des avantages, salués par les communes et même par d'autres cantons. Elle garantit un accès rapide et adéquat au cours d'eau afin d'y réaliser les travaux d'aménagement, de réfection et d'entretien qui incombent aux communes (art. 27 LCEaux). Cela comprend les travaux de réfection d'ouvrages, d'aménagement ou de revitalisation, les travaux d'entretien de la végétation du lit et des rives, ou encore les travaux urgents consécutifs aux crues.

En zone à bâtir, la limite de construction permet en outre de réaliser des fouilles et d'ériger des surfaces d'installations de chantier qui seraient nécessaires pour une construction en limite, étant donné que les dépôts de matériaux et les modifications du terrain naturel dans l'ERE sont interdits (art. 25 al. 5 LCEaux). La réalisation de digues de protection contre les crues, exclues de l'ERE en vertu de leur caractère artificiel, peut également se faire dans les 4 mètres laissés libres par la limite de construction. Du point de vue des propriétaires fonciers, la limite de construction permet également de remplir leur obligation de maintenir le libre accès aux eaux publiques et de laisser leurs terrains disponibles dans la mesure où les travaux l'exigent (art. 52 LEaux et 31 LCEaux). En outre, les surfaces situées dans la limite de construction sont entièrement imputables à l'indice d'utilisation du sol.

En zone agricole, les contraintes d'exploitation extensive liées à l'ERE – interdiction d'engrais et de produits phytosanitaires – ne s'appliquent pas dans la limite de construction. Celle-ci demeure toutefois utile dans la mesure où elle peut servir de surface pour d'éventuels chemins de desserte agricole ainsi que pour des tracés de conduites et peut ainsi, dans le meilleur des cas, constituer une séparation spatiale claire entre les surfaces à utiliser de manière extensive à l'intérieur de l'ERE et les surfaces à utiliser de manière intensive situées en face.

3. Conséquences d'une suppression de la limite de construction

Le recul des 20 dernières années a permis de dresser un état des lieux de l'utilisation de la limite de construction par rapport aux objectifs qu'elle était censée remplir. L'expérience a permis de constater que dans bien des cas, il était généralement possible d'accéder aux cours d'eau et étendues d'eau par des routes et des chemins existants ou des espaces agricoles libres (accès perpendiculaires ou longitudinaux aux eaux), sans que la limite de construction ne soit utilisée à cette fin. En milieu urbanisé toutefois, l'accès peut s'avérer bien plus difficile, voire quasiment impossible.

Pour les grands cours d'eau, des accès longitudinaux ou perpendiculaires (chemins de halage, chemins forestiers, dessertes agricoles, etc.) au sein ou en limite de l'ERE sont souvent déjà existants de sorte que le maintien de la limite de construction n'est pas impératif. De plus, des chemins d'accès provisoires pour l'entretien peuvent être tolérés dans l'ERE, qui est suffisamment large en bordure des grands cours d'eau.

Pour les petits et moyens cours d'eau, en revanche, il faut distinguer plusieurs cas de figure. De manière générale, il est vrai que l'accès à un cours d'eau par l'une ou l'autre rive rend généralement possible l'intervention sur les deux rives. En cas de suppression pure et simple de la limite de construction, les interventions pourraient néanmoins s'avérer plus compliquées et plus coûteuses (machines et engins d'entretien avec bras pour accéder sur l'autre rive). Pour y remédier, il serait théoriquement possible de ne définir une limite de construction que sur une rive, mais cela nécessiterait une analyse détaillée par le service spécialisé et/ou la commune sur l'entier du réseau hydrographique concerné pour savoir sur quelle rive fixer la limite de construction.

Il y a des cas dans les lesquels le maintien de la limite de construction garde toute sa raison d'être. Il s'agit tout d'abord des cours d'eau enterrés, pour lesquels la limite de construction est nécessaire pour maintenir l'accessibilité à l'ouvrage et faciliter la réalisation d'un corridor d'évacuation des crues quand une remise à ciel ouvert n'est pas possible. La limite de construction demeure également nécessaire pour les cours d'eau situés en zone à bâtir qui sont revitalisés ou à revitaliser – y compris à remettre à ciel ouvert – selon la planification cantonale, ou qui présentent des déficits de protection contre les crues et d'entretien.

