

Rapport explicatif concernant un avant-projet de loi sur l'eau potable (LEP)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport explicatif à l'appui d'un avant-projet de loi sur l'eau potable, destiné à remplacer l'actuelle loi sur l'eau potable.

En date du 10 avril 1979, le Conseil d'Etat avait souligné, dans son message n° 129 accompagnant le projet de loi sur l'eau potable que : « L'eau potable est une matière indispensable à la vie. Elle ne remplit son rôle que si l'on veille à lui conserver, de la source au robinet, ses qualités physiques, chimiques et bactériologiques ».

Trente ans plus tard, alors qu'en Suisse comme ailleurs l'eau potable devient une denrée alimentaire toujours plus précieuse, on mesure encore pleinement la portée de cette affirmation.

Il convient donc d'assurer un accès constant, pour tous, à cette source de vie. Cela vaut d'autant plus dans notre canton de Fribourg dont les ressources en eau potable, bien qu'importantes, sont toujours plus mises à contribution.

PLAN DU RAPPORT

1	INTRODUCTION.....	3
1.1	LE CADRE.....	3
1.2	LE CHOIX D'UNE LOI SPÉCIALEMENT DÉDIÉE À L'EAU POTABLE.....	4
1.3	LES OBJECTIFS DE L'AVANT-PROJET.....	4
1.4	LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES.....	5
2	LA DISTRIBUTION.....	6
2.1	NOTION.....	6
2.2	LA PORTÉE DE CETTE NOTION.....	6
3	L'EAU.....	7
3.1	NOTIONS GÉNÉRALES.....	7
3.2	UTILISATION DU DOMAINE PUBLIC, EN PARTICULIER DES EAUX PUBLIQUES.....	8
4	L'EAU POTABLE ET SA DISTRIBUTION.....	9
4.1	NOTION D'EAU POTABLE.....	9
4.2	LA DISTRIBUTION DE L'EAU POTABLE.....	9
4.2.1	<i>En général.....</i>	<i>9</i>
4.2.2	<i>Garantie d'une qualité irréprochable de l'eau potable distribuée.....</i>	<i>10</i>
4.3	EN TEMPS DE CRISE.....	10
5	COMMENTAIRE DES ARTICLES DE L'AVANT-PROJET DE LOI.....	11
5.1	CHAPITRE PREMIER – DISPOSITIONS GÉNÉRALES.....	11
5.1.1	<i>Section 1 : Principes.....</i>	<i>11</i>
Art. 1	Buts.....	11
Art. 2	Champ d'application.....	13
Art. 3	Répartition des tâches.....	13
5.1.2	<i>Section 2 : Approvisionnement en eau et propriété des infrastructures d'eau potable.....</i>	<i>13</i>
Art. 4	Utilisation des eaux publiques pour l'approvisionnement en eau potable.....	13
Art. 5	Infrastructures d'eau potable approvisionnées par des eaux publiques.....	15
Art. 6	Infrastructures d'eau potable exclusivement approvisionnées par des eaux non publiques.....	15
5.1.3	<i>Section 3 : Planification.....</i>	<i>15</i>
Art. 7	Planification cantonale.....	16
Art. 8	Planification communale.....	17
5.2	CHAPITRE 2 – ORGANES D'EXÉCUTION ET ATTRIBUTIONS.....	18

