

MESSAGE N° 145
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi sur les eaux
(LCEaux)

7 juillet 2009

INTRODUCTION

Les dispositions légales cantonales actuelles en matière de protection des eaux et d'aménagement de cours d'eau sont anciennes et quelque peu obsolètes. Le projet de loi sur les eaux qui vous est proposé vise à doter notre canton d'une législation compatible avec les lois fédérales, d'instruments spécifiques de gestion des eaux et de moyens financiers pour assumer cette gestion. Une de ses principales caractéristiques est de regrouper dans une seule loi les dispositions d'exécution de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux) et de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (LACE). L'option d'intégrer l'eau potable dans la loi sur les eaux, souhaitée par certains députés lors de l'examen de la loi sur la sécurité alimentaire, a été longuement analysée. Finalement, après examen, il a été décidé de maintenir la situation actuelle, mais avec une meilleure distinction des tâches et des domaines d'application. Le contrôle de la qualité de l'eau potable et le système en place pour sa distribution feront l'objet d'une nouvelle loi qui remplacera la loi sur l'eau potable de 1979. Par contre, le présent projet intègre la protection des ressources en eau qui comprennent les eaux souterraines dont provient la plus grande partie de l'eau potable ainsi que les eaux superficielles servant à l'alimentation de quelques réseaux de distribution. De plus, comme le demande déjà la LEaux, le projet attache une importance accrue à la préservation à long terme des ressources en eau et comprend des dispositions qui permettent la protection et l'utilisation rationnelle des ressources, dans le sens du développement durable.

La LEaux impose aux cantons de mener une politique de protection qualitative et quantitative des eaux. Elle demande notamment une meilleure maîtrise et une meilleure gestion des eaux usées, une évacuation plus rationnelle des eaux non polluées ainsi qu'une protection plus efficace des eaux souterraines et superficielles. Elle consacre par ailleurs le principe de causalité en son article 3a qui stipule que: «Celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la présente loi en supporte les frais».

Le projet de loi sur les eaux concrétise ces principes au niveau cantonal et favorise une prise en compte régionale des activités de protection des eaux en introduisant la notion de bassin versant.

Quant à la LACE, son objet essentiel est d'assurer la protection des biens et des personnes contre les crues en respectant les cours d'eau comme élément essentiel du paysage. Elle réserve aux cours d'eau un espace minimal nécessaire qui garantit à la fois l'écoulement des crues et la préservation des fonctions écologiques. Les crues récentes (1987, 1993, 1999, 2000, 2005, 2007) ont conduit au principe selon lequel il faut retenir les crues là où c'est possible et maintenir des espaces libres lorsque c'est nécessaire pour leur évacuation.

Le projet de loi concrétise ces dispositions au niveau cantonal. Il entérine par ailleurs le statut de maître d'ouvrage des communes pour l'exécution des mesures d'entretien, d'aménagement et de revitalisation des cours d'eau, alors

que ce rôle était dévolu auparavant aux propriétaires riverains.

Le présent message s'articule comme suit:

1. Les eaux dans le canton de Fribourg
2. La politique fédérale en matière d'eau
3. Présentation générale du projet de loi sur les eaux
4. Résultats de la consultation de l'avant-projet de loi sur les eaux
5. Incidences du projet de loi sur les eaux
6. Commentaire des articles

1. LES EAUX DANS LE CANTON DE FRIBOURG

La législation cantonale en vigueur s'appuie sur l'ancienne loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution. Elle a notamment favorisé la construction des stations d'épuration régionales et communales (29 STEP dans le canton à ce jour) ainsi que la construction des réseaux de collecteurs d'eaux usées. Actuellement 92% de la population fribourgeoise est raccordée à une installation centrale de traitement des eaux usées. Les travaux ont coûté quelque 1,7 milliard de francs, dont environ un tiers a été financé par des subventions fédérales et cantonales.

Si une amélioration de la qualité de nos eaux a pu être mise en évidence, il faut malheureusement admettre que ces travaux n'ont pas suffi à atteindre tous les objectifs fixés par la législation fédérale. Ce constat est d'ailleurs général sur l'ensemble du pays, où l'on observe notamment une diminution inquiétante de certaines espèces de poissons. Dans le canton de Fribourg, sur les 42 espèces de poissons et écrevisses recensées, 2 espèces ont déjà disparu et 20 autres sont menacées. Le nase a notamment disparu de la Broye et de la Sarine.

Même si l'on enregistre une légère amélioration, la qualité des rivières n'est souvent pas satisfaisante. Des études menées sur plus de 600 km de cours d'eau au début des années 80 et 90 ont révélé un état sanitaire mauvais, voire critique, sur près de la moitié des tronçons examinés sous l'angle physico-chimique et biologique. Des campagnes en cours depuis 2004 confirment ce bilan provisoire mitigé malgré certains progrès. Des analyses de la teneur en pesticides ont également été effectuées depuis 2006 dans douze des cours d'eau principaux du canton. Dans chaque cas, la présence de pesticides a été détectée et dans sept rivières, les valeurs dépassaient largement les exigences fixées par la législation fédérale.

Pour les lacs en revanche, l'amélioration de la qualité de l'eau est plus manifeste. La teneur en phosphore dans ces eaux a en effet considérablement diminué ces dernières années. L'interdiction des phosphates dans les lessives ainsi que l'optimisation des performances d'épuration ont joué à cet égard un rôle prépondérant. Néanmoins, il reste là aussi du chemin à parcourir pour atteindre les objectifs de qualité préconisés par la législation. C'est le cas en particulier pour le lac de Morat, dans lequel la teneur en oxygène en profondeur est régulièrement inférieure à la norme requise de 4 mg/l, limite en dessous de laquelle l'existence des poissons et d'autres organismes vivants peut être mise en péril.

La contamination par les polychlorobiphényles (PCB) observée pour certains poissons de la Sarine, de la Glâne

et du Lac de Schiffenen montre de plus que les principes actuels de surveillance de la qualité des eaux doivent être renforcés afin de prévenir suffisamment tôt les impacts à l'environnement et à la santé.

Il en est de même pour les micropolluants présents dans les eaux à des concentrations très faibles. Certains d'entre eux peuvent, même à ces niveaux de concentration, avoir des effets néfastes sur les écosystèmes aquatiques. L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEV) a lancé en 2006 le projet «Stratégie MicroPoll», qui vise à réunir les bases de décision et à développer une stratégie pour la réduction de l'apport dans les eaux de micropolluants.

Pour ce qui est des eaux souterraines, force est de constater la dégradation de leur qualité en maints endroits, comme le montrent les récents résultats publiés par l'OFEV dans le cadre du programme NAQUA. Or les eaux souterraines constituent plus de 80% de l'eau de consommation captée dans le canton pour les besoins de la population. La teneur en nitrates de ces eaux et en produits phytosanitaires dépasse parfois les limites admissibles, au point qu'il a fallu mettre certains captages hors service et en équiper d'autres d'installations de traitement coûteuses. Les communes concernées ont ainsi dû consentir des investissements importants pour assurer une alimentation en eau potable de qualité à leur population. Les objectifs écologiques de la législation fédérale sur les eaux fixent à 25 mg/l la teneur en nitrates des eaux souterraines utilisées comme eau potable ou destinées à cet usage. Il y va de la préservation à long terme de la qualité des ressources en eau.

Cette situation a incité le canton à préconiser un certain nombre de mesures pour sauvegarder un maximum de réserves en eau potable. Il a ainsi encouragé les agriculteurs à adhérer au programme des prestations écologiques définies par la nouvelle politique agricole. Le canton a développé dans ce contexte un concept cantonal d'application de la nouvelle stratégie proposée par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et l'OFEV. Plusieurs projets ont été initiés, qui devraient permettre à terme l'assainissement d'environ 5,5 millions de m³ d'eau, soit l'équivalent du quart de la consommation annuelle cantonale en eau. Les premiers résultats de ce programme paraissent certes favorables, mais de nombreux efforts devront encore être consentis pour aboutir à une réduction durable de la teneur en nitrates des eaux souterraines.

En résumé, on peut considérer que si les objectifs visés par la loi fédérale de 1971 et la loi cantonale d'application de 1974 ne sont pas tous atteints, les raisons principales résident dans les constats suivants: réseaux de canalisations inadaptés, mal entretenus et à l'étanchéité déficiente, rejets industriels non conformes, utilisation inadaptée d'engrais et de produits phytosanitaires par l'agriculture et d'autres utilisateurs malgré une forte diminution globale de la quantité d'adjuvants agricoles, prélèvements d'eau excessifs, débits résiduels hydroélectriques insuffisants, corrections de rivières peu judicieuses.

2. LA POLITIQUE FÉDÉRALE EN MATIÈRE D'EAU

2.1 La politique fédérale en matière de protection des eaux

L'ancienne loi fédérale de 1971 sur la protection des eaux privilégiait la notion de protection qualitative. La LEaux de 1991 envisage la question également sous un angle quantitatif, en particulier avec l'instauration de débits minimaux pour les cours d'eau. L'eau est désormais considérée comme un milieu vivant dont il faut favoriser le cycle naturel. La loi pose notamment les principes suivants:

- devoir de diligence: chacun doit s'employer à empêcher toute atteinte nuisible aux eaux;
- planification cohérente sur le plan communal, régional et cantonal de l'évacuation des eaux;
- infiltration des eaux non polluées, plutôt que déversement direct, partout où les conditions hydrogéologiques l'autorisent;
- réduction maximale des apports d'eaux non polluées aux stations d'épuration;
- utilisation parcimonieuse des réserves d'eau potable, dont la protection est par ailleurs renforcée;
- meilleure prise en compte de la protection des eaux dans l'agriculture;
- garantie de débits résiduels suffisants pour les cours d'eau impliquant des mesures d'assainissement dans les situations critiques;
- maintien de l'état naturel des cours d'eau et mesures de revitalisation pour les tronçons atteints;
- aménagement écologique des cours d'eau, avec interdiction de mise sous tuyaux;
- principe de causalité: celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la loi en supporte les frais (principe du pollueur/payeur);
- principe de la couverture complète des frais. Les taxes d'épuration doivent désormais couvrir tous les frais: construction, exploitation, entretien, assainissement, remplacement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux. Les détenteurs d'installations d'évacuation et d'épuration des eaux doivent dans ce but constituer les provisions nécessaires.

2.2 La politique fédérale en matière d'aménagement des cours d'eau

Par le passé, l'aménagement des cours d'eau en Suisse était orienté presque exclusivement vers la protection contre les crues et l'assainissement. Les travaux d'aménagement réalisés à cette époque ont fortement contribué au développement économique d'une partie du territoire mais ont, en contrepartie, déprécié de nombreux cours d'eau, tant du point de vue écologique que social.

Actuellement, près de 25% de tous les cours d'eau de Suisse sont aménagés en dur, soit 15 000 km environ. Leur espace a également été réduit à un tel point qu'il a fallu stabiliser les lits des rivières à l'aide de plus de 90 000 seuils artificiels. Sur le Plateau, où se trouvent des cours d'eau d'une grande importance écologique du point de vue de la reconstitution des eaux souterraines,

de l'approvisionnement en eau potable, de la diversité naturelle et de l'aménagement des paysages, 50% des cours d'eau sont rectifiés ou fortement aménagés. Cette situation a des effets négatifs sur la sécurité contre les crues car l'espace nécessaire au cours d'eau fait défaut. La diversité naturelle à l'intérieur et le long des cours d'eau est par ailleurs fortement réduite, la migration des poissons est souvent interrompue et les paysages sont appauvris du fait des déficits structurels des cours d'eau, ce qui réduit aussi leur valeur récréative pour la population. Par ailleurs, le pouvoir d'autoépuration des eaux est diminué.

Récemment, la politique de protection contre les crues a changé d'orientation. Après les événements catastrophiques de 1987, les mesures de protection prises contre les crues ont été réexaminées. Il a été décidé de prendre en compte tous les aspects du développement durable, de sorte que la politique fédérale actuelle d'aménagement des cours d'eau vise, d'une part, à se protéger des dangers et, d'autre part, à maintenir ou restaurer les fonctions naturelles et sociales des cours d'eau. Le 21 juin 1991, le Parlement fédéral a adopté la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (LACE). Elle renforce la protection des personnes et des biens matériels importants contre l'action dommageable des eaux, en particulier l'impact des crues. Il est désormais admis que les dommages ont pour origine principale le manque d'espace à disposition des cours d'eau et une utilisation du sol de plus en plus intense. La loi demande aussi que les interventions respectent dorénavant autant que possible le tracé naturel des eaux et leurs fonctions écologiques.

Les principes de la loi sont les suivants:

- priorité aux mesures d'entretien des cours d'eau et à la planification en matière d'aménagement du territoire;
- mesures constructives d'aménagement de cours d'eau seulement lorsque la planification le prévoit;
- maintien à un niveau constant de la protection contre les crues par l'entretien des cours d'eau et des ouvrages de protection;
- maintien, voire rétablissement des cours d'eau dans un état proche de l'état naturel, avec octroi d'aides financières aux cantons au titre de la revitalisation des cours d'eau;
- indemnités aux cantons pour des études de base telles que l'établissement de cartes des dangers, ou encore pour la construction ou le rétablissement d'ouvrages et d'installations de protection.

