



DIME/Projet du 29.01.2025

00 mois 0000

Rapport 2023-DIME-98

Révision partielle de la loi cantonale sur les eaux

Le présent rapport explicatif accompagne l'avant-projet de loi modifiant la loi sur les eaux du 18 décembre 2009.

Table des matières

1	Origine et nécessité du projet	2
1.1	Limite de construction le long de l'espace réservé aux eaux	2
1.1.1	Contexte	2
1.1.2	Définition et utilité de la limite de construction	2
1.1.3	Evaluation de la pertinence de la suppression de la limite de construction	4
1.2	Subventions pour l'aménagement des eaux – revitalisation et protection contre les crues	5
1.2.1	Dépôt d'une motion populaire	5
1.2.2	Contexte	5
1.2.3	Rôles et responsabilités	5
1.2.4	Mécanismes actuels de financement	6
1.2.5	Déficits et objectifs de l'aménagement des cours d'eau et des lacs	8
1.2.6	Révision du règlement cantonal sur les eaux	9
2	Commentaires des dispositions	9
3	Effets du projet sur la répartition des tâches Etat-communes et incidences financières	11
4	Effets sur le développement durable	11
5	Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	12

1 Origine et nécessité du projet

L'avant-projet de loi modifiant la loi sur les eaux du 18 décembre 2009 (LCEaux ; RSF 812.1) concrétise la mise en œuvre de deux motions : la suppression de la limite de construction jouxtant l'espace réservé aux eaux (motion 2023-GC-80) et l'augmentation du taux de subventionnement de 80 % à 95 % pour les projets de revitalisation (motion populaire 2022-GC-106). Ces deux volets thématiques sont détaillés séparément dans le présent rapport.

1.1 Limite de construction le long de l'espace réservé aux eaux

1.1.1 Contexte

Le 22 mars 2023, la motion parlementaire intitulée « *Suppression des restrictions fribourgeoises concernant les limites aux cours d'eau* » a été déposée au Secrétariat du Grand Conseil par Bertrand Gaillard et Andreas Freiburghaus (motion 2023-GC-80). Elle demandait que la distance de 4 mètres de part et d'autre de l'espace minimal nécessaire aux cours d'eau (ci-après « ERE » – espace réservé aux eaux) soit supprimée et demandait, de manière plus générale, la suppression de toutes les restrictions sur l'ERE mises en place par le Canton de Fribourg. La motion argumentait la nécessité d'une modification de la LCEaux par la complexité et l'incertitude des procédures de révision des plans d'aménagement local (PAL) et leur impact sur les aspects du développement durable.

Dans sa détermination du 6 juillet 2023 sur la motion, le Conseil d'Etat a évalué deux variantes pour répondre à la demande des motionnaires. La seconde variante, retenue, consistait en la fixation du principe de la suppression de la limite de construction, en la conservant uniquement dans les cas où elle demeurerait nécessaire, à savoir pour les cours d'eau enterrés, les cours d'eau en zone à bâtir revitalisés ou à revitaliser, ou les cours d'eau présentant des déficits de protection contre les crues et d'entretien.

Le 8 septembre 2023, le Grand Conseil a pris en considération la motion parlementaire selon la seconde variante proposée et a chargé le Conseil d'Etat de la mettre en œuvre à travers une modification de la LCEaux. A la suite de la prise en considération par le Grand Conseil, le Service de l'environnement (SEn) a analysé plus en détail la pertinence du maintien de la limite de construction dans les cas mentionnés ci-dessus, sous l'angle de la protection contre les crues et du besoin d'entretien (standard ou après revitalisation).

1.1.2 Définition et utilité de la limite de construction

L'ERE est un corridor autour des cours d'eau et des étendues d'eau, prévu par la loi et l'ordonnance fédérales sur la protection des eaux (art. 36a de la loi fédérale sur la protection des eaux – LEaux ; RS 814.20, et art. 41a et suivants de l'ordonnance sur la protection des eaux – OEaux ; RS 814.201). Il vise à garantir la protection contre les crues, à prévenir les atteintes nuisibles aux eaux, à créer des espaces naturels, à favoriser la biodiversité et à offrir des lieux de détente. L'ERE contribue également à la protection de la qualité des eaux superficielles et à la résilience de ces milieux face aux changements climatiques. Les surfaces situées dans l'ERE sont soumises à des restrictions de construction et d'utilisation (obligation d'exploitation extensive) imposées dès 2011 par le droit fédéral (art. 41a et suivants OEaux). A Fribourg, la légalisation de l'ERE s'opère par le biais des PAL depuis les années 2000.

