



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-67

Formulaires inutiles dans le cadre des demandes de permis de construire

Auteur :	Kolly Gabriel
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	18.03.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	18.03.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	20.08.2024

I. Question

Depuis de nombreuses années, le délai pour obtenir un permis de construire est un sujet récurrent. Il y a toujours plus de formulaires à remplir pour déposer une demande de permis de construire.

A titre d'exemple, lorsqu'un agriculteur dépose une demande de permis de construire (zone agricole), il doit systématiquement remplir le formulaire G « programme des volumes des engrais de ferme », une exigence du Service de l'environnement (ci-après : SEn). En effet, l'article 17 de la loi fédérale sur les eaux (ci-après : LEaux) stipule qu'un tel formulaire doit être rempli lorsqu'un permis de construire pour un bâtiment est sollicité. Ensuite, le formulaire doit répondre au prescrit de l'article 27 du règlement sur les eaux (RCEaux).

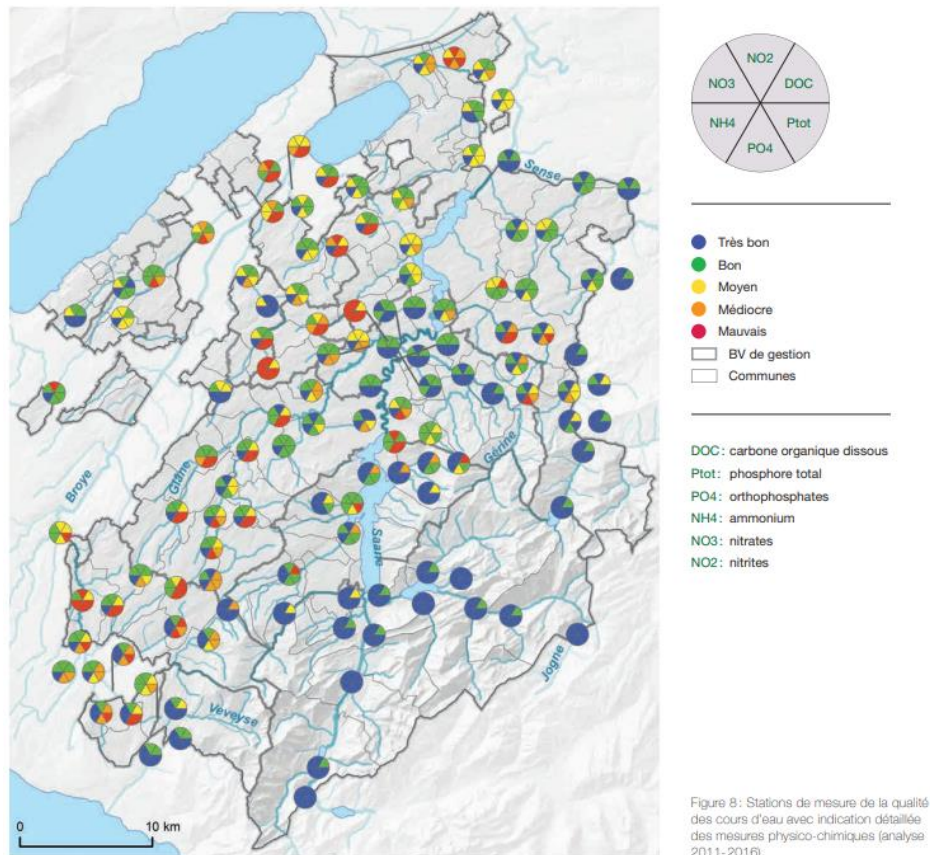
Or, il arrive que des demandes de permis de construire soient déposées pour des installations qui ne sont pas des bâtiments, en particulier des bâtiments qui ne créent pas d'eaux usées (simple hangar de machines, place goudronnée ou en gravier, etc.). Or, même dans ce cas, un tel formulaire est exigé. A lire le commentaire de l'article 17 LEaux, il apparaît que cet article se limite à de simples conditions liées à la technique d'évacuation des eaux et ne peut dès lors concerner que les ouvrages susceptibles d'avoir un impact sur les eaux (ZUFFEREY Jean-Baptiste, Commentaire de la loi fédérale sur les eaux, ad art. 17 p. 10).