D'une façon générale, la stratégie mise en place, marquée par une action sur le long terme ainsi que par la volonté de favoriser la revitalisation, devrait entraîner une diminution sensible des corrections de cours d'eau.

Il y a lieu de signaler ici qu'une initiative populaire intitulée «Eaux vivantes (initiative pour la renaturation)» est actuellement en discussion au plan fédéral. Cette initiative vise à combler les déficits qui caractérisent différents domaines de la protection des eaux et à contribuer à la résolution des problèmes d'écologie des eaux, en particulier par le biais de la renaturation des eaux publiques et de leurs zones riveraines. Le Conseil fédéral et la Commission de l'environnement, de l'aménagement et de l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-E) proposent le rejet de l'initiative, constatant notamment que les préjudices économiques pour les centrales hydroélectriques seraient trop importants.

La CEATE-E a toutefois décidé d'élaborer, par la voie de l'initiative parlementaire, un contre-projet indirect à l'initiative populaire, décision à laquelle s'est ralliée la CEATE du Conseil national (CEATE-N). Le texte proposé par la CEATE-E prévoit l'adoption de dispositions légales concernant la revitalisation des eaux, l'atténuation des effets nuisibles des éclusées en aval des centrales hydroélectriques, la réactivation du régime de charriage, de nouvelles dérogations aux débits résiduels dans le cas de tronçons de cours d'eau à faible potentiel écologique et la prise en considération des petites centrales hydroélectriques méritant une protection en raison de leur intérêt pour le patrimoine lors d'assainissements des débits résiduels. Il tient compte des nouveaux objectifs en matière de politique énergétique et contient une proposition de financement des mesures proposées. En l'état, le présent projet de loi respecte les options prises par le contre-projet de la CEATE-E.

3. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROJET DE LOI SUR LES EAUX

Avec la LEaux, la gestion de l'eau doit se faire de manière globale. C'est dans cet esprit que le projet de loi cantonale regroupe les dispositions liées à la protection et à l'utilisation des eaux et celles concernant l'aménagement des cours d'eau. Les aspects liés à la distribution et au contrôle de l'eau potable ainsi qu'aux forces hydrauliques ne figurent toutefois pas dans cette loi, mais dans les législations ad hoc. Toutefois ces deux domaines sont également soumis aux dispositions des articles 10 et 11 du projet de loi.

Autre marque de cette approche globale: la gestion des eaux est une des composantes de l'aménagement du territoire. La loi fédérale y relative précise en effet que l'aménagement est un moyen de protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage. Le projet de loi se réfère spécifiquement à la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) et renvoie à ses procédures de planification et de construction.

3.1 Principes régissant la gestion des eaux dans le canton de Fribourg

Le projet de loi sur les eaux se base sur les grands principes suivants, en conformité avec la législation fédérale:

1. Le canton définit la politique générale de la gestion des eaux. Son instrument de base est le plan directeur cantonal. Celui-ci détermine les priorités au moyen d'études de base et de plans sectoriels. Le canton délègue ensuite les tâches de planification plus détaillées à accomplir au niveau des bassins versants.
2. Le projet définit le bassin versant comme entité géographique déterminante pour la gestion des eaux. Le bassin versant est délimité par des critères objectifs dépendant principalement de la nature et du relief.
3. Le bassin versant fait l'objet d'une planification d'ensemble concrétisée par un plan directeur de bassin versant. Celui-ci décrit l'état, les objectifs et les mesures à prendre pour la gestion globale des eaux. Il indique également les coûts des mesures, les délais et l'autorité d'exécution. En bref, le plan directeur de bassin versant précise les options et dit «qui fait quoi» en matière de gestion des eaux.

4. Le plan directeur de bassin versant est établi par les communes situées dans le bassin versant concerné. Pour l'élaboration du plan ainsi que pour son exécution, elles se groupent selon les formes fixées par la législation sur les communes (association de communes, conventions). Les plans généraux d'évacuation des eaux (PGEE) sont pris en compte et coordonnés avec le plan directeur de bassin versant.
5. Le financement de la protection des eaux se fait au niveau du canton, du bassin versant et de la commune, la participation financière de la Confédération étant réduite à la portion congrue:
 - a) au niveau cantonal, le financement des différentes tâches qui reviennent à l'Etat se fait par le budget. Elles comprennent notamment les études globales relatives à la gestion des eaux, les mesures de protection des ressources en eau, la surveillance générale de la qualité des eaux, ainsi que les activités d'information, de formation et de conseil.
 - b) au niveau du bassin versant, le financement des tâches relatives à l'organisation et à la mise en œuvre des plans directeurs de bassin versant est assumé par les communes concernées, avec la possibilité pour elles de percevoir dans ce but une redevance sur l'eau potable.
 - c) au niveau communal, le financement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux se fait par l'intermédiaire des taxes causales (taxe de raccordement, charge de préférence, taxe de base annuelle et taxe d'exploitation), comme l'exige la Confédération. Ces taxes, prélevées auprès des propriétaires de fonds, couvrent la part des frais d'étude et de construction d'ouvrages à charge de la commune ainsi que l'exploitation, l'entretien et le maintien de la valeur de ces ouvrages. Elles prennent aussi en compte les ouvrages de protection encore à réaliser selon la planification prévue par les plans généraux d'évacuation des eaux (PGEE).
6. La sécurité contre les crues est assurée prioritairement par des mesures d'organisation du territoire. L'objectif de la planification est de déterminer l'affectation et l'utilisation du sol en regard des risques et des dangers potentiels. Dans ce contexte, il s'agit de produire tout d'abord des études de base des dangers qui portent sur des périmètres étendus, indépendants des limites communales. Ces études de base sont considérées comme prioritaires par la Confédération. Leur ordre de priorité et le rythme de leurs révisions sont définis par les exigences du plan directeur cantonal et des plans d'affectation communaux.
7. L'aménagement des cours d'eau passe par la réservation d'un espace minimal nécessaire dans le but de limiter les dommages liés aux crues et de garantir les fonctions écologiques. Quant aux interventions proprement dites dans les cours d'eau, elles concernent les travaux d'entretien, la revitalisation et les mesures constructives de protection contre les crues.
8. Le financement de l'aménagement des cours d'eau se fait de la manière suivante:
 - a) les tâches de planification sont à la charge du canton et bénéficient de subventions fédérales;
 - b) les travaux d'entretien, de réfection, d'aménagement et de revitalisation sont à la charge des communes, avec participation financière des tiers

concernés. Ils bénéficient de subventions fédérales et cantonales.

9. Finalement, les communes sont tenues de collaborer entre elles en matière de gestion des eaux. Ce n'est qu'ainsi que les plans directeurs de bassin versant peuvent véritablement déployer leurs effets. Au niveau cantonal, il est proposé d'instaurer une commission cantonale de gestion des eaux. Il s'agit essentiellement d'accompagner la mise en œuvre de la loi, de favoriser l'échange d'expériences et de promouvoir les bonnes pratiques.

3.2 Le plan directeur de bassin versant

L'établissement du plan général d'évacuation des eaux (PGEE) à l'échelle communale révèle souvent que certains problèmes ne peuvent être complètement résolus à l'intérieur des limites de la commune. Ceci justifie de mener des études à une échelle plus large permettant d'élaborer une planification de gestion des eaux capable de résoudre les problèmes dans leur ensemble, qu'ils concernent l'évacuation et le traitement des eaux, l'aménagement des cours d'eau ou l'impact des activités sur le bassin versant.

A cet effet, le projet de loi introduit la notion de bassin versant, unité spatiale basée en grande partie sur des critères hydrographiques. Dans la mesure du possible, les bassins versants seront cependant «arrondis» afin de tenir compte des structures d'organisation existantes et d'éviter que des communes ne se retrouvent comprises dans plusieurs d'entre eux. Le bassin versant permet une gestion globale, décentralisée et efficace des eaux. Il est prévu de définir huit bassins versants dans le règlement d'exécution de la loi: Lac, Basse-Broye, Haute-Broye, Sarine, Singine, Gruyère, Glâne et Léman.

Chaque bassin versant fait l'objet d'une planification globale, concrétisée par un plan directeur, qui se caractérise par les éléments suivants:

1. Le plan directeur de bassin versant est le document fondamental de gestion globale des eaux autant du point de vue de la technique, du financement que de l'exécution. Certaines associations de communes pour l'épuration des eaux ont déjà élaboré une planification régionale de l'évacuation des eaux. Ces travaux seront intégrés au plan directeur de bassin versant qui tiendra lieu de plan régional d'évacuation des eaux (PREE) au sens de la LEaux.
2. Le plan directeur de bassin versant reprend les études de base, plans sectoriels et contenu du plan directeur cantonal. A l'échelle du bassin versant, il
 - précise l'état de la situation (état actuel et possibilités de développement dans le bassin versant);
 - détermine des objectifs;
 - fixe des mesures et un programme de surveillance des eaux pour le contrôle de leur efficacité;
 - édicte des règles propres à assurer la protection et la réhabilitation du milieu hydrographique en tenant compte des zones d'activités;
 - harmonise et intègre les planifications communales et régionales existantes.
3. L'élaboration du plan directeur de bassin versant nécessite les opérations suivantes:

- a) La description de l'état actuel du bassin versant. Elle précise les études de base cantonales et porte sur:
- l'affectation du sol (habitation, infrastructures, agriculture);
 - le fonctionnement des réseaux d'évacuation des eaux et des STEP centrales;
 - l'inventaire des sources potentielles de pollution ponctuelle et diffuse sur les eaux;
 - l'état des eaux superficielles d'importance régionale, notamment la protection quantitative des eaux, les zones menacées, l'écomorphologie, l'aménagement, le régime hydrologique, le régime de charriage, l'état sanitaire et le niveau de pollution;
 - l'inventaire des réserves d'eaux souterraines avec leur état qualitatif et quantitatif ainsi que les mesures prises pour leur protection;
 - l'état en matière d'aménagement des cours d'eau et de revitalisation;
 - le relevé et l'état des ouvrages de protection contre les crues.
- b) L'évaluation et la définition des mesures à prendre. Tenant compte du plan directeur cantonal et notamment des hypothèses de développement à long terme, il s'agit d'étudier les aspects suivants:
- eaux souterraines:
 - définition des mesures de protection et de préservation des ressources en eau;
 - définition des périmètres, secteurs et aires d'alimentation;
 - définition des contraintes liées aux modes d'exploitation des terrains agricoles.
 - évacuation et traitement des eaux usées:
 - définition générale des zones d'infiltration des eaux non polluées;
 - délimitation des périmètres des égouts et définition de leur système d'évacuation des eaux;
 - études d'hydraulique urbaine (rétention et traitement des eaux pluviales, mise en séparatif ou amélioration de réseaux unitaires, suppression des apports aux STEP d'eaux non polluées dont l'écoulement est permanent);
 - limitation de l'impact des eaux des voies de communication hors des localités;
 - concept d'utilisation d'engrais et de produits phytosanitaires respectueux des eaux;
 - optimisation du fonctionnement des STEP (adaptation ou raccordement à un autre réseau);
 - aménagement des cours d'eau:
 - respect de l'espace minimal nécessaire aux cours d'eau;
 - mesures de protection contre les crues;
 - zones inondables;
 - mesures de revitalisation;
- concepts d'entretien;
 - adaptation de l'occupation des sols;
- c) La mise en œuvre du plan, comprenant
- l'estimation du coût des mesures à prendre;
 - le principe de financement de ces mesures;
 - la définition des priorités et des responsabilités;
 - le planning général de la réalisation des mesures et de la surveillance des eaux pour le contrôle de leur efficacité.
4. La mise en œuvre des mesures résultant du plan directeur de bassin versant repose sur quatre niveaux: le canton, les associations intercommunales, les communes et les émetteurs d'eaux usées. L'entité chargée de la gestion du plan directeur de bassin versant assure la coordination entre ces niveaux.
5. Pour les cours d'eau et les lacs, le plan directeur de bassin versant doit prévoir les mesures d'intervention technique. Qu'il s'agisse d'entretien, d'aménagement, de revitalisation ou de correction, la nature et l'importance des mesures dépendent de standards de sécurité à l'égard des dangers liés aux crues. Les objectifs d'intérêt public et notamment de protection de l'environnement joueront également leur rôle. Les études de base de dangers, au sens de l'article 27 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (OACE), doivent être réalisées avant de fixer les statuts des cours d'eau. Ces études portent notamment sur l'établissement du cadastre des ouvrages de protection avec évaluation de leur état, de leur fonctionnalité et des cartes de dangers. Elles sont réalisées par le canton et font partie des études de base et plans sectoriels décrits à l'article 3 al. 1 du projet de loi.
- La fixation des standards de sécurité et la définition des concepts de mesures de protection s'appuient sur des analyses de risques. Ces études et leurs mesures d'exécution seront intégrées progressivement au plan. Il en va de même des interventions nécessaires à la suite d'événements dus aux forces de la nature.
6. Le plan directeur de bassin versant suit la procédure applicable aux plans d'aménagement régionaux en matière d'aménagement du territoire (consultation publique durant deux mois, approbation par le Conseil d'Etat). Une fois approuvé, le plan directeur de bassin versant est contraignant pour le canton, les associations intercommunales et les communes. Si le plan n'est pas élaboré dans les délais prévus par les communes concernées, il est subsidiairement établi par la Direction chargée de l'application de la loi, aux frais de ces communes.