Le canton s'est également doté d'un outil complémentaire à l'ERE : la limite de construction. Cette bande de 4 mètres minimum, en principe inconstructible, s'ajoute à l'ERE pour tous les cours d'eau et étendues d'eau (art. 25 al. 3 LCEaux). Elle est également définie pour les cours d'eau enterrés pour lesquels aucun ERE n'a été défini. La limite de construction permet de garantir de manière générale l'accès du cours d'eau et de ses berges à des fins d'entretien, de travaux ou d'urgence et de loisirs (comme il existe des distances de construction pour les routes et les canalisations ainsi que pour les forêts).

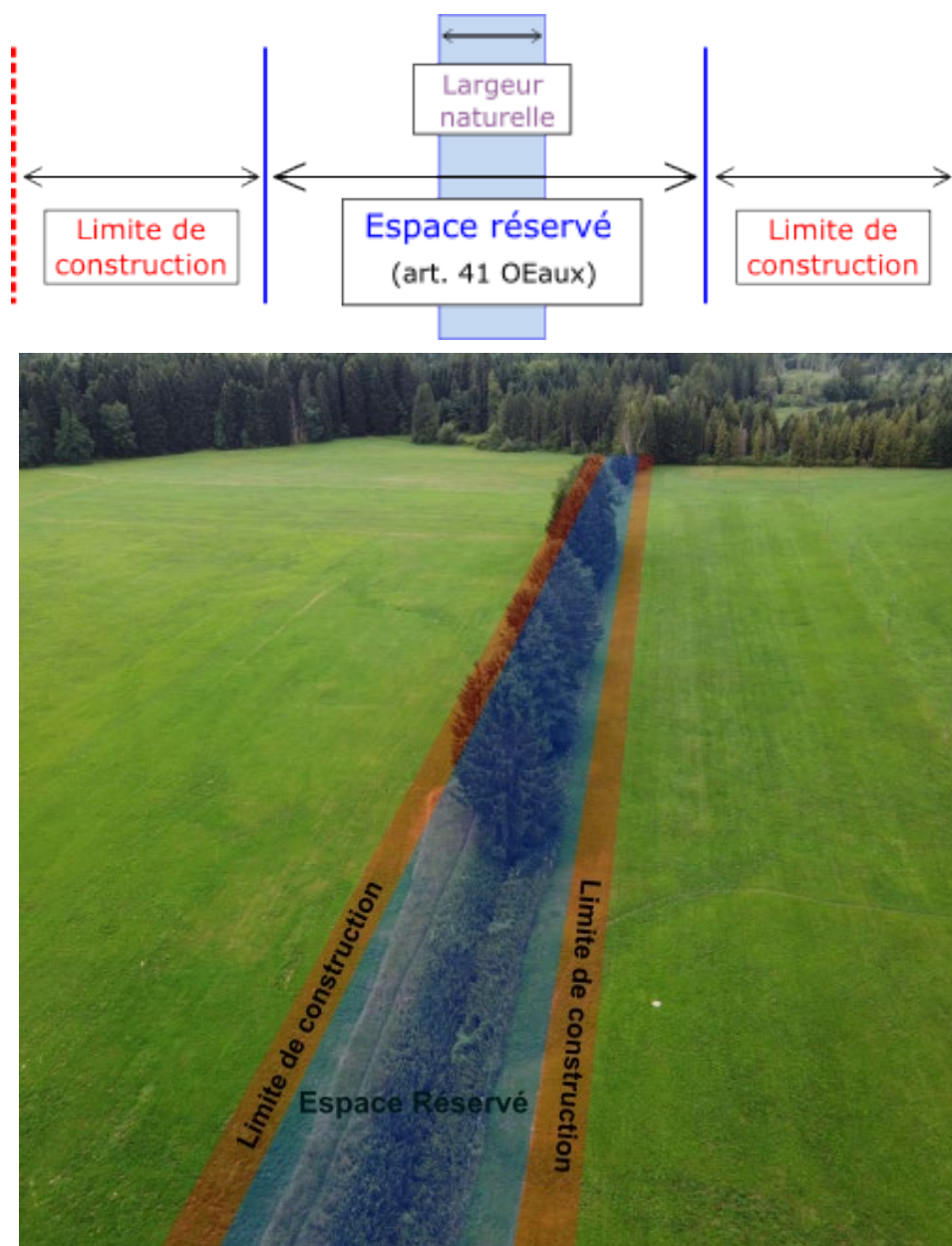


Figure 1 : Illustration de la délimitation de l'espace réservé aux eaux et de la limite de construction le long d'un cours d'eau

L'ajout d'une limite de construction à l'ERE a été recommandé aux cantons par la Confédération, dans ses directives et recommandations sur la détermination de l'ERE pour la protection contre les crues et les fonctions écologiques des cours d'eau (Protection contre les crues des cours d'eau – Directives de l'OFEG – 2001). En effet, l'ERE, par ses fonctions écologiques et de dynamique proche de l'état naturel, n'est pas *de facto* accessible en raison de son utilisation (ex : berges naturelles végétalisées) et de sa topographie variable. En cas de crues, l'ERE est généralement inondé et ne constitue pas une voie d'accès à privilégier.