En d'autres termes, la pratique exige un formulaire inutile pour l'examen de certaines demandes de permis de construire. Compte tenu de ce qui précède, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Pourquoi le SEn exige-t-il que le formulaire G « programme des volumes des engrais de ferme » soit rempli pour tout type de demandes de permis de construire, même si la demande concerne une construction qui n'a aucune incidence sur les eaux usées ?
2. Dans la mesure où cette vérification apparaît inutile pour certaines installations et constructions dont le permis est sollicité, le canton va-t-il changer sa pratique et exiger ce formulaire uniquement pour les constructions ayant un impact sur les eaux usées ?
3. Si tel n'est pas le cas, pourquoi ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

L'exploitation agricole du territoire exerce une pression importante sur les eaux qui peut se concrétiser par des déficits notables de leur qualité si l'on ne respecte pas les bonnes pratiques ou si les infrastructures ne sont pas adaptées. C'est particulièrement le cas pour le stockage d'engrais de ferme. La plupart des cours d'eau du canton sont touchés (cf. Figure 8 du plan sectoriel de la gestion des eaux – PSGE ci-après¹). Les déficits sont en particulier dus à des apports trop importants en azote ou en phosphore.



L'épandage d'engrais de ferme lors des périodes non adéquates, en particulier la période hivernale, peut poser des problèmes importants de pollution des eaux (mort de poissons). Il est donc soumis à de nombreuses contraintes afin d'éviter les pertes dans l'environnement, comme l'interdiction d'épandre des engrais de ferme lorsque le sol est saturé d'eau, gelé, couvert de neige ou desséché.

L'expérience a également montré qu'un automne pluvieux, l'arrivée précoce de la neige ou un printemps tardif peuvent contraindre les exploitants à épandre du lisier au mauvais moment. Il incombe toutefois à l'exploitant-e agricole de répartir judicieusement les épandages sur l'année, afin de disposer d'un volume de stockage suffisant durant ces périodes non adéquates.

¹ Plan sectoriel de la gestion des eaux – chapitre 10.3 p. 60 et chapitre 5.2.2 p. 25
https://www.fr.ch/sites/default/files/2022-09/plan-sectoriel-de-la-gestion-des-eaux--psge_0.pdf

Afin de se conformer aux prescriptions environnementales et limiter les incidents cités précédemment, l'entreposage de purin, fumier et de fourrages ensilés doit être parfaitement géré et leur utilisation doit respecter les bonnes pratiques en la matière. Toute exploitation agricole pratiquant la garde d'animaux de rente doit ainsi disposer d'installations permettant d'entreposer les engrais de ferme de manière adéquate. Pour faciliter la mise en œuvre de ces prescriptions, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) et la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME), via leurs unités concernées (Grangeneuve (Gn), Service des forêts et de la nature (SFN), respectivement Service de l'environnement (SEn)), coordonnent chaque année en prévision de la période hivernale les mesures adéquates en matière d'épandage et de dépôt d'engrais de ferme, notamment en termes de communication et d'information.

Les communications et les informations transmises ont pour base les relevés fournis par les stations météorologiques ainsi que des stations du réseau de mesure de l'humidité des sols. Afin d'éviter les erreurs, les communications publiées sur le site internet de Grangeneuve² contiennent des informations sur la manière d'utiliser judicieusement les engrais de ferme ou des recommandations identifiant les risques pour l'environnement (fiche technique). Des graphiques météo comprenant à la fois l'évolution des températures et des précipitations sont établis par le SEn sur la base des données recensées par ces stations météorologiques. Ils accompagnent et illustrent les communications publiées sur le site internet de Grangeneuve.

En termes de protection des eaux et, de manière générale, les exploitations agricoles sont soumises aux mêmes prescriptions de base que les autres biens-fonds en matière d'évacuation des eaux usées et pluviales. Les exploitations agricoles pratiquant la garde d'animaux de rente doivent en plus, disposer d'installations (fosse, fumière) permettant d'entreposer les engrais de ferme de manière adéquate et pour la durée nécessaire. Disposer de telles installations est une mesure indispensable pour la protection des eaux et le respect des prescriptions environnementales. Le contrôle de la capacité d'entreposage prescrite est délégué aux cantons par la législation fédérale.

L'article 27 du règlement sur les eaux (RCEaux)³ précise les capacités d'entreposage des engrais de ferme d'exploitations pratiquant la garde d'animaux de rente. En effet, il convient d'être attentif au volume des fosses à purin qui doit être assez grand pour traverser tout l'hiver : la capacité d'entreposage joue un rôle crucial dans la réduction des risques⁴.

1. Pourquoi le SEn exige-t-il que le formulaire G « programme des volumes des engrais de ferme » soit rempli pour tout type de demandes de permis de construire, même si la demande concerne une construction qui n'a aucune incidence sur les eaux usées ?