3.3 Le financement de la protection des eaux

Le financement de la protection des eaux se fait conformément à la répartition des tâches prévues au chapitre 2 du projet de loi entre l'Etat, les bassins versants et les communes. Pour être complet, il faut aussi tenir compte des contributions financières de la Confédération pendant encore quelques années pour les STEP et les PGEE.

3.3.1 Financement au niveau fédéral

La politique de subventionnement systématique de la Confédération destinée à la mise en place des installations et équipements actuels appartient désormais au

passé, en vertu du principe du pollueur/payeur. Faisant exception à ce principe, le projet de loi permet de manière transitoire le subventionnement des ouvrages pour lesquels des demandes de subventions ont été introduites auprès de la Confédération avant le 1^{er} novembre 1997. Ces ouvrages bénéficieront du régime de subvention en vigueur à l'époque. Le montant des travaux est estimé à 25 millions et concerne des STEP. L'article 63 du projet de loi fait expressément référence à ces ouvrages. De même, les PGEE bénéficieront encore de subventions fédérales. Le canton continuera également à subventionner ces travaux et études pendant une période transitoire.

3.3.2 Financement au niveau cantonal

Pour assurer la préservation de cette ressource inestimable que représentent les eaux publiques, le projet de loi prévoit que les tâches de gestion des eaux au niveau cantonal soient assumées par l'Etat.

Elles concernent les études nécessaires à la gestion des eaux (notamment les tâches de planification, d'information, de formation, de conseil, de délimitation des périmètres, secteurs et aires d'alimentation destinés à la protection des eaux), ainsi que les inventaires et mesures de surveillance de la qualité des eaux s'y rapportant.

3.3.3 Financement au niveau du bassin versant

La participation de tous les utilisateurs de l'eau au financement des études et mesures de protection va dans le sens d'une plus grande responsabilisation de l'ensemble des acteurs concernés et marque une volonté commune de préserver l'eau comme une ressource primordiale. Pour aller dans cette direction, le projet prévoit une prise en charge au niveau du bassin versant des frais nécessaires à l'élaboration du plan, à la mise en place des structures, à la formation du personnel spécialisé et aux campagnes de mesures nécessaires pour vérifier l'efficacité du plan.

Pour ce faire, les communes comprises dans le périmètre d'un bassin versant ont la possibilité de créer un fonds, alimenté par une redevance à prélever auprès des consommatrices et consommateurs d'eau potable. La redevance forfaitaire est au maximum de 5 centimes par m³ d'eau consommée. A titre indicatif, pour une consommation spécifique de 200 litres par habitant et par jour, cette redevance maximale représente un coût spécifique de 3 fr. 65 par habitant et par an, soit un montant de près de 1 000 000 de francs par an pour l'ensemble du canton.

3.3.4 Financement au niveau communal

Au niveau communal, la couverture des charges relatives aux installations d'évacuation et d'épuration des eaux est assurée par la perception de taxes causales, conformément à l'article 60a LEaux, à savoir:

- Taxe de raccordement et charge de préférence: elles constituent en quelque sorte «l'achat» du droit d'utiliser le système d'assainissement existant. Elles servent à couvrir les investissements nets consentis pour la construction des ouvrages servant à l'évacuation et au traitement des eaux usées. La taxe de raccordement peut être perçue dès que le propriétaire peut accéder au réseau permettant l'utilisation de l'équipement; elle est unique.
- Taxe de base annuelle: elle sert à couvrir les frais fixes des ouvrages existants, composés de l'amortissement des dettes et des intérêts, ainsi que du maintien de leur

valeur. Elle couvre aussi les coûts de l'équipement de base encore à réaliser selon le PGEE. La taxe de base est prélevée annuellement.

- Taxe d'exploitation: elle prend en compte les coûts d'exploitation et d'entretien des ouvrages publics de protection des eaux. Elle est aussi prélevée annuellement.

Si la taxe de raccordement et la taxe d'exploitation sont déjà bien connues, la taxe de base annuelle n'est pas encore appliquée systématiquement par toutes les communes. Elle permet aux communes de disposer des montants nécessaires pour assurer le renouvellement et la construction des ouvrages de protection des eaux. Le produit de la taxe servira d'abord à rembourser les dettes et à en assurer le service (amortissements et intérêts). La constitution de réserves n'intervient que par la suite.

Il est important de préciser que la notion de réserve est relative, puisque celle-ci est utilisée au fur et à mesure afin de financer les investissements nécessaires et d'éviter aux communes de devoir faire face à des dépenses ponctuelles élevées risquant de mettre en péril leur équilibre financier. L'objectif est d'obtenir une stabilité des taxes basée sur un équilibre durable entre les recettes et les dépenses.

A noter finalement que, le cas échéant, les réserves provisoires générées par la taxe de base pourront être utilisées par les communes pour leurs propres besoins de financement. Toutefois, des mesures comptables strictes devront être prises afin d'assurer le moment venu la disponibilité de ces réserves.

Actuellement, près de 60 communes disposent déjà d'un système de taxes conforme à la législation fédérale et au présent projet de loi.

3.4 Le financement de l'aménagement des cours d'eau

3.4.1 Financement au niveau fédéral

Dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), l'aménagement des cours d'eau est une tâche commune des cantons et de la Confédération. Le projet de loi tient compte du nouveau modèle de subventionnement pour les ouvrages de protection et les études de base sur les dangers.

Avant l'entrée en vigueur de la RPT, la Confédération subventionnait individuellement chaque projet d'aménagement de cours d'eau. Le taux de la subvention fédérale pour le canton de Fribourg était au maximum de 45% et en moyenne de 40%. Le montant minimal de la subvention fédérale était de 100 000 francs, ce qui équivalait approximativement à 250 000 francs de travaux.

La RPT instaure une planification quadriennale des travaux. Les cantons s'engagent par convention-programme envers la Confédération qui finance leur activité première qui comprend les études de base, l'aménagement et l'entretien des cours d'eau.

Les conventions-programmes entre la Confédération et le canton concernant la revitalisation et les ouvrages de protection contre les crues sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2008 et couvrent la période 2008-2011. Elles prévoient un taux de subvention fédérale de 35% pour

les projets dont le montant des travaux est inférieur à 1 000 000 de francs. Le taux des subventions fédérales peut varier d'une période quadriennale à l'autre. Les montants inclus dans la convention-programme sont acquis au canton pour le subventionnement des projets.

Pour les projets d'aménagement de cours d'eau supérieurs à 1 000 000 de francs, la Confédération fixe le taux de subvention, qui est au maximum de 45%. Les cantons doivent lui adresser des demandes individuelles de subvention. Au contraire de l'offre de base, le montant pour les projets individuels n'est pas garanti. Pour que des projets puissent bénéficier du soutien financier fédéral, ils doivent satisfaire à certaines exigences minimales définies par la Confédération, en particulier la rentabilité économique des ouvrages. Celle-ci se définit par le rapport «efficacité des mesures de protection/coûts des ouvrages d'aménagement» qui doit être supérieur à 1. L'efficacité est déterminée en estimant la réduction du coût des dommages dû à la mise en œuvre des mesures de protection contre les crues.

3.4.2 Financement au niveau cantonal

Le canton subventionne les travaux d'aménagement, de revitalisation, de réfection et d'entretien des cours d'eau. Les conditions d'octroi et les taux maximaux seront fixés par arrêté du Conseil d'Etat qui pourra ainsi tenir compte des montants disponibles auprès de la Confédération selon les conventions-programmes en vigueur. Cette approche correspond à celle retenue pour les subventions en matière d'améliorations foncières et offre suffisamment de souplesse pour s'adapter aux variations des taux de subventions fédérales fixés dans le cadre de la RPT.

Le projet de loi maintient la subvention complémentaire, ancrée dans la Loi sur l'aménagement des eaux (LAE, RSF 743.0.1), pour les torrents et cours d'eau de montagne. Les ouvrages de protection dans ce domaine sont souvent très onéreux. Les phénomènes, tels que les laves torrentielles, sont violents et difficiles à contenir. D'autre part l'exécution des travaux en montagne est souvent complexe et engendre des coûts supplémentaires.

Le projet de loi donne la priorité aux mesures d'entretien des cours d'eau. Par conséquent, il propose une subvention complémentaire pour l'entretien des cours d'eau naturels ou revitalisés, à condition qu'il soit réalisé selon un plan d'entretien pluriannuel. L'établissement de ce dernier permet de tenir compte des contraintes locales et de respecter les différents intérêts en présence.

Par motion déposée le 12 juillet 2007 (M1024.07), les députés René FÜRST et Markus BAPST ont demandé au Conseil d'Etat de créer un fonds de revitalisation alimenté par 10% des redevances de concession perçues pour l'utilisation de la force hydraulique, afin d'encourager les projets de revitalisation. Dans sa réponse du 14 mai 2008, le Conseil d'Etat partageait l'avis des motionnaires sur le fait de soutenir les projets de revitalisation des cours d'eau. Toutefois, il estimait que les outils actuellement en place et l'avant-projet de loi étaient adaptés. Il a donc proposé de rejeter la motion, mais s'est déclaré prêt à compléter l'avant-projet de loi afin de dynamiser la revitalisation. Le présent projet de loi matérialise cette intention à l'aide de deux subventions complémentaires qui permettront, avec l'aide de la contribution fédérale, d'atteindre le plus souvent le taux maximum de 80% prévu dans la loi sur les subventions:

- la première subvention complémentaire est directement liée aux travaux de revitalisation et d'entretien des cours d'eau revitalisés, moyennant le respect de certaines conditions de qualité;

- la seconde subvention passe par une aide aux projets de revitalisation qui sont conduits en lien avec des projets d'amélioration foncière. Les projets de revitalisation de cours d'eau sont en effet souvent freinés ou bloqués pour des questions de maîtrise foncière. Concrètement, le problème de l'emprise de terrain associé aux projets de revitalisation est plus facile à résoudre, si ceux-ci sont associés à des projets d'amélioration foncière. Cela permet d'éviter de passer par des procédures délicates d'expropriation. Les projets de revitalisation et d'améliorations foncières continueront toutefois à être conduits et subventionnés indépendamment. Seules l'acquisition et la répartition des terrains nécessaires à l'exécution des travaux de revitalisation seront réglées par des syndicats d'améliorations foncières.

3.4.3 Financement au niveau du bassin versant

Le financement des frais nécessaires à l'élaboration du plan, à la mise en place des structures, à la formation du personnel spécialisé et aux campagnes de mesures destinées à vérifier l'efficacité du plan, y compris dans le domaine de l'aménagement des cours d'eau, est assumé par les communes concernées. Pour ce faire, elles peuvent affecter à ces tâches une partie du produit des redevances qu'elles ont la possibilité de prélever sur la consommation d'eau potable.

3.4.4 Financement au niveau communal

Déduction faite des subventions cantonales et fédérales, les communes devront assumer l'essentiel des coûts restants pour l'aménagement des cours d'eau. Le projet de loi prévoit cependant la participation éventuelle de tiers pour «avantage prépondérant», de même qu'il laisse – par souci d'équité notamment – la faculté aux communes de reporter des frais lui incombant sur les tiers intéressés.

4. RÉSULTATS DE LA CONSULTATION DE L'AVANT-PROJET DE LOI SUR LES EAUX

La première version de l'avant-projet de loi sur les eaux, mise en consultation publique en 2001, a fait l'objet de 206 réponses des instances et communes invitées à se prononcer. Les principes généraux, comme le concept de gestion globale des eaux, la décentralisation par bassin versant, le regroupement de la protection des eaux et de l'aménagement des cours d'eau ont rencontré un écho largement favorable. La revitalisation des cours d'eau a recueilli un accueil très différencié, notamment pour son financement et sa réalisation. Enfin, les avis concernant le financement des mesures de protection des eaux encore à réaliser ont été très partagés. Prévu pour se substituer aux subventions fédérale et cantonale aujourd'hui disparues, le fonds cantonal des eaux usées a été fortement remis en cause. Des communes ayant investi des sommes considérables pour la protection des eaux jusqu'à ce jour craignaient que le système proposé ne les défavorise; d'autres trouvaient le montant perçu trop élevé. Le mécanisme de financement retenu, à savoir l'alimentation d'un fonds cantonal par la perception d'une redevance proportionnelle au débit et à la charge polluante des eaux déversées, avait aussi été fortement contesté. Le fonds

a toutefois aussi eu ses partisans, puisqu'il permettait d'aider les communes dans la réalisation des nouveaux équipements encore nécessaires.