Le principe de la limite de construction a été introduit notamment pour les raisons suivantes :

- > il garantit un accès rapide et adéquat au cours d'eau afin d'y réaliser les travaux d'aménagement, de réfection et d'entretien, qui incombent aux communes (art. 27 LCEaux) ;

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

L'évolution des ERE a conduit le Conseil d'Etat et le Grand Conseil à réexaminer de manière systématique dans quels cas la limite de construction peut être abandonnée sans que cela remette en question les avantages ci-dessus, en cherchant le meilleur équilibre entre les restrictions d'usage et les avantages évoqués.

1.1.3 Evaluation de la pertinence de la suppression de la limite de construction

L'analyse des variantes pour la suppression de la limite de construction demandée par l'instrument parlementaire susmentionné a permis de dresser le bilan des 20 dernières années d'utilisation de la limite de construction. En résumé, l'expérience a permis de constater que dans bien des cas, il était généralement possible d'accéder aux cours d'eau et étendues d'eau par des routes et des chemins existants ou des espaces agricoles libres. En milieu urbanisé toutefois, l'accès pouvait s'avérer plus difficile sans limite de construction. L'analyse ci-après détaille les différents cas de figure, permettant d'arriver à la proposition de modification de la LCEaux intégrée dans l'avant-projet.

Pour les grands cours d'eau, des accès longitudinaux ou perpendiculaires (chemins de halage, chemins forestiers, dessertes agricoles, etc.) au sein ou en limite de l'ERE sont souvent déjà existants de sorte que le maintien de la limite de construction n'est pas impératif. De plus, des chemins d'accès provisoires pour l'entretien peuvent être tolérés dans l'ERE, qui est suffisamment large en bordure des grands cours d'eau. Pour les petits et moyens cours d'eau, l'accès à un cours d'eau par l'une ou l'autre rive rend généralement possible l'intervention sur les deux rives. Le maintien de la limite de construction ne semble donc pas impératif, même si sa suppression pure et simple risque de rendre les interventions plus compliquées et plus coûteuses (machines et engins d'entretien avec bras pour accéder sur l'autre rive).

Pour les cours d'eau enterrés, en revanche, la limite de construction demeure impérativement nécessaire pour maintenir l'accessibilité à l'ouvrage et faciliter la réalisation d'un corridor d'évacuation des crues (cheminement préférentiel des eaux en surface) lorsqu'une remise à ciel ouvert n'est pas possible. C'est pour ces cas-là que l'avant-projet prévoit le maintien impératif de la limite de construction, à travers la modification de l'article 25 al. 3 LCEaux, comme cela avait déjà été annoncé dans le cadre des débats du Grand Conseil.

Par ailleurs, la limite de construction semblait initialement nécessaire pour les cours d'eau situés en zone à bâtir revitalisés ou à revitaliser – y compris à remettre à ciel ouvert – selon la planification cantonale, ou présentant des déficits de protection contre les crues et d'entretien. En effet, il semblait au départ que si aucune limite de construction n'était définie sur ces tronçons, la commune ou l'entreprise mandatée pour l'entretien des eaux devrait trouver une solution d'accès aux eaux qui minimiserait le plus possible les dérangements et les nuisances aux riverains, au risque de devoir prendre en charge des frais importants de remise en état des terrains en propriété privée (art. 31 al. 3 LCEaux). Après une analyse détaillée menée par le SEN, il est cependant apparu que la limite de construction n'était pas impérativement nécessaire dans ces cas-là.

En effet, pour les besoins de protection contre les crues, l'ERE remplit déjà cette fonction et, en cas de crues, l'eau déborde généralement rapidement vers d'autres secteurs que l'ERE et la limite de construction. En ce qui concerne l'entretien des cours d'eau et des tronçons revitalisés ou à revitaliser en zone à bâtir, la limite de construction ne paraît nécessaire que lorsque l'accès ne peut pas être garanti par un autre biais. Il a cependant été jugé préférable de laisser le choix aux communes, qui ont la charge de l'entretien des cours d'eau, de définir où maintenir une limite de construction, ayant une meilleure connaissance des spécificités du terrain. L'avant-projet prévoit ainsi l'ajout d'un alinéa 3a permettant de préserver la marge de manœuvre nécessaire aux communes.