Si la limite de construction devait être supprimée sur ces tronçons, la commune ou l'entreprise mandatée pour l'entretien des eaux devrait trouver une solution d'accès aux eaux qui minimiserait le plus possible les dérangements et les nuisances aux riverains, au risque de devoir prendre en charge des frais importants de remise en état des terrains en propriété privée (art. 31 al. 3 LCEaux). A relever également qu'en cas d'absence d'espace suffisant, l'accès pour l'entretien par le lit du cours d'eau entraîne un fort impact sur la faune piscicole et présente un risque de pollution par les machines et engins utilisés (ex : fuite d'hydrocarbures).

Il faut encore relever que dans les cas où l'accès aux cours d'eau n'est pas suffisant dans la situation existante (tissu bâti dense, etc.), l'ERE doit être augmenté dans le cadre des projets de revitalisation ou de remise à ciel ouvert. Etant donné que les contraintes de l'ERE sont plus strictes que celles de

la limite de construction, il serait plus avantageux de garder la limite de construction dans ces cas pour éviter de devoir fixer un ERE plus large.

4. Analyse de variantes

Compte tenu de ce qui précède, deux variantes sont envisageables pour répondre à la demande des motionnaires :

Variante 1 – Maintien de la limite de construction et utilisation de la marge de manœuvre cantonale

Cette variante, conforme à la base légale actuelle (art. 25 al. 4 LCEaux), permet de garantir et faciliter l'accès aux cours d'eau ou étendues d'eau à des fins d'entretien, de travaux ou d'urgence. Le maintien de la situation actuelle permet également d'éviter des surcoûts à la charge des communes lors des travaux d'entretien. Le canton peut néanmoins faire usage de sa marge de manœuvre dans le cadre des installations autorisées dans la limite de construction, cette notion relevant du droit cantonal exclusivement.

La mise en œuvre de cette variante supposerait une définition des principes applicables par le canton dans l'interprétation de l'art. 25 al. 7 LCEaux (quelles installations tolérer dans la limite de construction, quelles dimensions et type, etc.). L'intégration de ces principes dans une directive peut être envisagée pour plus de transparence et de garanties pour les communes.

Variante 2 – Suppression partielle de la limite de construction

Cette variante propose de supprimer la limite de construction pour tous les cours d'eau et étendues d'eau, sauf pour les cours d'eau enterrés (pour des raisons de maintien de l'accessibilité à l'ouvrage) et pour ceux en zone à bâtir qui sont revitalisés ou à revitaliser – y compris à remettre à ciel ouvert – selon la planification cantonale, ou qui présentent des déficits de protection contre les crues et d'entretien. Cela va aussi dans le sens du deuxième lemme de la motion ; à la connaissance du Conseil d'Etat, il n'y a pas de position particulière de l'Office fédéral du développement du territoire sur ce point. En revanche, il existe une ouverture signalée de la part de l'Office fédéral de l'environnement pour l'adaptation des ERE en cas de revitalisation en général, et particulièrement sur les grands cours d'eau.

Cette variante présente l'avantage de supprimer la limite de construction partout, en ne la maintenant que dans les cas indispensables, à savoir sur certains cours d'eau ciblés qui présentent des problèmes de place à disposition, de manière à ne pas porter préjudice aux intérêts des communes dans le cadre des projets de revitalisation ou de remise à ciel ouvert.

La mise en œuvre de cette variante supposerait une modification de la LCEaux (art. 25 al. 3) et de mener une analyse pour identifier les cours d'eau concernés afin que les communes puissent ensuite corriger/intégrer les données de la limite de construction dans leur plan d'aménagement local.

Compte tenu des enjeux évoqués dans sa réponse, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter la motion et de retenir la variante 2 qui impliquera une modification de la LCEaux (art. 25 al. 3).

Si le Grand Conseil retient la variante 1, il doit alors refuser la motion, cette variante n'impliquant pas de modification légale et pouvant être réglée par l'émission de directives.