Le Conseil d'Etat a décidé de remettre en consultation un nouvel avant-projet de loi en 2006, qui tenait compte des résultats de la première consultation et de la coordination avec le projet de loi sur la sécurité alimentaire (problématique de l'eau potable).

Compte tenu de l'importance du projet, le dossier a été adressé à toutes les communes ainsi qu'aux associations d'épuration des eaux, entreprises d'endiguement et groupements d'adduction d'eau, aux services, directions et commissions du canton, aux services d'autres cantons (Berne et Vaud), à diverses associations et aux partis politiques. La consultation a suscité 152 réponses.

4.1 Appréciation générale

Proposé pour concrétiser le droit fédéral, l'avant-projet répond à une nécessité que personne ne conteste. Les destinataires ont particulièrement apprécié la cohérence de l'avant-projet, qui réunit dans un seul texte légal cantonal les dispositions des deux lois fédérales sur la protection des eaux (LEaux) et sur l'aménagement des cours d'eau (LACE). La prise en compte de l'eau dans sa globalité est ainsi assurée en grande partie. Certaines prises de position s'étonnent que l'alimentation en eau potable n'ait pas été prise en compte. Dans leur grande majorité, les intervenants déclarent pouvoir souscrire aux grandes lignes de la révision et à ses principaux objectifs, à l'exception des points controversés évoqués ci-après. Ils soulignent aussi l'évolution que le projet a suivie entre la première consultation de 2001 et celle de 2006, avec notamment l'abandon du projet de fonds cantonal des eaux usées.

Les dispositions relatives à la planification qui instituent le principe d'une gestion des eaux à trois niveaux (canton, bassin versant, commune) sont saluées dans la plupart des réponses. L'institution de bassins versants, bien accueillie par la grande majorité, fait l'objet de certaines réserves sur la constitution administrative des instances de gestion et sur la définition géographique de ces nouvelles entités géographiques.

Les dispositions reprises et adaptées de la LEaux et de la LACE font l'objet de remarques ou commentaires, mais pas de remises en question fondamentales. Certaines communes craignent que la protection contre les crues ne ressorte affaiblie en regard des tâches de revitalisation. La définition de l'espace minimal nécessaire aux cours d'eau soulève aussi quelques inquiétudes, de même que la disparition des entreprises d'endiguement. A l'inverse, les dispositions relatives à la revitalisation et aux possibilités de la subventionner davantage sont saluées et encouragées par les milieux de protection de la nature et du paysage. Il faut signaler toutefois que bon nombre de ces dispositions sont des concrétisations du droit fédéral qui ne peuvent pas être remises en cause.

4.2 Principaux points contestés

4.2.1 Le fonds cantonal

Le fonds cantonal affecté à la protection des eaux et des ressources en eau fait l'objet de critiques fondamentales. Le principe même du fonds est contesté, avec l'argument principal que son affectation sert à l'accomplissement de

tâches étatiques et au subventionnement de communes qui n'ont pas assumé leurs responsabilités dans les délais prescrits. La composition et le fonctionnement de la commission prévue pour gérer ce fonds sont aussi remis en question. Ce fonds retient tout de même l'adhésion de plusieurs communes ou organismes de protection de l'environnement, qui relèvent son utilité pour mener à bien efficacement les tâches de gestion à long terme des ressources en eau. Au vu des résultats de la consultation, le Conseil d'Etat propose d'abandonner le fonds cantonal, d'assurer le financement des tâches cantonales par le budget et de permettre aux communes de prélever une redevance sur l'eau potable pour le financement des tâches qui leur reviennent dans le cadre de la mise en place et de l'exploitation des bassins versants.

4.2.2 La taxe de base annuelle

La taxe de base annuelle est le deuxième aspect de l'avant-projet, qui a prêté à une certaine contestation. Les communes invoquent principalement la violation de leur autonomie pour contester le fait que la loi les oblige à prévoir des réserves pour le remplacement des ouvrages d'épuration des eaux, et surtout que les taux de la taxe prévue à cet effet soient aussi ancrés dans la loi.

La taxe de base annuelle, dont l'existence est commandée par le droit fédéral, est maintenue. Là aussi, des prévisions sont apportées quant à son utilisation. Elle servira d'abord à amortir les dettes, et ensuite seulement à constituer des réserves pour le maintien de la valeur des ouvrages existants et la réalisation de nouvelles installations. Le montant généré par cette taxe ne devra plus correspondre à l'entier de ces coûts (plancher fixé à 60% de ce montant). En ce qui concerne les taux de la taxe, le projet renonce à les inscrire dans la loi et demande aux communes de les fixer en se basant sur des critères techniques issus des PGEE permettant d'atteindre les objectifs visés par cette taxe.

5. INCIDENCES DU PROJET DE LOI SUR LES EAUX

5.1 Incidences financières et en personnel

5.1.1 Protection des eaux et des ressources en eaux

Concernant la protection des eaux et des ressources en eaux, le financement des tâches de gestion des eaux que doit assumer l'Etat représente un montant estimé à 700 000 francs par an. Il peut cependant varier d'une année à l'autre. En particulier lors de l'établissement de la planification cantonale, les moyens nécessaires seront plus importants et se monteront à 1 000 000 de francs par an environ.

A titre comparatif, le budget alloué par l'Etat à la protection des eaux entre 2001 et 2009 se monte à près de 1 500 000 francs par an, dont 1 300 000 francs par an pour le subventionnement d'ouvrages de protection des eaux. Selon l'évolution actuelle des projets, des subventions seront encore allouées de manière transitoire jusqu'en 2013, pour un montant estimé de 1 000 000 de francs par an.

En matière d'aménagement de cours d'eau, le projet de loi n'implique en lui-même aucune modification dans le mode de financement de la protection contre les crues. Les modifications résultent de l'introduction de la nou-

velle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Il découlera de la nouvelle subvention complémentaire pour les travaux prioritaires de revitalisation des cours d'eau conduits dans le cadre de travaux d'améliorations foncières une dépense supplémentaire estimée à 30 000 francs par an en moyenne. La subvention complémentaire pour l'entretien défini par un plan approuvé, devrait impliquer une augmentation des dépenses variant entre 50 000 et 100 000 francs par an. Toutefois l'amélioration de l'entretien devrait permettre une réduction substantielle du montant des dommages et des dépenses de réfection lors d'événements majeurs.

5.1.2 Mise en œuvre du projet de loi

La mise en œuvre du projet de loi nécessitera de pouvoir engager du personnel supplémentaire, en particulier pour assumer les tâches suivantes:

- veiller à une application cohérente de la planification cantonale, assurer une bonne coordination avec les bassins versants et aider les communes et les associations dans l'application des nouvelles dispositions légales;
- adapter la surveillance de la qualité des eaux à l'état de la technique (augmentation du rythme et des aspects analysés), afin de pouvoir réagir rapidement et de manière ciblée face aux atteintes constatées à la qualité des eaux;
- délimiter rapidement les secteurs, zones et périmètres de protection des eaux, fixer les restrictions nécessaires et s'assurer de leur application;
- veiller à une mise en œuvre efficace des mesures en matière d'aménagement et de revitalisation des cours d'eau.

5.2 Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

La répartition des tâches entre l'Etat et les communes est semblable à celle qui prévaut actuellement dans le domaine de la protection des eaux, mais avec quelques nouveautés et des responsabilités accrues pour les communes. La régionalisation de la planification demandera notamment aux communes de collaborer régulièrement entre elles pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans directeurs de bassin versant.

En matière d'aménagement des eaux, le projet de loi ne modifie pas la répartition des tâches Etat – communes. Il faut toutefois relever que l'aménagement et l'entretien des cours d'eau n'incomberont plus aux entreprises d'endiguement et aux propriétaires riverains, mais aux communes.

5.3 Eurocompatibilité

Le projet de loi respecte le droit fédéral et européen.

5.4 Développement durable

Le projet donne suite aux exigences du développement durable, qui est désormais un but de l'Etat ancré dans la Constitution cantonale:

- du point de vue environnemental, il vise la préservation à long terme de l'eau sous les aspects qualitatifs et quantitatifs. Il définit une gestion globale des eaux qui regroupe la protection des eaux superficielles et

souterraines, l'utilisation rationnelle de l'eau et l'aménagement des cours d'eau, notamment leur revitalisation;

- du point de vue économique, il instaure un régime de financement des tâches des collectivités publiques fondé essentiellement sur le principe de causalité, permettant de maintenir la valeur des ouvrages de protection des eaux. En matière d'aménagement de cours d'eau, l'amélioration de l'entretien devrait permettre une réduction substantielle du montant des dommages et des dépenses de réfection lors d'événements majeurs;
- du point de vue social, il associe plus étroitement les régions, les communes et les individus à la sauvegarde des eaux dans une perspective de préservation à long terme des ressources pour les générations futures. L'instauration d'une commission cantonale consultative renforce la participation de la société civile. Le projet augmente la sécurité face aux dangers de l'eau et la valeur récréative de l'eau pour la population.

5.5 Clause référendaire

La loi sera soumise au référendum facultatif selon l'article 102 let. d de la loi sur l'exercice des droits politiques (RSF 115.1).

En fonction des montants figurant au chapitre 5.1, elle ne sera par contre pas soumise au référendum financier obligatoire selon l'article 45 de la Constitution du canton de Fribourg (RSF 10.1) et l'article 102 let. e de la loi sur l'exercice des droits politiques, ni au référendum financier facultatif selon l'article 46 Cst et l'article 102 let. f de la loi sur l'exercice des droits politiques. En effet, le seuil du ¼ de % des dépenses du compte administratif de l'Etat en 2008 n'est pas atteint par les dépenses occasionnées par le projet, cumulées sur 5 ans (loi sur les finances, art. 25).

6. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 1 Objet

Cette disposition annonce le caractère subsidiaire et complémentaire du droit cantonal par rapport aux législations fédérales traitant des eaux. Elle précise d'emblée le caractère global de la présente loi qui intègre la protection des eaux et l'aménagement des cours d'eau sous la notion de «gestion des eaux».

L'aménagement des cours d'eau et des lacs recouvre ici l'ensemble du domaine de la protection contre les crues, notamment la stratégie de planification initiée par le droit fédéral, ainsi que les mesures techniques d'intervention dans les eaux.

L'article signale en outre les deux domaines régis par une législation spécifique: la distribution et le contrôle de l'eau potable et l'utilisation de la force hydraulique des cours d'eau. Ces domaines restent toutefois soumis aux principes de l'article 10 ainsi qu'aux dispositions de l'article 11 relatives au plan sectoriel des prélèvements d'eaux publiques.

Art. 2 Gestion des eaux

Cette disposition définit la gestion des eaux, terme générique recouvrant la plupart des domaines de l'eau. Elle

rompt ainsi avec une approche sectorielle, longtemps pratiquée au niveau légal et administratif.

La loi préconise une gestion globale des eaux qui doit s'opérer au niveau régional. Pour définir une région, la notion de bassin versant s'impose comme la plus judicieuse. Toutes les eaux s'écoulant à l'intérieur d'un bassin versant se trouvent réunies en aval, au point de confluence. C'est dire que tout événement qui se déroule en amont, tel que pollution, prélèvement d'eau ou aménagement, exerce forcément un impact en aval et influence les eaux au plus tard à leur point de confluence.

Il faut préciser que, pour des raisons de simplification, la délimitation des bassins versants sera sans doute quelque peu «arrondie» et, qu'outre les critères hydrographiques, elle tiendra aussi compte des structures d'organisation existantes des associations et des limites communales. Il est prévu de délimiter huit bassins versants couvrant l'ensemble du canton.

Art. 3 Planification cantonale

A l'instar des autres politiques publiques qui ont un effet sur l'organisation du territoire, la gestion des eaux s'inscrit dans le plan directeur cantonal. Elle fait l'objet, selon la terminologie de la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions, d'études de base et de plans sectoriels portant sur tous les aspects compris dans la notion de gestion des eaux. C'est donc à l'Etat qu'il appartient d'élaborer les études de base, relevés et autres inventaires. Il lui revient également de fixer dans le plan directeur cantonal les objectifs principaux pour l'ensemble du canton, par bassin versant ainsi qu'au niveau communal ou intercommunal. En conséquence,

- le plan directeur, les plans sectoriels et les études de base sont réalisés à l'échelle cantonale;
- le plan directeur de bassin versant est élaboré à l'échelle du bassin versant;
- le plan général d'évacuation des eaux (PGEE) est réalisé à l'échelle communale ou intercommunale.

Les études de base et plans sectoriels de la gestion des eaux définissent:

- l'état actuel du réseau principal des eaux superficielles et des ressources importantes d'eau souterraine, à l'aide de relevés, inventaires ou autres formes d'observation;
- l'analyse et les enseignements résultant de ces constats;
- la portée et la méthodologie des études de détail à entreprendre au niveau inférieur de planification (bassin versant).

Sur ces bases, les objectifs et principes généraux ainsi que les priorités d'action et moyens à mettre en œuvre sont définis et fixés dans le plan directeur cantonal.