1.2 Subventions pour l'aménagement des eaux – revitalisation et protection contre les crues

1.2.1 Dépôt d'une motion populaire

Le 25 mai 2022, la motion populaire intitulée « Revitalisation des cours d'eau et protection contre les crues – AVANCER MAINTENANT » (motion 2022-GC-106) a été déposée au Secrétariat du Grand Conseil par un groupe de citoyens et citoyennes. Elle demandait la modification de l'article 47 alinéa 2 de la LCEaux afin que les mesures de revitalisation des cours d'eau et de protection contre les crues puissent être subventionnées à hauteur de 95 % par la Confédération et le Canton, contre 80 % actuellement. La motion argumentait la nécessité d'une modification de la LCEaux par l'effet dissuasif que peut avoir la limite actuelle de subvention de 80 % sur les communes ainsi que la nécessité d'accélérer la mise en œuvre de la revitalisation dans le but d'atteindre plus rapidement l'objectif de revitaliser 220 km de cours d'eau en 80 ans. Les revitalisations sont importantes notamment par leur dimension sociale (offrent des espaces de loisirs), économique (réduction des coûts liés aux dommages causés par les crues, travaux réalisés par des entreprises locales) et environnementale (protection du climat, augmentation de la biodiversité).

De plus, la motion demandait la suppression de la règle d'exemption concernant les compétences financières dans le même article, ceci dans l'optique d'accélérer les procédures.

Le 7 février 2023, le Grand Conseil a pris en considération la motion populaire et a ainsi transmis l'objet au Conseil d'Etat pour qu'il donne la suite qu'il implique.

1.2.2 Contexte

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

Avec l'introduction de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (RS 721.100), la politique d'aménagement des cours d'eau a changé d'orientation et il a été décidé de prendre en compte tous les aspects du développement durable, de sorte que la protection contre les crues vise à réduire les dommages en lien avec les dangers, mais aussi à restaurer les fonctions naturelles et sociales des cours d'eau. L'encouragement aux revitalisations des eaux et la délimitation d'un espace réservé aux eaux suffisant, introduits dans les modifications de 2011 de la LEaux, sont venus renforcer le maintien et le rétablissement des cours d'eau dans un état proche de l'état naturel.

Au niveau cantonal, les principes de l'aménagement des cours d'eau et des lacs sont ancrés dans l'article 22 LCEaux. L'aménagement des eaux a pour but la protection contre les crues et la revitalisation.

La sécurité contre les crues est assurée prioritairement par des mesures d'entretien et de planification en matière d'aménagement du territoire. Les mesures constructives ne sont réalisées que subsidiairement lorsque la planification le prévoit. Lors des interventions, le tracé naturel ou proche de l'état naturel doit être respecté, ou à défaut être reconstitué.

Les mesures de revitalisation sont explicitées à l'article 23 LCEaux, notamment afin de protéger les eaux et reconstituer les conditions permettant aux eaux de s'écouler dans un tracé naturel et de retrouver des biotopes proches de l'état naturel. De plus, les eaux proches de leur état naturel sont plus résilientes et les animaux et les plantes peuvent mieux s'adapter aux conséquences des changements climatiques.

1.2.3 Rôles et responsabilités

En vertu de l'article 76 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst., RS 101), dans les limites de ses compétences, la Confédération pourvoit à l'utilisation rationnelle des ressources en eau, à leur protection et à la lutte contre l'action dommageable de l'eau. L'alinéa 3 précise que la Confédération légifère sur la protection des eaux, sur le maintien de

débits résiduels appropriés, sur l'aménagement des cours d'eau, sur la sécurité des barrages et sur les interventions de nature à influencer les précipitations. L'alinéa 2 attribue à la Confédération une compétence législative concurrente limitée aux principes.

A teneur de l'article 73 de la Constitution du canton de Fribourg (Cst. FR, RSF 10.1), l'Etat et les communes préservent la nature et le patrimoine culturel et protègent la diversité de la faune et de la flore ainsi que leurs milieux vitaux (al. 1). Ils aménagent le territoire de manière à sauvegarder les sites naturels ou construits (al. 2). Selon l'art. 75 de la Constitution, l'Etat et les communes prennent les mesures nécessaires pour prévenir et maîtriser les catastrophes et les situations d'urgence. Aussi bien l'Etat que les communes doivent contribuer à ces tâches en veillant à un certain équilibre des efforts respectifs, y compris sous un angle financier.

En vertu de l'article 26 LCEaux, les communes exposées à un danger organisent un service d'alerte pour assurer la sécurité des personnes et des biens importants face aux dangers de l'eau.

En vertu de l'article 27 LCEaux, les travaux d'aménagement, de réfection et d'entretien prévus par le plan directeur de bassin versant sont exécutés par les communes dans le périmètre du bassin versant. Celles-ci peuvent les confier à une association intercommunale, ou à un syndicat s'ils se situent dans un périmètre d'améliorations foncières. Les travaux nécessités par la présence d'ouvrages ou d'installations sur les cours d'eau et les lacs sont exécutés par le ou la propriétaire de ces ouvrages ou installations.