5.2.1	Section 1 : Canton.....	18
	Art. 9 et 10 Conseil d'Etat et Direction	18
	Art. 11 Service	18
5.2.2	Section 2 : Communes.....	19
	A. Distribution de l'eau potable et approvisionnement.....	19
	Art. 12 Obligation de distribution – Destinataires.....	19
	Art. 13 Obligation de distribution – Exceptions.....	20
	Art. 14 Gestion de la distribution – Principe.....	21
	Art. 15 Gestion de la distribution – Exception.....	21
	Art. 16 Approvisionnement en eau	22
	Art. 17 Obligation temporaire des tiers d'approvisionner et de distribuer	23
	Art. 18 Expropriation.....	24
	B. Infrastructures, installations intérieures et qualité de l'eau distribuée	24
	Art. 19 Infrastructures et installations intérieures	24
	Art. 20 Qualité – Analyses de l'eau	24
	Art. 21 Qualité – Résultat des analyses.....	25
	Art. 22 Qualité – Eau souillée.....	25
	Art. 23 Cas de nécessité.....	26
	Art. 24 Dossier des eaux potables.....	26
	C. Financement des coûts d'infrastructure d'eau potable	27
	Art. 25 Financement – Principes.....	27
	Art. 26 Financement – Taxe de raccordement – Affectation.....	28
	Art. 27 Financement – Taxe de raccordement en zone à bâtir	28
	Art. 28 Financement – Taxe de raccordement hors zone à bâtir	29
	Art. 29 Financement – Contribution d'équipement.....	29
	Art. 30 Financement – Taxe de base annuelle.....	30
	Art. 31 Financement – Taxe d'exploitation	31
	Art. 32 Financement – Taxe annuelle pour les eaux d'extinction	31
	D. Réglementation et planification communale	32
	Art. 33 Planification communale	32
	Art. 34 Règlement communal	32
5.3	CHAPITRE 3 – DISPOSITIONS PÉNALES ET VOIES DE DROIT	33
	Art. 35 Poursuite pénale.....	33
	Art. 36 Opposition	33
	Art. 37 Recours.....	33
5.4	CHAPITRE 4 – DISPOSITIONS FINALES	34
	Art. 38 Dispositions transitoires – Concessions pour l'approvisionnement en eau potable	34
	Art. 39 Dispositions transitoires – Infrastructures d'eau potable privées approvisionnées par des eaux publiques	34
	Art. 40 Dispositions transitoires – Conventions de distribution au sens de l'art. 15	34
	Art. 41 Dispositions transitoires – Elaboration des PSIEau et des PIEP	34
	Art. 42 Dispositions transitoires – Règlements communaux	34
	Art. 43 Modifications – Loi sur les communes.....	34
	Art. 44 Modifications – Aménagement du territoire et constructions	35
	Art. 45 Modifications – Police du feu.....	35
	Art. 46 Modifications – Domaine public	35
	Art. 47 Modifications – Eaux.....	36
	Art. 48 Abrogation.....	36
	Art. 49 Entrée en vigueur.....	36
6	INCIDENCES FINANCIÈRES	36
6.1	POUR L'ETAT	36
6.2	POUR LES COMMUNES	37
7	RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ETAT ET LES COMMUNES	37
8	CONFORMITÉ AU DROIT EUROPÉEN.....	37
9	DEVELOPPEMENT DURABLE.....	37

1 INTRODUCTION

1.1 Le cadre

L'eau potable doit être l'objet de règles dans au moins trois de ses aspects principaux. Celui de sa qualité, celui de sa distribution et celui de la coordination des mesures y relatives.

- En ce qui concerne la qualité de l'eau potable, la marge de manœuvre du législateur cantonal est presque inexistante, puisque cette matière est régie de manière très précise par la législation fédérale sur les denrées alimentaires. En la matière, il appartient principalement au législateur cantonal de désigner les organes d'exécution et de définir, lorsque c'est nécessaire, certaines règles d'exécution.
- La question de la distribution de l'eau potable est bien plus vaste pour le législateur cantonal. Il ressort en effet de la substance de l'article 76 de la Constitution fédérale que la distribution d'eau relève de la compétence des cantons. La plupart, si ce n'est tous les cantons suisses délèguent ensuite, à leur tour, cette responsabilité aux communes. C'est par exemple actuellement le cas dans le canton de Fribourg. Il n'y a aucune raison de retirer cette tâche aux communes, bien au contraire. Il s'agit bien plutôt de renforcer leurs compétences et prérogatives en la matière. Toute la thématique de la distribution d'eau potable implique de légiférer, si nécessaire, notamment dans les domaines suivants :

- a) On doit d'abord se poser la question de la propriété des ressources en eau. En effet, sans eau, il ne peut pas y avoir d'eau potable distribuée.