A l'heure actuelle, plusieurs études et relevés existent ou sont en partie réalisés:

- La surveillance des eaux superficielles est assurée pour les rivières selon le système modulaire gradué (SMG) de la Confédération et par des prélèvements ponctuels réguliers pour les lacs. Pour les eaux souterraines, 55 sites de surveillance sont répartis dans le canton pour suivre la qualité des principales ressources. Toutefois, la répartition géographique des sites de surveillance, la répartition géographique des sites de surveillance, les paramètres analysés et surtout la fréquence insuf-

fisante des prélèvements ne permettent souvent pas de déterminer de manière précise et rapide l'origine des atteintes constatées à la qualité des eaux.

- En matière de protection des ressources en eau, le canton dispose d'un atlas qui date de 1992. Une étude préliminaire pour établir le plan sectoriel des prélèvements d'eaux publiques a été lancée. Un important travail est cependant encore nécessaire afin de disposer d'un inventaire complet des nappes souterraines et des installations servant à l'approvisionnement en eau, au sens de l'article 58 LEaux.
- La délimitation des principales zones de protection des eaux souterraines est en cours d'élaboration. Dans le canton, près de 120 zones S ont été légalisées; suite à une adaptation des bases légales, les règlements de 35 d'entre elles, approuvés avant 1998, doivent cependant être adaptés. On estime à 150 environ les zones de protection qui doivent encore être légalisées. A noter qu'aucun périmètre de protection des eaux n'a été légalisé à ce jour.
- Avec sept projets nitrates en cours, le canton de Fribourg a joué un rôle pionnier dans la mise en œuvre de l'article 62a LEaux. Des premiers résultats positifs de réduction des nitrates ont été obtenus, même si dans certains projets les teneurs en nitrates baissent plus lentement que prévu. Ce genre de projets doit cependant être étendu à d'autres ressources, surtout si l'on se fie aux résultats du programme de surveillance NAQUA réalisé par la Confédération. A l'échelle nationale, c'est en effet près de 20% des points de mesures choisis dans toute la Suisse qui présentent des teneurs en nitrates supérieures à 25 mg/l.
- En matière d'aménagement et d'entretien des eaux, un plan provisoire sur la revitalisation existe. Les cartes de dangers sont réalisées quant à elles à 50%.
- Concernant l'évacuation des eaux, la plupart des PGEE ont été réalisés. Sur un total de 210 PGEE (communaux et d'association) dans le canton de Fribourg, plus de 150 dossiers ont déjà été remis à fin 2008 pour examen préalable au service spécialisé. La soixantaine d'autres PGEE est en phase terminale de réalisation. Un travail de synthèse par bassin versant devra encore être réalisé.
- Dans le domaine de l'épuration des eaux, certaines STEP sont en limite de capacité ou devront subir à court terme des remises en état. Avant ces importants travaux, le plan cantonal d'assainissement doit être revu afin de définir où doivent être implantées les stations centrales d'épuration et quels périmètres doivent y être raccordés, de manière à minimiser les coûts de construction et les frais d'exploitation à venir.

Ces travaux pourront être repris ou complétés pour servir d'études de base et de plans sectoriels. L'Etat se doit de terminer la planification cantonale dans un bref délai pour que les communes puissent entreprendre leurs travaux et respecter le délai de 5 ans à partir de l'adoption de la planification cantonale pour l'établissement des plans directeurs de bassin versant. Dans la pratique, les études pourront démarrer en parallèle dans un certain nombre de cas, après discussion entre le canton et les bassins versants constitués.

A préciser qu'à l'alinéa 1 let. d, on entend par autres utilisations de l'eau non seulement la navigation (par exemple

amarrages, installations portuaires, etc.), mais également les eaux de refroidissement, les pompes à chaleur, etc.

Art. 4 *Plan directeur de bassin versant*

La première partie du message fait une large place à la présentation de ce plan (cf. pt 3.2); il y a lieu de s'y référer. Concernant le réexamen du plan qui doit intervenir lorsque les circonstances se sont notablement modifiées mais au moins tous les dix ans conformément aux prescriptions de la LATEC relatives au plan directeur régional (art. 33), il n'implique pas forcément une révision complète de l'instrument; celui-ci peut en effet être toujours valable ou ne faire l'objet que d'adaptations partielles.

Art. 5 *Surveillance*

L'Etat doit s'assurer, par l'observation, de l'efficacité des mesures prises au niveau du réseau principal des eaux superficielles et des ressources importantes d'eau souterraine. Au besoin et après avoir consulté les communes, il définit les mesures complémentaires nécessaires conformément à l'article 28 LEaux.

Art. 6–9 *Organes d'exécution*

Ces articles répartissent dans les grandes lignes les compétences entre l'Etat et les communes. Celles-ci peuvent agir individuellement ou en collaboration avec d'autres, selon les formes prévues par la législation sur les communes.

L'article 7 met la Direction chargée de l'application de la loi au bénéfice d'une clause générale de compétence. La répartition des tâches à l'intérieur de l'Etat se fait par la voie du règlement d'exécution.

Les communes continuent comme jusqu'à présent à collaborer avec le canton. Elles sont également tenues de collaborer entre elles dans les différents domaines de la gestion des eaux, ce qui s'impose avec la mise en place des structures de bassin versant.

Par ailleurs, l'instauration d'une commission pour la gestion des eaux, regroupant l'Etat, les représentants de l'association fribourgeoise des communes, les représentants d'associations intercommunales d'épuration des eaux et les milieux intéressés, doit aussi permettre d'examiner de manière globale les problèmes liés à la gestion des eaux et de faire progresser harmonieusement la mise en œuvre des nouvelles dispositions. Cette commission ne sera toutefois pas appelée à émettre des préavis sur des projets particuliers, tâche qui ressort de la compétence des services concernés.

Art. 10 *Ressources en eau et prélèvements d'eaux publiques*

Les principes de protection des ressources en eaux figurent déjà dans la loi sur le domaine public et dans la LEaux. Ils sont inscrits dans le projet de loi pour assurer leur prise en compte par tous les partenaires impliqués dans la protection et l'utilisation de ces ressources.

Le principe d'un régime hydrologique proche de son état naturel est repris de la LEaux. Il est complété par celui d'un régime de charriage équilibré dans les cours d'eau qui fait partie intégrante du contre-projet de la CEATE-E à l'initiative populaire «Eaux vivantes». La présence de retenues déséquilibre le régime hydrologique et de charriage des cours d'eau. Le but de la loi est donc d'imposer

aux propriétaires d'installation de prendre les mesures nécessaires au maintien de leur équilibre.

Le principe du maintien d'un régime de charriage équilibré ne change rien à la pratique actuelle de gestion des matériaux des cours d'eau naturels: la vidange des dépotoirs doit faire l'objet d'une demande d'extraction et d'autorisation en matière de pêche, comme actuellement. Les matériaux extraits sont soit réintroduits dans le cours d'eau où il y a un déficit, soit ils sont vendus ou directement exploités dans des projets de construction.

Art. 11 *Plan sectoriel des prélèvements d'eaux publiques*

Cette planification fait partie intégrante des études de base et plans sectoriels prévus à l'article 3. Elle se justifie par la pression sur les eaux souterraines, les lacs et cours d'eau qu'exercent les diverses formes d'utilisation dont ils font l'objet et donne suite aux principes inscrits dans plusieurs dispositions légales fédérales et cantonales:

- LEaux: article 58 al. 2 (inventaire des nappes souterraines et des installations servant à l'approvisionnement en eau);
- Ordonnance sur l'alimentation en eau en cas de crise: article 8 al. 1 (inventaire des installations d'approvisionnement en eau, des nappes souterraines et des sources qui se prêtent à l'approvisionnement en eau potable en cas de crise);
- Loi sur le domaine public: article 13 al. 1 (inventaire et carte des eaux souterraines du domaine public);
- Loi sur l'eau potable: article 22 (casier des eaux potables de l'ensemble des communes).

Art. 12 *Plan général d'évacuation des eaux (PGEE)*

La plupart des communes disposent aujourd'hui d'un plan directeur des égouts (PDE) visant à évacuer les eaux usées des ménages, de l'artisanat et de l'industrie, ainsi que les eaux de pluie et parasites dans un réseau de collecteurs unitaires essentiellement. En dépit de tous ses avantages, ce concept d'évacuation des eaux a aussi eu un impact négatif qui se manifeste de plus en plus avec l'extension des constructions dans les zones à bâtir. En effet, l'imperméabilisation des surfaces conduit, en cas de fortes pluies, à une augmentation massive des débits de pointe dans les cours d'eau, à une diminution de l'infiltration des eaux non polluées et de l'alimentation des nappes phréatiques, à une sollicitation plus intensive des rives des cours d'eau et à leur érosion ainsi qu'à une surcharge des stations d'épuration avec en corollaire une diminution du rendement entraînant des rejets néfastes à la qualité des eaux.

On a tenté jusqu'à présent de pallier ces problèmes par l'agrandissement continu des canalisations et par la correction de cours d'eau. Cette façon de faire n'apporte que des résultats partiels et insatisfaisants à terme.

Il faut envisager l'évacuation et le traitement des eaux de manière globale et différenciée, notamment dans les zones urbanisées. Les solutions techniques se doivent de prendre aussi en compte le système hydrologique naturel et les exigences de protection des eaux superficielles et souterraines. Cette démarche est à l'origine du plan général d'évacuation des eaux (PGEE). Celui-ci ne comprend pas seulement la construction des ouvrages servant à l'évacuation des eaux, mais aussi l'exploitation, l'en-

retien, le renouvellement et l'adaptation continue de ceux-ci aux nouvelles connaissances et expériences.

Le PGEE fixe à l'échelle communale les mesures nécessaires, ainsi que leur délai de réalisation. En particulier pour la transformation des réseaux en système séparatif ou l'amélioration du concept d'évacuation et de traitement des eaux pluviales, il permet de distinguer les ouvrages devant être réalisés à court terme de ceux dont la construction peut être différée dans le temps.

Art. 13 *Liquides de nature à polluer les eaux*

Pour préserver les eaux souterraines l'Etat se doit de veiller à ce que les installations de stockage, notamment, soient réalisées et entretenues de manière à éviter toute pollution. Cette surveillance concerne à l'échelle du canton près de 800 citernes en zone S et plus de 32 000 en secteur A_U.

Art. 14 *Assainissement des installations et équipements*

Cette disposition permet d'obliger les propriétaires d'exploitations artisanales, industrielles et agricoles à assainir leurs installations lorsqu'elles ne sont pas conformes aux prescriptions fixées par le droit fédéral ou cantonal.

Art. 15 *Secteurs de protection des eaux,*
a) Délimitation

Les cantons sont tenus de distinguer entre les secteurs particulièrement menacés et les autres secteurs.

Pour les secteurs particulièrement menacés, l'article 29 OEaux prescrit quatre délimitations:

- les secteurs A_U destinés à protéger les eaux souterraines exploitables;
- les secteurs A_O dont le but est de protéger les eaux superficielles et leur zone littorale, dans la mesure où cela est nécessaire, pour garantir une utilisation particulière de l'eau;
- l'aire d'alimentation Z_U qui couvre la zone où se rassemblent, à l'étiage, environ 90% des eaux du sous-sol pouvant être prélevées au maximum par un captage; cette aire d'alimentation vise la protection qualitative des eaux souterraines qui servent à l'alimentation en eau potable;
- l'aire d'alimentation Z_O qui couvre le bassin d'alimentation d'où provient la majeure partie de la pollution des eaux superficielles.

Le but de ces délimitations Z_U et Z_O est d'offrir une protection des eaux encore plus étendue que les zones S de protection des captages.

Art. 16 *Secteurs de protection des eaux,*
b) Mesures prises par l'agriculture et indemnité

L'article 62a LEaux précise les limites des allocations d'indemnités aux agriculteurs pour empêcher le ruissellement et le lessivage de substances. Le même article précise qu'il appartient aux cantons de distribuer le solde des indemnités aux ayants droit. Le règlement d'exécution définira les mesures de protection des eaux que doivent prendre les agriculteurs; il tiendra compte des contrats en cours et des mesures déjà en vigueur. La voie conventionnelle a été choisie pour l'attribution de ces indemnités. En cas de nécessité, l'Etat peut imposer certaines mesures d'intérêt public.

Cet article permet de reprendre les objectifs poursuivis par l'arrêté du Conseil d'Etat du 28 novembre 2000 relatif à la réduction des charges en nitrates provenant de l'exploitation agricole du sol. Cet arrêté sera abrogé à l'entrée en vigueur de la loi.

Art. 17 *Zones de protection des eaux souterraines*
a) Délimitation et restrictions

L'alinéa 1 précise les devoirs des détenteurs d'ouvrages de captage pour l'établissement des zones de protection des eaux souterraines (zones S); les délais de réalisation sont inscrits à l'article 62.

L'alinéa 2 introduit le principe de l'interdiction des sondes géothermiques dans les zones de protection, conformément au chiffre 22 de l'annexe 4 de l'OEaux.