Les communes sont dès lors maîtres d'ouvrage des projets d'aménagement des eaux, que ce soit pour la protection contre les crues et la revitalisation des eaux, et mènent les procédures d'approbation et de financement. Les communes peuvent bénéficier du soutien et de l'appui du service spécialisé en la matière, le Service de l'environnement (SEn) et plus particulièrement sa section lacs et cours d'eau.

1.2.4 Mécanismes actuels de financement

En vertu de l'article 45 LCEaux, le coût des travaux d'aménagement, de réfection et d'entretien est à la charge de la commune concernée. Celle-ci peut demander une participation aux tiers concernés, s'ils tirent un bénéfice de l'exécution des travaux (art. 46 LCEaux).

L'article 47 LCEaux (« *Subventions : principes* ») dispose que les travaux d'aménagement, de réfection et d'entretien prévus dans le plan directeur de bassin versant ou consécutifs aux forces de la nature peuvent être subventionnés. Le Conseil d'Etat règle les conditions de l'octroi et fixe les taux maximaux des subventions. La subvention comprend la part de l'Etat et les montants qu'il reçoit en vertu des conventions-programmes conclues avec la Confédération (al. 1). Le montant total des subventions octroyées par des collectivités publiques pour un objet donné ne peut pas dépasser 80 % des dépenses subventionnables, sous réserve de la législation spéciale et de l'article 23 al. 2 de la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub, RSF 616.1) (al. 2). Toute subvention est refusée si le coût des travaux d'aménagement ou de réfection, à l'exclusion des travaux de revitalisation et des mesures d'urgence, est disproportionné par rapport à la valeur des biens à protéger (al. 3). La gestion et le suivi des subventions sont assurés conformément aux dispositions de la législation sur les subventions (al. 3a).

L'article 47a LCEaux précise les compétences en matière de décision sur l'octroi et le montant des subventions. Dans les limites fixées par la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE, RSF 610.1), les décisions sont de la compétence du Conseil d'Etat (al. 1). Le Conseil d'Etat peut déléguer à la Direction (DIME) la compétence d'octroyer les subventions jusqu'à 500 000 francs (al. 2). Pour les projets intégrés aux conventions-programmes, le montant de la subvention considéré pour définir les compétences d'octroi comprend la part de l'Etat et les montants qu'il reçoit de la Confédération. Pour les projets hors conventions-programmes, seul le montant de la subvention de l'Etat est considéré (al. 3).

L'article 48 LCEaux précise dans quels cas une subvention complémentaire peut être accordée pour les travaux d'aménagement et de réfection. Quant à l'article 49 LCEaux, il énumère les cas où des travaux de revitalisation ou d'entretien peuvent donner droit à une subvention complémentaire.

Conformément à l'article 61 al. 1 LCEaux (« *Subvention pour l'aménagement des cours d'eaux* »), la part de l'Etat prévue à l'article 47 al. 1 LCEaux pour l'aménagement des cours d'eaux se monte au maximum à 32 %. Selon

l'alinéa 2, le taux varie entre 22 et 32 %. Il se calcule sur la base de points attribués en fonction des critères suivants : a) intérêt public : au maximum 4 points ; b) charge financière : au maximum 4 points ; c) qualité du projet et des mesures : au maximum 4 points.

Selon l'article 63 RCEaux, le taux de la subvention complémentaire pour les travaux d'aménagement de cours d'eau en région de montagne est de 5 % (al. 1). Le taux de la subvention complémentaire pour les travaux d'aménagement de cours d'eau dont les terrains sont acquis et répartis dans le cadre d'un projet d'améliorations foncières est de 5 % (al. 2). Selon l'alinéa 3, le taux de la subvention complémentaire pour la revitalisation varie entre 10 et 20 %. Il se calcule selon le total des points attribués en fonction de l'application des critères suivants : a) largeur de l'espace réservé aux eaux après revitalisation : au maximum 2 points ; b) bénéfice pour la nature et le paysage : au maximum 2 points ; c) longueur du tronçon revitalisé : au maximum 2 points ; d) bénéfice pour les activités de loisirs : au maximum 1 point.

La part des subventions fédérales est réglée dans les lois fédérales sur l'aménagement des cours d'eau et sur la protection des eaux ainsi que selon les dispositions du manuel sur les conventions-programmes dans le domaine de l'environnement (« Ouvrages de protection – Eaux » et « Revitalisation des eaux »). Pour les projets de protection contre les crues, le taux de subvention fédérale s'élève à 35 %. Pour les projets hors convention-programme, qui font l'objet de décisions individuelles d'octroi de subventions de la part de la Confédération (nommés communément « projets individuels »), selon leur efficacité et sous conditions particulières, le taux peut s'élever à 45 %. Pour les projets de revitalisation, le taux varie entre 35 % et 80 %. En cas de projets dits « combinés », intégrant des mesures de protection contre les crues et des mesures de revitalisation, la contribution fédérale varie entre 35 % et 80 %.