Pour disposer de la capacité d'entreposage prescrite, le dimensionnement des installations (fosse, fumière) est établi en fonction du potentiel de production d'engrais de ferme, d'eaux usées d'une exploitation et de la durée d'entreposage requise. Basée sur les aides à l'exécution et les principes de la Confédération, la quantité d'engrais de ferme et d'eaux usées est calculée selon les directives du SEn en accord avec Grangeneuve, conformément à l'article 26 du RCEaux.

² <https://www.fr.ch/grangeneuve/actualites/actuel-epandage-dengrais-de-ferme>

³ https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/812.11

⁴ Office fédérale de l'environnement (OFEV) - au nom de la loi, 2014

<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/droit/publications-etudes/publications/magazine-environnement-3-2014-au-nom-de-la-loi.html>

Elaboré il y a une quinzaine d'années, le **formulaire G « Programme des volumes des engrais de ferme »** concrétise les règles de dimensionnement pour les installations d'entreposage des engrais de ferme. Ce formulaire est utilisé comme outil de planification. Il permet également au SEn de contrôler rapidement la capacité d'entreposage d'une exploitation agricole. Dans le contexte d'une demande de permis concernant une exploitation agricole, le SEn vérifie que le projet respecte les prescriptions de base en matière d'évacuation des eaux usées et pluviales. Il contrôle également que l'exploitation agricole dispose de la capacité d'entreposage prescrite.

Dans la pratique, pour un projet ayant une incidence sur les eaux usées, le formulaire G est systématiquement demandé. Pour un projet n'ayant, a priori, pas directement d'incidence sur les eaux usées et si le SEn dispose d'informations récentes sur la capacité d'entreposage de l'exploitation agricole (moins de 5 ans), le formulaire n'est en principe pas exigé. Cependant, l'évolution rapide et récente des exploitations agricoles tend à faire modifier cette pratique (par exemple type de production, propriétaire, type de bâtiment) et de leur cheptel (par exemple nombre de places, espèce d'animaux détenus). En effet, cela nécessite un suivi des informations disponibles sur la capacité d'entreposage des exploitations agricoles. La modification du cheptel de l'exploitation peut avoir une grande incidence sur la production d'engrais de ferme, et donc sur le besoin de capacité de stockage. Pour cette raison et pour faire face à cette évolution dynamique des effectifs d'animaux des exploitations agricoles fribourgeoises, le formulaire G est donc demandé de manière plus systématique.

2. *Dans la mesure où cette vérification apparaît inutile pour certaines installations et constructions dont le permis est sollicité, le canton va-t-il changer sa pratique et exiger ce formulaire uniquement pour les constructions ayant un impact sur les eaux usées ?*

Voir les motifs exposés ci-avant et après.

3. *Si tel n'est pas le cas, pourquoi ?*

L'épandage d'engrais de ferme ne respectant pas les exigences de protection des eaux peut entraîner des conséquences pénales et administratives pour les exploitant-e-s. Un contrôle préalable de la capacité d'entreposage par le biais du formulaire G permet aux exploitant-e-s de s'assurer que la capacité de leur exploitation est bien suffisante, et de leur éviter ainsi les conséquences négatives d'une procédure pénale ou administrative dues à un manque d'information préalable.

Suite aux périodes 2012–2013 et 2013–2014 et un nombre de dénonciations auprès du ministère public très élevé (respectivement 27 et 51), l'Etat de Fribourg a entrepris d'améliorer la sécurité lors de l'utilisation (bonne pratique) et la capacité de stockage des engrais de ferme.

Sans posséder de statistiques détaillées, il est constaté cependant qu'en contrôlant régulièrement les capacités d'entreposage des engrais de ferme, en améliorant les capacités de stockage ainsi que l'information sur leur utilisation, les dénonciations au Ministère public ont diminué d'environ 90 % par rapport à la période 2012–2014 :

Période	Nombre de dénonciations
2012–2013	27
2013–2014	51
2014–2015	3
2015–2016	5
2016–2017	4
2017–2018	2
2018–2019	1
2019–2020	2
2020–2021	6
2021–2022	2

S'il estime donc que la pratique actuelle est satisfaisante, le Conseil d'Etat s'engage toutefois à examiner dans quelle mesure une simplification administrative serait envisageable, pour autant qu'elle soit possible et qu'elle contribue efficacement à la protection des eaux et à l'attention des agriculteurs et agricultrices sur la problématique du stockage des engrais de ferme.