L'alinéa 3 entérine une pratique découlant des prescriptions fédérales, qui fixent des exigences particulièrement difficiles à remplir pour les entreprises implantées en zone de protection. Pour éviter des conflits ultérieurs prévisibles et en vertu du principe de précaution, il est plus efficace de renoncer à l'implantation de zones d'activité (industrielle ou artisanale) en zone S.

Art. 18 *Zones de protection des eaux souterraines*
b) Procédure

L'application du plan des zones de protection des eaux souterraines modifie très souvent l'utilisation des sols. Il est donc logique d'adopter une procédure analogue à celle de l'approbation des plans d'affectation des zones.

Art. 19 *Zones de protection des eaux souterraines*
c) Contrôle

Il apparaît que le détenteur du captage est celui qui peut le mieux contrôler et faire respecter les prescriptions du règlement. Il se montrera d'autant plus vigilant qu'il est également responsable de la qualité de l'eau distribuée. Une autre instance ne pourrait effectuer que des contrôles très sporadiques qui n'auraient ni l'impact, ni l'efficacité recherchés. L'Etat se réserve cependant la possibilité de faire des contrôles par pointages.

Art. 20 *Périmètres de protection des eaux souterraines*

Cette disposition confère à l'Etat la tâche de fixer les périmètres de protection nécessaires afin de préserver les ressources en eau. Elle détermine en outre la procédure et le principe de recouvrement des frais. Les périmètres sont établis en prévision de captages futurs et déploient en principe les mêmes effets que les zones de protection.

Art. 21 *Intervention en cas d'accident et police de la protection des eaux*

Cette disposition répond aux exigences de l'article 49 al. 1 de la LEaux. Le règlement d'exécution précisera les tâches de police de protection des eaux et désignera les services impliqués pour l'intervention, notamment en cas d'accident impliquant des hydrocarbures ou des substances chimiques.

Art. 22 *Principes*

Cet article introduit les dispositions concernant l'aménagement des cours d'eau et des lacs. Il rappelle les objectifs essentiels en la matière: la protection contre les crues et la revitalisation. Il réaffirme la priorité des mesures

d'entretien et de planification par rapport à celles de correction, conformément aux dispositions fédérales.

L'entretien a pour but de maintenir la protection contre les crues à un niveau constant. Il est également indispensable à la sauvegarde des cours d'eau naturels. Il englobe toutes les interventions techniques telles que le nettoyage des lits, les soins à la végétation, l'enlèvement de dépôts alluvionnaires, l'entretien courant des ouvrages de protection. L'objectif est d'assurer le bon écoulement des crues, sans modifier le caractère du cours d'eau.

La planification vise essentiellement à déterminer l'affectation et l'utilisation des sols en regard des risques et des dangers potentiels. Elle s'appuie sur les études de base de dangers et des analyses de risques. Elle englobe toutes les études de portée générale et les inventaires établis pour définir les objectifs et les modalités de gestion des cours d'eau.

Les études de portée générale et les inventaires sont, pour l'essentiel, définis sous la désignation d'études de base par l'article 27 de l'Ordonnance du 2 novembre 1994 sur l'aménagement des cours d'eau (OACE), et portent sur l'établissement et la tenue à jour:

- des cartes de dangers
- du cadastre événementiel (inventaire des événements dommageables vécus, de leur intensité, extensions et conséquences)
- du cadastre des ouvrages et installations de protection et de leur état
- du cadastre de l'espace minimal nécessaire aux cours d'eau
- des stations de mesure requises dans l'intérêt de la protection contre les crues et leur exploitation.

Le canton est amené à effectuer d'autres études de planification, notamment en relation avec la revitalisation des cours d'eau, pour mieux définir les besoins, opportunités et priorités de telles mesures. Ces études peuvent également avoir pour objet de préciser les modalités de gestion de cours d'eau soumis à un statut de protection particulier en vertu d'ordonnances fédérales (par exemple zones alluviales d'importance nationale).

L'examen périodique de l'état des cours d'eau et des ouvrages de protection dictera les programmes d'interventions (entretien, réfection, reconstruction, aménagement). Ceux-ci seront introduits sous forme d'objectifs et de modalités de gestion dans les plans directeurs de bassins versants.

Art. 23 *Revitalisation*

D'après les relevés écomorphologiques effectués dans le canton jusqu'en 2006, 62% des 325 km de cours d'eau analysés ne sont plus dans un état naturel. Fait parlant à mettre en relation avec cette banalisation des cours d'eau, la moitié environ des espèces indigènes de poissons du canton figurent sur la liste rouge des espèces menacées.

Cet article définit la nature des mesures de revitalisation destinées à garantir ou rétablir les fonctions naturelles des cours d'eau. Il s'agit de mesures qui dépassent la simple prise en compte de la protection contre les crues.

La possible remise à ciel ouvert des cours d'eau découle du principe d'interdiction de la couverture ou mise sous terre des cours d'eau édicté par l'article 38 LEaux. Cette mesure peut être essentielle, également sous l'angle de la

sécurité à l'égard des crues. Le principe de proportionnalité a été rappelé afin d'assurer la réalisation de mesures techniquement et économiquement supportables. Dans chaque cas, il faudra procéder à une pesée des intérêts entre le besoin de préserver les bonnes terres agricoles d'une part et les intérêts liés à la remise à ciel ouvert de cours d'eau sous tuyaux d'autre part.

L'Etat ne peut pas ordonner la remise à ciel ouvert des cours d'eau; par contre, il peut interdire la mise sous tuyaux de cours d'eau ou la restauration d'anciens tuyaux, sous réserve des exceptions prévues dans la LEaux.

Art. 24 *Cours d'eau, lacs et rives*

Le classement en zone protégée des surfaces riveraines nécessaires aux cours d'eau est indispensable pour garantir la mise en œuvre cohérente des mesures de réaménagement préconisées. Celles-ci répondent aux principes de rétention des crues dans des espaces libres, de minimisation des interventions et de prévention de l'exposition aux dangers naturels.

Art. 25 *Espace minimal nécessaire aux cours d'eau*

Depuis près d'un siècle, l'espace affecté aux cours d'eau a fortement diminué. L'utilisation toujours plus intensive du sol explique ce phénomène. Des corridors d'évacuation des crues doivent être maintenus libres ou créés, pour éviter que des événements extrêmes n'occasionnent des dommages ruineux. Les dernières crues de 1999, 2000, 2005 et 2007 ont montré, à l'échelle nationale, la nécessité d'assurer un parcours pour les eaux lors d'événements majeurs. Les cours d'eau doivent souvent pouvoir disposer de davantage d'espace. Leur équilibre naturel et la reconstitution de milieux naturels ou proches de l'état naturel en dépendent également. La revitalisation et les interventions au titre de corrections de cours d'eau impliquent donc qu'on attribue aux cours d'eau des surfaces riveraines plus étendues.

L'alinéa 1 établit que la détermination de l'espace minimal nécessaire demandée à l'article 21 al. 2 de l'OACE est du ressort de l'Etat. Les communes sont invitées à intégrer cet espace dans leur plan directeur d'aménagement local (PAL). Plusieurs communes ont déjà inscrit l'espace minimal nécessaire dans leur PAL et reporté dans le règlement communal d'urbanisme le texte proposé dans le guide: «Aucune construction ou aménagement (modification de la topographie existante, pose de clôtures, etc.) ne peut être réalisé à l'intérieur de l'espace nécessaire aux cours d'eau». Le public a la possibilité de prendre position par rapport à cette délimitation dans le cadre de la procédure de mise à l'enquête du PAL. La réservation d'un espace minimal nécessaire, par exemple pour un cours d'eau sous tuyau, ne contraint pas les propriétaires riverains ou la commune à le remettre à ciel ouvert ou à le revitaliser. Cela permet simplement d'éviter l'implantation de nouvelles infrastructures proches des cours d'eau, qui risqueraient d'être endommagées en cas de crue, et de maintenir la possibilité d'aménager les cours d'eau en respectant mieux ces fonctions naturelles. Les constructions et les infrastructures existantes dans l'espace minimal nécessaire sont maintenues et peuvent faire l'objet de mesures d'entretien. Il est également important de préciser que la délimitation de l'espace minimal nécessaire ne conduit pas à une modification de la propriété, qui reste inchangée. Il y a par contre une restriction concernant l'exploitation du bien fonds.

La Confédération a proposé en 2000 une méthode pour la détermination de l'espace nécessaire pour les cours d'eau. Le point de départ de cette méthode est l'évaluation de la largeur naturelle du cours d'eau. Elle est déterminée sur la base d'observations sur le terrain et la considération de documents historiques, tels que les anciennes cartes topographiques. Connaissant la largeur naturelle du cours d'eau, il est alors possible de déterminer son espace nécessaire à l'aide d'un abaque produit par la Confédération. Cet espace est finalement ajusté et fixé selon les particularités du site. La délimitation définitive de l'espace minimal tient par ailleurs compte des infrastructures ou des constructions présentes.

A la fin de l'année 2008, le canton avait déterminé l'espace nécessaire au cours d'eau sur le territoire de 40 des 168 communes fribourgeoises. A la fin de l'année 2010, cet espace devrait être délimité pour 35 communes supplémentaires. A ce rythme, l'espace minimal nécessaire devrait être défini pour l'ensemble des cours d'eau fribourgeois à la fin 2013.

L'alinéa 2 règle les cas où l'espace minimal nécessaire n'est pas encore délimité. Lors de l'examen de permis de construire ou des révisions des PAL notamment, le service compétent déterminera l'espace minimal nécessaire pour les tronçons de cours d'eau, où il n'a pas encore été défini. Pour ce faire, il tiendra compte entre autres de la nature du cours d'eau et de ses rives, des exigences pour son entretien et son aménagement, du danger lié aux crues ainsi que de la préservation des constructions et des installations. A défaut d'une telle détermination, l'espace minimal nécessaire est fixé à 20 mètres à partir de la ligne moyenne des hautes eaux. Cette règle est reprise de la loi cantonale sur l'aménagement des cours d'eau de 1975 (art. 46). Dans la pratique, cette règle devrait toutefois être très rarement appliquée, car la détermination systématique de l'espace nécessaire au cours d'eau fait partie pour l'Etat de ses tâches prioritaires.

Les alinéas 3 à 8 règlent l'affectation de l'espace nécessaire dans l'aménagement du territoire et précisent quelles constructions sont autorisées ou interdites dans cet espace. Ils reprennent et complètent le principe déjà inscrit dans le plan directeur cantonal.

L'espace minimal nécessaire devrait être libre de toute construction. L'alinéa 3 définit une distance de construction à respecter entre les bâtiments et l'espace minimal nécessaire, comme ceci existe aussi pour les forêts. Cette distance est au minimum de 4 mètres. Elle est appliquée systématiquement depuis plusieurs années déjà. Cette disposition donne donc un caractère légal à la pratique actuelle.

L'espace minimal est défini dans les zones à bâtir et les zones agricoles. Il est classé en zone protégée chaque fois que cela est possible et, à défaut, il fait l'objet de mesures particulières de protection (alinéa 4). Etant donné que le but de la définition de l'espace minimal nécessaire est de ne plus autoriser de nouvelles constructions trop proches de la rivière, la zone à bâtir ne peut pas être étendue dans l'espace minimal (alinéa 5).

Les dépôts de matériaux ou la modification du terrain naturel ne sont pas autorisés dans l'espace minimal nécessaire (al. 6). Toutefois, une exception est faite pour les chemins pédestres et de desserte agricole, qui peuvent être autorisés exceptionnellement dans l'espace minimal (al. 7).

Finalement, l'alinéa 8 précise quel type d'aménagement est autorisé entre l'espace minimal et la distance de construction. Seuls des aménagements extérieurs y sont permis. Afin de pouvoir circuler le long des rives et d'accéder au cours d'eau, aucun objet ne doit empêcher la libre circulation entre ces deux limites.

Le schéma en annexe illustre de façon simplifiée la délimitation de l'espace nécessaire et de la limite de construction.

Art. 26 Service d'alerte

La charge d'organiser le service d'alerte nécessaire face aux dangers de l'eau est confiée aux communes. Elles doivent le faire en cohérence avec les dispositions en matière de dangers naturels, de police du feu et l'organisation de prévention et lutte contre les éléments naturels (pompiers, protection civile).

Art. 27 Travaux, a) Exécution

Les tâches d'aménagement, de réfection et d'entretien des cours d'eau sont attribuées aux communes qui pourront s'organiser en associations de communes, notamment selon la nature, l'étendue et l'importance des travaux. Il s'agit d'une modification majeure par rapport au système actuel, qui attribue ces tâches aux propriétaires riverains ou à des entreprises d'endiguement formées des propriétaires fonciers et/ou des communes intéressés aux travaux. La modification se justifie à plusieurs titres:

- les communes peuvent mieux que les propriétaires riverains prendre en compte l'intérêt public prépondérant (protection de l'environnement, protection de la nature, lutte contre les crues);
- les communes du bassin versant ont une vue globale des mesures de planification et de gestion;
- les formalités de gestion administrative sont largement simplifiées (abandon des périmètres et de la répartition des frais entre de nombreux propriétaires).