En moyenne la contribution fédérale se situe à 35 % pour les projets de protection contre les crues et à environ 65 % pour les projets de revitalisation, mais peut atteindre pour les projets de revitalisation ou les projets protection contre les crues avec bonus revitalisation un pourcentage de subventions maximal de 80 %. Dans ce dernier cas, et compte tenu de la limite maximale des 80 % selon l'article 47 al. 2 LCEaux, seule la contribution fédérale est versée aux communes.

Dans le cas le plus « défavorable » pour les communes, celles-ci doivent prendre en charge 43 % du coût des travaux, cela est le cas pour les projets de protection contre les crues avec un subventionnement minimal de la Confédération (35 %) et du Canton (22 %). Dans le « meilleur » des cas, 20 % minimum du coût des travaux reste à la charge des communes concernées.

Contributions	Fédérales	Cantoniales
Base	35 % ¹	22–32 %
Complément région de montagne	–	5 %
Total pour protection contre les crues	35 %²	22–37 %

Tableau 1 : Contributions fédérales et cantonales aux coûts des projets de protection contre les crues

¹ Pour les projets individuels, selon leur efficacité et sous conditions particulières, le taux peut s'élever jusqu'à 45 %

² Idem

Contributions	Fédérales	Cantoniales
Base	35 %	22–32 %
Compléments revitalisation	0–45 %	10–20 %
Complément région de montagne	–	5 %
Complément remaniement	–	5 %
Total pour revitalisation	35–80 %	32–62 %

Tableau 2 : Contributions fédérales et cantonales aux coûts des projets de revitalisation

Contributions	Fédérales	Cantoniales
Base	35 %	22–32 %
Compléments revitalisation	0–45 %	10–20 %
Complément région de montagne	–	5 %
Complément remaniement	–	5 %
Total pour projets combinés	35–80 %	32–62 %

Tableau 3 : Contributions fédérales et cantonales aux coûts des projets combinés de protection contre les crues et revitalisation

Le versement des subventions fédérales et cantonales est assuré par les positions budgétaires du SEn. Les budgets sont établis dans le cadre du processus d'élaboration budgétaire et des plans financiers de l'Etat en fonction des conventions-programmes et de la planification des travaux d'aménagement des eaux.

Etant donné les sensibilités et les impacts des changements climatiques sur les cours d'eau et les zones humides, le Plan Climat cantonal (PCC) intègre une mesure de soutien et de renforcement des projets de revitalisation de cours d'eau (mesure B.5.3, budget de 700 000 francs pour la période de mise en œuvre 2021–2026, env. 150 000 francs pour la période 2022–2023). Selon la description retenue dans le PCC, le soutien doit se faire dans le respect de la loi sur les subventions.

1.2.5 Déficits et objectifs de l'aménagement des cours d'eau et des lacs

Selon le Plan sectoriel de la gestion des eaux (PSGE) adopté par le Conseil d'Etat en novembre 2021, les nombreux ouvrages de protection réalisés dans le canton par le passé et la prise en compte des dangers naturels dans l'utilisation du territoire depuis plus de 20 ans ont permis d'améliorer considérablement la protection de la population et des biens contre les crues. Malgré cela, un peu moins de 15 000 bâtiments sont encore exposés aux dangers liés aux crues et laves torrentielles (environ 12 % du parc immobilier). De plus, environ 78 000 bâtiments sont susceptibles d'être exposés à du ruissellement de surface. Les dommages potentiels qui en découlent sont importants et la tendance est à l'augmentation en raison de l'évolution démographique – et donc du bâti – et de la recrudescence annoncée des événements météorologiques extrêmes liés aux changements climatiques.

Comme le prévoit le chapitre 7 du PSGE relatif à l'aménagement des cours d'eau, des mesures de protection contre les crues doivent être réalisées par les communes dans les secteurs où il réside des déficits de sécurité afin de garantir la sécurité des personnes et des biens. Pour ce faire, l'Etat doit soutenir et appuyer les communes dans leur tâche de planification et de réalisation des projets de protection contre les crues.

Selon l'état écomorphologique des eaux du canton de Fribourg présenté dans le PSGE, environ un tiers des cours d'eau (env. 800 km se situant principalement en plaine) sont considérés comme fortement aménagés ou sont mis sous terre. Il en résulte un appauvrissement structurel des cours d'eaux, une importante réduction des fonctions naturelles et du pouvoir d'autoépuration des eaux, une interruption de la migration des poissons et une banalisation du paysage.

De plus, cette situation a des effets négatifs sur la sécurité contre les crues car l'espace nécessaire au cours d'eau fait souvent défaut.

La planification stratégique cantonale des revitalisations des cours d'eau de 2014, mise à jour en 2019 dans le cadre de l'élaboration du PSGE, prévoit de revitaliser environ 220 km de cours d'eau à long terme (80 ans). Cela représente la revitalisation d'environ 2 à 3 km de cours d'eau par année. Ces chiffres sont cohérents avec les objectifs fixés par la Confédération dans le cadre de la révision de la LEaux qui est rentrée en vigueur en 2011. Entre 2011 et 2022, la moyenne de cours d'eau revitalisé dans le canton de Fribourg s'élève à 1,3 km/an. Même si la moyenne est en augmentation depuis 2011 (2,1 km/an entre 2017 et 2021), l'objectif annuel de la planification cantonale n'est pas encore pleinement atteint à ce jour.

Les principaux freins à la revitalisation sont la résistance des propriétaires riverains, la crainte des exploitants agricoles de perdre des surfaces cultivables, les charges résiduelles après subventions pour les communes qui se traduit par un manque de motivation des communes. En effet, le solde des coûts à assumer par les communes les oblige à planifier et échelonner les mesures de planification selon leurs contraintes budgétaires et priorités communales. Une augmentation des subventions est bienvenue afin de faciliter la mise en œuvre des projets de revitalisation.

Par la présente modification légale, l'Etat peut davantage soutenir les communes en allégeant la charge financière qu'elles doivent assumer. La réduction des coûts à prendre en charge par les communes pour les projets de revitalisation ou de protection contre les crues permettra de réduire l'effet dissuasif du coût. De plus, une prise en charge plus importante des frais par le Canton permettra une plus grande implication et une meilleure légitimité à avancer pour atteindre les objectifs de protection contre les crues et de revitalisation fixés dans le PSGE. L'Etat dans cette mission veillera à considérer les aspects de biodiversité, de climat et de gestion des risques, ainsi que les aspects socio-économiques.

1.2.6 Révision du règlement cantonal sur les eaux

À la suite de l'adoption du présent avant-projet de loi modifiant l'article 47 LCEaux, l'Etat proposera une révision du RCEaux qui visera à simplifier le système de subventionnement pour les projets de revitalisation et de protection contre les crues et qui favorisera les actions en faveur de la biodiversité, du climat et de la gestion des risques et des aspects socio-économiques. Les adaptations futures du RCEaux devront se faire en respectant au plus près les taux de subventionnement actuels afin de s'intégrer dans les enveloppes financières de ces dernières années. La révision du système de subventionnement permettra aux projets de protection contre les crues de pouvoir prétendre à un taux de subvention de 95%, comme ce sera le cas pour les projets de revitalisation et projets combinés. Le système de subventionnement actuel ne permet effectivement pas aux projets de protection contre les crues de bénéficier de l'augmentation de la limite du taux de subvention maximal à 95%, comme demandé dans la motion populaire.

2 Commentaires des dispositions

Article 25

Al. 3 (modifié)

³ ~~La distance d'une construction à la limite de l'espace minimal nécessaire est de 4 mètres au minimum.~~

^{3 modifié} Une limite de construction est définie pour les cours d'eau sous tuyau pour lesquels aucun espace réservé aux eaux n'a été délimité. La limite est de 4 mètres minimum de part et d'autre de l'axe du tuyau.

^{3a} Une limite de construction d'en principe 4 mètres à la limite de l'espace réservé aux eaux peut être définie par les communes.

La modification de l'alinéa 3 donne suite à la motion parlementaire acceptée par le Grand Conseil en septembre 2023 (motion 2023-GC-80) et permet de supprimer de manière générale la limite de construction, en ne la conservant que dans les cas indispensables, à savoir les cours d'eau enterrés qui ne disposent pas d'ERE.

L'ajout de l'alinéa 3a vise à laisser aux communes la marge de manœuvre pour maintenir la limite de construction dans les cas où elles jugeraient que cela serait utile, par exemple en vue de l'accès au cours d'eau pour des questions d'entretien (standard ou après revitalisation).

Article 47

Al. 2 (modifié)

~~² Le montant total des subventions octroyées par des collectivités publiques pour un objet donné ne peut pas dépasser 80 % des dépenses subventionnables, sous réserve de la législation spéciale et de l'article 23 al. 2 de la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub).~~

^{2 modifié} En dérogation à l'article 23 al. 1 de la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub), le montant total des subventions peut atteindre 95 % des dépenses subventionnables.

Pour répondre à la motion populaire prise en considération par le Grand Conseil en février 2023 (2022-GC-106) qui demande que les mesures de revitalisation des cours d'eau et de protection contre les crues puissent être subventionnées à hauteur de 95 % (actuellement 80 %) par la Confédération et le canton, l'article 47 al. 2 est modifié pour permettre un taux de subvention maximal de 95 %.

Conformément à l'article 47 al. 1 LCEaux, le Conseil d'Etat règle les conditions de l'octroi et fixe les taux maximaux des subventions.