En tant que maître d'œuvre, les communes devront élaborer des projets d'aménagement et de revitalisation; elles procéderont aux travaux; elles géreront des programmes d'entretien. Elles mèneront également les procédures d'approbation (permis de construire, autorisations diverses) et de financement (demandes de subventions). Les communes pourront avoir recours au service spécialisé en matière d'aménagement des cours d'eau qui assurera, comme actuellement, l'exercice de la police des eaux, le rôle d'organe de subventionnement ainsi que la surveillance générale des travaux.

La charge des travaux relatifs aux rives des lacs artificiels incombe comme actuellement à leur exploitant.

La disposition concernant l'exécution de travaux nécessités par la présence d'ouvrages et d'installations sur les cours d'eau se base sur le principe de causalité. Ces travaux sont donc exécutés par le propriétaire de ces ouvrages. Ceci respecte la pratique actuelle.

Art. 28 Travaux, b) Surveillance

Le service compétent assume la surveillance générale des travaux au bénéfice de subventions. Deux raisons motivent ce choix: le contrôle de conformité d'une part et l'utilisation rationnelle des deniers publics d'autre part.

Art. 29 Travaux, c) Procédure

La procédure de permis de construire est applicable pour les interventions qui modifient sensiblement l'état ou le caractère d'un cours d'eau (aménagement constructifs, corrections). A contrario, les mesures d'entretien ne sont pas soumises à permis de construire.

Art. 30 Travaux, d) Mesures urgentes

Les dispositions réglant les mesures d'urgence sont reprises de l'actuelle loi sur l'aménagement des eaux (LAE). Elles restent nécessaires pour les mesures de sécurité immédiates. De même, reste justifiée la possibilité de répartir les frais entre les propriétaires. C'est le cas notamment pour toutes les interventions mineures qui ne s'inscriraient pas dans un concept de mesures dûment planifiées.

Art. 31 Travaux, e) Utilisation du fonds d'autrui

Ces dispositions sont reprises de la LAE. Elles permettent d'obliger les propriétaires concernés et les exploitants à mettre les terrains riverains à disposition en cas de travaux sur un cours d'eau.

Art. 32 Acquisition de terrain, a) Forme

Les actes de transfert de propriété doivent pouvoir être simples et peu onéreux pour la collectivité publique, et cela pour l'ensemble des opérations d'acquisition des terrains ou autres droits. Cet article a pour but de permettre l'établissement des actes par le géomètre; il est en concordance avec la loi du 7 novembre 2003 sur la mensuration officielle (LMO).

Art. 33 Acquisition de terrain, b) Mention

La disposition est destinée à assurer, en toutes circonstances, la réservation de terrains et droits nécessaires à l'exécution de travaux. Sa teneur est conforme à la LMO.

Art. 34 Interdictions

Les interdictions ou restrictions portent sur des activités préjudiciables à l'équilibre naturel des cours d'eau et au bon écoulement des hautes eaux. Il s'agit de dispositions reprises de la loi actuelle, avec une mise à jour pour la lettre d.

Art. 35 Mesures d'intervention

La possibilité d'intervention en cas d'actions illicites est un corollaire nécessaire aux interdictions de l'article 34. Son attribution à l'Etat est un gage de rapidité et d'efficacité par rapport à une procédure de dénonciation ou plainte à une autorité tierce.

Dans les cas d'aménagement illicite, les dispositions de la LATeC prévalent, dès lors que la procédure de permis de construire est applicable.

La suppression de dérivations de cours d'eau, la remise en état des lieux et le rétablissement du cours d'eau complètent utilement les dispositions fédérales relatives au maintien de débits résiduels convenables et aux assainissements.

Ces dispositions de police des eaux sont reprises de la loi actuelle avec quelques simplifications et modifications rédactionnelles.

Art. 36 Extraction de matériaux du domaine public des eaux

Cette disposition est reprise de l'actuelle LAE qui fixe un principe général d'interdiction d'extraction de matériaux dans les cours d'eau et les lacs, avec possibilité de dérogation en cas d'intérêt public majeur. Il n'est plus fait référence à la condition de renouvellement des matériaux, laquelle résulte dorénavant du droit fédéral (art. 44 al. 2 LEaux).

La possibilité qui est faite aux collectivités publiques d'extraire des matériaux dans les cours d'eau pour exécuter des travaux d'utilité publique résulte de la pratique actuelle.

Art. 37 Ouvrages pour la navigation

Cet article précise quels sont les ouvrages destinés à la navigation concessionnée. Il précise en outre qui est responsable de leur construction et de leur entretien. Il correspond aux dispositions en vigueur, sans reprendre toutefois les dispositions réservant d'autres prescriptions fédérales (notamment de la loi et de l'ordonnance sur la navigation intérieure) ou cantonales (loi sur le domaine public, LATeC), leur prise en compte allant de soi. Les conventions intercantionales concernant la reconstruction et la conservation en commun par les cantons de Berne, Soleure, Fribourg, Vaud et Neuchâtel des ouvrages de la II^e Correction des eaux du Jura méritent en revanche d'être expressément réservées.

Art. 38–39 Tâches cantonales et du bassin versant

Il convient de se référer ici à la première partie du message (cf. pt 3.3) qui fait une large place aux dispositions relatives à la répartition des responsabilités entre l'Etat et les bassins versants concernant le financement de la protection des eaux.

La possibilité est donnée aux communes comprises dans le périmètre d'un bassin versant de créer un fonds alimenté par une redevance maximale de 5 centimes par mètre cube d'eau consommée, afin de financer l'élaboration des plans directeurs de bassin versant et les démarches visant à la constitution des structures nécessaires à leur gestion. Dans le sens d'une économie de moyens, il est également opportun que les communes se regroupent pour disposer du personnel technique nécessaire à l'entretien et au contrôle des installations; la formation de ces responsables communaux peut bénéficier de cette contribution. Pour vérifier l'efficacité des mesures de protection, il faudra analyser les eaux à la sortie des installations et dans les exutoires; le fonds pourra aussi servir à financer ces analyses.

Art. 40 Taxes communales, a) Principe

Pour les articles 40 à 43, il convient de se référer à la première partie du message (en particulier le pt 3.3) qui fait une large place à la présentation de ces taxes communales. Les principes de causalité et de couverture des coûts découlant du droit fédéral sont rappelés dans cet article.

Art. 41 b) Taxe de raccordement et charge de préférence

L'alinéa 3 matérialise l'acceptation par le Conseil d'Etat le 23 août 2005 de la motion Hubert Carrel concernant les taxes d'évacuation et d'épuration des eaux usées (N^o 073.04). Il s'agit de faire une exception pour les agriculteurs qui entendent poursuivre l'exploitation de leur

terrain situé en zone à bâtir et qui risqueraient de se trouver dans une situation financière difficile s'ils devaient payer leur contribution pour l'ensemble du terrain. La possibilité est ainsi donnée de ne percevoir la taxe de raccordement que pour une surface théorique englobant les bâtiments faisant partie du domaine agricole. La charge de préférence reste due pour le solde de la parcelle non construite de façon à respecter le principe de l'égalité de traitement. Par ailleurs, une utilisation ultérieure de la surface située dans la zone à bâtir qui irait au-delà de la surface théorique prise en compte donnera lieu à une facturation complémentaire.

Pour les fonds non construits mais raccordables, un montant d'au maximum 70% de la taxe de raccordement est perçu. C'est la charge de préférence (al. 4).

Art. 42 *c) Taxe de base annuelle*

Les investissements consentis pour les infrastructures de protection des eaux dans le canton (canalisations, station d'épuration, etc.) représentent un capital d'environ 1,7 milliard de francs. Il est indispensable de prendre toutes les mesures utiles pour assurer la conservation et le maintien de la valeur de ces infrastructures.

La taxe de base est prélevée annuellement auprès de tous les propriétaires de terrains situés dans la zone à bâtir. Il serait arbitraire de répartir les frais fixes et de renouvellement des ouvrages entre les seuls propriétaires de fonds construits, dès lors que le dimensionnement de l'équipement impose de prendre en considération le potentiel de construction de tous les terrains en zone à bâtir et d'engager des frais correspondants. La construction ou non des terrains est sans effet sur le montant des frais que les communes doivent engager pour assurer le renouvellement de l'équipement.

Le calcul du maintien de la valeur des ouvrages de protection des eaux se fonde sur des données techniques qui doivent être définies par le PGEE, à savoir la valeur actuelle de remplacement des ouvrages et leur durée de vie. A titre indicatif, et en fonction de l'état actuel de la technique, les taux suivants sont recommandés pour atteindre les objectifs visés par cette taxe de base annuelle:

- 1,25% de la valeur actuelle de remplacement des canalisations (durée de vie de 80 ans);
- 2% de la valeur actuelle de remplacement des ouvrages spéciaux (durée de vie de 50 ans);
- 3% de la valeur actuelle de remplacement des STEP (durée de vie de 33 ans).

Art. 44 *Règlement*

Le Service de l'environnement en collaboration avec le Service des communes a publié un règlement type communal pouvant servir de guide aux communes.

Art. 45 *Coût*

Les dispositions de cet article renforcent la prise en charge par les collectivités publiques du coût des aménagements des cours d'eau et des lacs.

Pour les études de base à charge du canton, l'incidence financière est faible par rapport à la situation actuelle. En effet, ces études sont déjà en grande partie réalisées, notamment les cartes de dangers dans les Préalpes. Avec l'introduction de la RPT, les études de base resteront une

priorité de la Confédération et des subventions fédérales à un taux de 50% seront allouées à cette tâche.

Les communes assurent le financement des travaux, mais elles peuvent ensuite reporter partiellement les coûts sur les propriétaires intéressés. Le but est de faciliter le financement des travaux nécessaires, notamment lorsque leur exécution ne peut être différée. Cette disposition est un corollaire logique à celle qui permet aux communes de confier l'exécution de travaux à des syndicats d'améliorations foncières; elle est particulièrement adaptée aux projets d'assainissements intégraux en région de montagne (AMIZOM) confiés à des syndicats à buts multiples.

Art. 46 *Participation de tiers*

Cette disposition précise les cas où la participation financière des propriétaires de fonds et d'autres tiers peut être requise. Les principes de causalité et de l'avantage sont repris de la loi actuelle. Ils ont donné satisfaction dans leur application, notamment par des commissions de classification. A défaut d'entente entre les parties concernées, la participation est fixée par application analogique des dispositions de la LATeC relatives aux frais d'équipement des zones à bâtir.

Art. 47 *Subventions: principes*

Il faut se référer ici à la première partie du message qui fait une large place aux dispositions relatives au subventionnement de l'aménagement des cours d'eau (cf. pt. 3.4).

On rappellera que dans le cadre de la RPT, l'aménagement des cours d'eau reste une tâche commune des cantons et de la Confédération. Les projets de faible importance (moins de 1 million de francs de travaux) et les études de base (carte de dangers) sont intégrés dans l'offre de base de la Confédération, qui fait l'objet de la convention-programme. Les projets de plus de 1 million de francs (environ 2 à 3 projets par année) font l'objet de décision individuelle de subvention dont le taux variera en fonction de leur efficacité. Les cantons disposent d'une certaine liberté dans l'utilisation de l'offre de base fédérale, notamment pour subventionner les petits projets et les travaux d'entretien.

La mise en application des conventions-programmes avec la Confédération ne devrait pas avoir de conséquences financières sur les communes. Bien que la subvention fédérale baisse de 45% à 35% pour l'offre de base, il est prévu d'élever le taux des subventions cantonales, afin de maintenir la charge des communes au même niveau que dans le passé. L'augmentation du taux des subventions cantonales pour l'aménagement des cours d'eau devrait être couverte, selon le principe de la RPT, par une augmentation globale des subventions fédérales versées à l'Etat de Fribourg. Afin d'assurer la souplesse nécessaire, le taux de la subvention cantonale n'a pas été inscrit dans la loi mais il sera fixé par le Conseil d'Etat. Cette même approche a déjà été retenue pour les subventions cantonales aux améliorations foncières.

Art. 48 *Subventions complémentaires*
a) en montagne ou lors de travaux
d'améliorations foncières

Les régions de montagne sont soumises à des processus hydrologiques violents, tels que les laves torrentielles. Les mesures de protection contre les crues sont souvent plus onéreuses qu'en région de plaine. Etant donné le fai-

ble taux d'occupation du sol ou la faible densité de la population, les frais de ces mesures sont pris en charge par moins de personnes. Par conséquent, le principe actuel de la loi d'une subvention complémentaire pour l'aménagement des cours d'eau de montagne est maintenu dans le projet de loi. Ce complément de subvention devrait être fixé à 5%.

Afin de résoudre en partie le problème de l'emprise sur le territoire des projets de revitalisation, une subvention complémentaire est accordée aux projets dont l'acquisition et la répartition des terrains sont réglées à travers un syndicat d'amélioration foncière. Cette subvention complémentaire devrait être également de 5%. Le contre-projet à l'initiative «Eaux vivantes» de la CEATE-E prévoit que les cantons puissent ordonner des remboursements. Plutôt que d'ordonner une telle démarche, le Conseil d'Etat préfère la favoriser en accordant une subvention complémentaire. Ces subventions complémentaires sont destinées aux projets d'aménagement des cours d'eau, et non pas aux travaux d'améliorations foncières.

Art. 49 *Subventions complémentaires*
b) pour les travaux de revitalisation ou d'entretien

Le premier paragraphe de cet article porte sur le soutien financier pour les travaux de revitalisation vu la priorité accordée par le projet de loi à la revitalisation des cours d'eau. La subvention complémentaire devrait se monter à 20% du coût des travaux. N'entrent toutefois en ligne de compte que des travaux reconnus comme prioritaires par le plan directeur de bassin versant.

A noter que la revitalisation fait l'objet d'une convention-programme entre la Confédération et le canton. Selon cette convention, le taux des subventions de la Confédération est au maximum de 35%. Dans le passé, la Confédération octroyait une aide financière pouvant s'élever jusqu'à 45%. Si le soutien financier de la Confédération a diminué depuis l'introduction de la RPT, il est désormais garanti, ce qui n'était pas le cas des aides financières. Cette situation pourrait toutefois encore évoluer favorablement avec le contre-projet de la CEATE-E, qui prévoit une subvention fédérale de 65% pour les projets de revitalisation reconnus comme prioritaires.

Le deuxième paragraphe porte sur le soutien financier cantonal pour les travaux d'entretien des cours d'eau. Autant la stratégie cantonale que fédérale de protection contre les crues donnent la priorité aux mesures d'entretien. Le projet de loi accorde donc logiquement une subvention complémentaire à ces travaux, pour autant qu'ils résultent d'un plan d'entretien approuvé pour un cours d'eau revitalisé ou naturel. La subvention complémentaire devrait être également de 20%.

Art. 50 *Coût minimal*

Afin de réduire les démarches administratives associées au financement des petits projets d'aménagement de cours d'eau, un seuil minimal du coût des travaux subventionnables sera défini dans le règlement d'exécution de la loi. Ce seuil devrait être fixé à 20 000 francs pour les travaux d'aménagement, de réfection et de revitalisation et à 2000 francs pour les travaux d'entretien.

Art. 51 *Dépenses prises en considération*

Cet article précise les dépenses qui peuvent faire l'objet de subvention au titre de la protection contre les crues et de la revitalisation.

Art. 52 *Travaux urgents*

Des événements récents – glissement de Chlöwena (Falli-Höllli) à Plasselb en 1994, trombes d'eau au Lac Noir en 1997, crue de la Tana à Grandvillard en août 2005 – ont montré la nécessité d'introduire une disposition spécifique autorisant le Conseil d'Etat à engager une avance de fonds en cas de travaux urgents. La loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat ne contient pas de dispositions spécifiques pour de tels cas.

L'appréciation de la situation appartient au Conseil d'Etat, sur la base de l'évaluation des travaux, des difficultés de financement de la commune et de l'importance de la subvention prévisible; lors de tels événements, la Confédération est immédiatement consultée par le service compétent qui s'assure de l'octroi ultérieur de son aide financière.

Art. 53 et 54 *Ouvrages pour la navigation concessionnée*

Les dispositions sont reprises de la loi actuelle. Le maintien de la navigation concessionnée implique un soutien de l'Etat aux ouvrages nécessaires à son activité. Il s'agit de préserver le tourisme dans les communes qui disposent des installations portuaires ou qui en sont voisines. Cet aspect justifie le maintien d'une disposition quant à la faculté de répartir les frais.

Le taux de la subvention cantonale sera fixé dans le règlement d'exécution de la loi. Un taux unique sera appliqué à tous les projets et à toutes les communes par souci de simplification administrative, ce d'autant plus qu'à l'avenir il ne sera plus possible de tenir compte de la capacité financière des communes avec le nouveau régime de pérequisition intercommunale. Ce taux devrait être de 30%.

Art. 54–60 *Exécution*

Ces dispositions sont essentiellement reprises de la loi d'application de 1974 sur la protection des eaux contre la pollution. Elles ont toutefois été adaptées aux exigences de la LEaux et du Code de procédure et de juridiction administrative (CPJA). Quelques précisions s'imposent:

- l'article 55 reprend le principe du pollueur-payeur et fixe les dispositions pour les cas très fréquents d'intervention en matière de protection des eaux contre les pollutions diverses. La répartition des frais fait l'objet d'une disposition similaire à ce que prévoient le droit fédéral et la jurisprudence en matière d'environnement;
- l'article 58 permet aux services compétents de demander à d'autres instances de l'Etat la transmission de données personnelles nécessaires à l'exécution des tâches prévues par la loi (cf. art. 10 de la loi sur la protection des données). Le règlement d'exécution précisera les données auxquelles ces services pourront avoir accès;
- l'article 59 énumère les objets reconnus d'utilité publique et pouvant donner lieu à expropriation. Celle-ci n'est toutefois engagée qu'après que des négociations en vue d'une acquisition de gré à gré aient échoué;

- l'article 60 détermine le cadre du règlement d'exécution et rend possible la référence à des normes d'associations de professionnels pour certains travaux techniques; il délègue aussi la possibilité au service spécialisé d'édicter des directives et recommandations techniques.

Art. 61 *Contraventions*

Afin de respecter le principe de la base légale en droit pénal, l'alinéa 1 énumère les violations de plusieurs dispositions de la loi qui constituent des contraventions. Celles-ci sont passibles de l'amende.

Art. 62 *Délais*

Tous les délais pour les tâches qui doivent être exécutées après l'entrée en vigueur de la loi ont été regroupés dans cette disposition. La planification cantonale est la clé de voûte de la gestion des eaux; elle doit précéder l'élaboration des plans directeurs de bassin versant, raison pour laquelle il faut l'entreprendre et la mener à terme sans tarder. Les plans directeurs de bassin versant suivront et seront réalisés sur la base de la planification cantonale. La constitution des organes chargés de gérer ces bassins versants selon les formes reconnues par la loi sur les communes prendra certainement du temps. Les communes devraient s'y atteler dès l'entrée en vigueur de la loi, de manière à ce que l'élaboration des plans directeurs de bassin versant puisse débiter immédiatement après la planification cantonale.

La fixation de délais pour la réalisation des PGEE est nécessaire pour obtenir rapidement une connaissance précise de l'état et des caractéristiques des ouvrages existants, ainsi que des adaptations nécessaires. Le calcul des taxes d'évacuation des eaux repose également sur les résultats de cette planification. Enfin il est indispensable que les zones de protection des eaux souterraines puissent être légalisées dans un délai court afin de garantir la protection des captages d'intérêt public contre des aménagements ou activités risquant de les polluer. Il s'agit de réduire le risque de fermer certains captages ou de recourir à de coûteuses mesures de dépollution.

Art. 63 *Subventions*

Les subventions dans le domaine des eaux usées vont disparaître après la réalisation des ouvrages qui ont fait l'objet d'une demande déposée auprès de la Confédération avant le 1^{er} novembre 1997, et après la réalisation des PGEE que la plupart des communes sont en train d'élaborer. Ces objets sont au bénéfice d'indemnités fédérales délivrées selon le régime en vigueur à l'époque. Le canton versera sa part de subventions pour les objets concernés (cf. pt 3.3).

Art. 64 *Entreprises d'endiguement*

Ces dispositions assurent le passage du droit actuel au nouveau droit.

Un délai de dix ans est fixé pour la fin des entreprises d'endiguement. Une dissolution plus rapide des entreprises d'endiguement n'est pas souhaitable dans la mesure où certaines mènent des travaux importants dont il convient d'assurer une exécution rationnelle. Un certain nombre d'entre elles ont une structure analogue à l'association de communes et pourront facilement faire face à la mutation.

Afin d'éviter une renégociation des clefs de répartition des coûts entre les communes, le projet de loi prévoit expressément leur maintien lors de la mutation d'une entreprise d'endiguement en association intercommunale. La contribution d'une commune à l'association intercommunale comprendra la contribution qu'elle versait à l'entreprise d'endiguement mais aussi celles des propriétaires sur son territoire. La commune pourra cependant récupérer auprès des propriétaires les contributions qu'ils versaient.

Art. 65–69 *Abrogations et modifications*

Ces dispositions abrogent la loi du 22 mai 1974 d'application de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution, la loi du 26 novembre 1975 sur l'aménagement des eaux et le décret du 4 novembre 1976 relatif à l'application de l'article 42 de la loi du 26 novembre 1975 sur l'aménagement des eaux.

Elles modifient la loi d'application du code civil suisse, la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, la loi sur le domaine public et la loi sur la pêche.

Art. 67 *Modifications, c) Domaine public*

Art. 12

L'intégration au domaine public des zones alluviales d'importance nationale revêt un grand intérêt. Il s'agit essentiellement de parcelles forestières dont le transfert au domaine public sera opéré par opportunité, par exemple à l'occasion de nouvelles mensurations cadastrales. L'intégration au domaine public est un objectif à moyen et long terme, il n'y a pas lieu de procéder à une acquisition systématique.

Art. 21

La compétence pour l'octroi de concession pour l'utilisation du domaine public est transférée du Conseil d'Etat à la Direction en charge du domaine public par simplification administrative. La décision est sujette à recours au Tribunal cantonal.

Art. 23

Les procédures de demande de concession et de demande d'autorisation sont précisées. Vu leur importance, les demandes de concession sont mises à l'enquête durant trente jours, à l'instar des plans de zones de protection des eaux souterraines (cf. art. 17).

Les demandes d'autorisation pour l'arrosage et le passage d'infrastructures souterraines (par exemple réseaux d'alimentation électrique) sont dispensées d'enquête. La loi entérine ainsi une pratique de longue durée.

Art. 24

La nouvelle lettre e relative aux eaux superficielles et souterraines a pour but de permettre une intervention plus efficace de l'autorité si, par exemple, un puits alimenté par infiltration d'un cours d'eau influence notablement le débit de ce dernier ou, au contraire, le pompage d'une eau superficielle entrave l'infiltration des eaux vers une nappe alimentant les puits de pompage.

Art. 41

La disposition actuelle relative au prélèvement d'eau est modifiée et introduit un régime général d'autorisation. La concession est réservée expressément aux prélève-

ments durables pratiqués au moyen d'installations fixes. Ce nouveau système introduit la souplesse nécessaire à une gestion rationnelle des eaux: le régime d'autorisation limitée dans le temps permet de revoir les conditions d'un prélèvement selon les incidences et l'évolution de la situation. Il est de nature à réduire le nombre et l'ampleur des études hydrogéologiques.

La priorité accordée à l'alimentation en eau potable et à sa sécurité durable justifie l'octroi de concessions; il en va de même pour les installations fixes liées à des investissements importants et destinées à couvrir des besoins durables.

L'application des articles 29 ss LEaux relatifs au maintien, voire au rétablissement de débits résiduels convenables dans les cours d'eau implique que les cantons déterminent de façon précise les prélèvements admissibles et en contrôlent les incidences.

Art. 42–45

A l'exception des alinéas 2 de l'article 42 et 3 de l'article 43, ces dispositions sont issues de la loi d'application du Code civil pour le canton de Fribourg. Le droit accordé aux riverains d'une eau publique d'en disposer pour l'irrigation va à l'encontre de l'application du droit fédéral en matière de débits résiduels et des principes de gestion rationnelle et équitable des eaux. Ces dispositions doivent être abrogées, car elles ne sont plus adaptées aux circonstances actuelles du fait notamment des modifications cadastrales importantes ayant résulté de remembrements parcellaires ou encore des modes de prélèvement, transport et utilisation de l'eau (pompage et arrosage sous pression au lieu de l'irrigation gravitaire par canaux de dérivation).

Art. 49–50

Les dispositions qui visaient à réglementer les utilisations de l'eau et les rapports entre utilisateurs au temps des petites installations (moulins, scieries, pilons à os, etc.) mues par la force de l'eau et de l'irrigation par canaux, n'ont plus cours actuellement. Alors qu'il y avait plus de 200 petites installations au début du XX^e siècle, il n'en subsiste guère qu'une quinzaine. Leur exploitation, qui pour la plupart ne répond d'ailleurs plus à des critères économiques, sera adaptée en fonction des exigences de maintien de débits résiduels convenables. Ces dispositions peuvent être abrogées.

Art. 52

La modification de cette disposition permettra d'exercer un meilleur contrôle sur les recherches d'eaux souterraines et d'empêcher les puits et autres ouvrages de prélèvements «sauvages».

Art. 57

La compétence d'intervenir contre des prélèvements sans droit est transférée du Conseil d'Etat à la Direction en charge du domaine public, dans la logique de l'article 21 LDP.

Art. 68 Modifications, d) Pêche

Art. 37

L'abrogation de l'alinéa 3 de l'article 37 de la loi cantonale sur la pêche est justifiée par le fait que toutes les dispositions qu'il contient sont implicitement contenues dans la LEaux (maintien de débits résiduels, de dotation, etc.).

**ANNEXE : SCHEMA DE L'ESPACE MINIMAL NECESSAIRE AUX COURS D'EAU
(ARTICLE 25)**