Des exemples concrets ont été testés avec ce nouveau taux de subventionnement et mènent aux conclusions suivantes. En résumé, le taux des subventions cantonales et fédérales pour les projets de revitalisation varie au total entre 82% et 95%, alors qu'il reste inchangé pour les projets de protection contre les crues. Pour les projets combinés (protection contre les crues et revitalisation), le taux de subventions cantonales et fédérales atteint 95%. L'augmentation moyenne du taux de subvention pour les projets de revitalisation et combinés est de 12 points de pourcentage par rapport à la situation actuelle.

Article 49 (titre modifié)

Subventions complémentaires – pour les travaux ~~de revitalisation~~ d'aménagement ou d'entretien

Al. 1 (modifié)

Une subvention complémentaire peut être accordée :

- a) ^{modifié} ~~pour les travaux de revitalisation, lorsqu'ils sont prioritaires et prévus dans le plan directeur de bassin versant. Le taux est fixé selon leur intérêt écologique~~ pour les travaux d'aménagement intégrant particulièrement la biodiversité, le climat et la gestion des risques et les aspects socio-économiques ;

L'alinéa 1 est modifié dans l'optique de considérer les interventions dans l'aménagement des eaux selon les piliers du développement durable en y intégrant le climat et la sécurité des biens et des personnes.

Dispositions finales

Selon l'article 46 al. 1 let. a Cst. FR, un projet de révision partielle de loi est soumis au référendum législatif facultatif. En outre, le présent projet n'est pas soumis au référendum financier, car il n'entraîne pas de dépenses nettes nouvelles supérieures à ¼ % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil (art. 45 al. 1 let. b et 46 al. 1 let. b Cst. FR).

3 Effets du projet sur la répartition des tâches Etat-communes et incidences financières

Le présent avant-projet de loi n'engendre pas de modifications dans la répartition des tâches cantonales et communales.

Les modifications en lien avec la limite de construction n'engendrent pas d'incidences financières.

Les incidences financières en lien avec les modifications des subventions pour la revitalisation et la protection contre les crues sont calculées sur la base d'une augmentation du taux de subvention de 15 points de pourcentage pour les projets de revitalisation et projets combinés aujourd'hui limités par le taux de subvention à 80%. Pour ce faire, une comparaison budgétaire entre la situation actuelle et la situation future est effectuée selon le budget 2024 sur les positions budgétaires du SEn (OPEN – 3845) 5620.050 (subventions cantonales aux communes pour l'aménagement – projet individuel) et 5620.200 (subventions cantonales pour des communes liées à des conventions-programme). À l'avenir, une augmentation moyenne de subvention cantonale de +12 points de pourcentage est attendue pour les projets de revitalisation et projets combinés aujourd'hui limités par le taux de subvention à 80%. Le taux de subvention cantonal reste inchangé pour les projets non limités par le taux de subvention à 80% et les projets de protection contre les crues.

Pour la position 5620.200 (subventions cantonales pour des communes liées à des conventions-programmes), les incidences financières se traduisent par une augmentation de la subvention cantonale de 328 000 francs pour les projets de revitalisation (y compris les bonus revitalisation pour les projets combinés). L'augmentation prévue de 328 000 francs en application des modifications prévues ci-dessus par rapport à un montant total de 3 912 940 francs correspond à environ 8 % du budget 2024.

Pour la position 5620.050 (subventions cantonales aux communes pour l'aménagement – projet individuel), les incidences financières se traduisent par une augmentation de la subvention cantonale de 62 000 francs pour les projets de revitalisation (y compris les bonus revitalisation pour les projets combinés). L'augmentation prévue de 62 000 francs en application des modifications prévues ci-dessus par rapport à un montant total de 5 520 000 francs correspond à environ 1 % du budget 2024. Le montant total de 5 520 000 francs correspond à la somme des positions 5620.050 et 5720.050 (subventions fédérales aux communes pour l'aménagement).

Il est précisé qu'il s'agit d'augmentations estimées calculées en fonction du budget 2024 et de taux moyens de subventions. Les incidences financières effectives peuvent varier en fonction de la planification détaillée des budgets et des projets. Il est à noter que l'enveloppe des subventions cantonales est discutée chaque année lors de l'établissement du budget. Celle-ci peut être ajustée afin de contenir une éventuelle croissance des charges pour l'Etat, qui serait non-souhaitée ou non-soutenable.

4 Effets sur le développement durable

Une évaluation n'est ici pas exigée pour la présente révision car il ne s'agit pas d'une adaptation importante d'une loi existante (cf. Evaluation de la durabilité avec Boussole21 : marche à suivre, DIME, 2016).

5 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

—

L'avant-projet de loi est conforme au droit fédéral et à la Constitution cantonale et n'est pas concerné par le droit européen.