Cette question a été tranchée par le Grand Conseil fribourgeois en 1972 lorsqu'il a adopté la loi sur le domaine public. Il n'y a pas lieu d'y revenir.

- b) On doit ensuite examiner la question de la propriété des infrastructures destinées à transporter, traiter si nécessaire, et distribuer cette eau potable. Il n'existe pas encore de règles spéciales concernant, en particulier, la forme juridique des distributeurs d'eau. Ce secteur peut-il être privatisé, respectivement continuer à l'être ?
- c) La thématique de la distribution de l'eau potable pose ensuite des questions quand à l'organisation territoriale des infrastructures. Ces infrastructures, notamment, doivent être réalisées de manière coordonnée.
- d) Elle entraîne aussi des questions en lien avec l'utilisation de cette eau et de ces infrastructures pour la défense incendie.
- e) Le financement de la construction des infrastructures d'eau potable, leur entretien, leur gestion et les coûts y relatifs devraient également faire l'objet de règles uniformes sur le plan cantonal, en tout cas par la mise à disposition d'un cadre commun, ceci afin d'assurer autant que possible l'existence de bonnes infrastructures d'eau potable pour les générations futures.
- f) Enfin, le législateur cantonal doit exécuter l'Ordonnance fédérale sur la garantie de l'approvisionnement de l'eau potable en temps de crise.

Une mise à jour de la législation fribourgeoise sur l'eau potable a été demandée dans le cadre des travaux relatifs à la loi fribourgeoise sur la sécurité alimentaire.

1.2 Le choix d'une loi spécialement dédiée à l'eau potable

Ainsi que cela avait été annoncé dans le cadre des débats au Grand Conseil relatifs à la loi sur la sécurité alimentaire, les instances compétentes ont avant toute chose examiné dans quelle mesure il était possible de concentrer dans une même « loi sur les eaux » les divers aspects relatifs à cette question.

Elles sont arrivées à la conclusion qu'un tel objectif ne pourrait se faire qu'au prix d'une loi illisible, voire incompréhensible pour ses utilisateurs, ce qui n'était évidemment pas le but recherché. Au demeurant, quand bien même la « loi sur les eaux », finalement adoptée par le Grand Conseil en date du 18 décembre 2009, aurait contenu des dispositions sur l'eau potable, d'importantes autres dispositions légales n'auraient pas été intégrées dans ce texte. Il s'agit par exemple de celles réglant l'utilisation de la force hydraulique des cours d'eau.

Il a aussi été remarqué que l'intégration de l'eau potable dans la « loi sur les eaux » aurait aussi conduit à des complications non souhaitables au niveau de la répartition des compétences et de leur lisibilité. En effet, deux Directions du Conseil d'Etat, voire même trois ou quatre en prenant en compte les questions en lien avec la défense contre l'incendie et/ ou l'énergie hydraulique, auraient pu être concernées, et plusieurs services impliqués. Mettre en évidence toutes ces attributions différentes de manière compréhensible en une seule loi se serait avéré être un exercice hautement complexe, voir d'équilibriste. Ces difficultés auraient également existé pour d'autres différences souvent directement induites par le droit fédéral (principes, procédure, voies de droit, etc...).

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat a finalement donné le mandat d'élaborer deux lois traitant de la problématique de l'eau, à savoir une nouvelle « loi sur les eaux », d'ores et déjà adoptée par le Grand Conseil, et une *loi relative l'eau potable*. Dans la mesure du possible, il a cependant cherché à présenter ces deux projets de la manière la plus rapprochée possible dans le temps.

1.3 Les objectifs de l'avant-projet

En matière d'eau potable, la marge de manœuvre dont dispose le législateur cantonal est assez large. Il convient donc d'aborder dans un nouveau projet de loi des préoccupations importantes, auxquelles la loi sur l'eau potable de 1979 ne répond actuellement pas, ou parfois que partiellement.

1. Pour garantir à long terme à la collectivité en général un accès constant à l'eau potable, il sied de prévoir pour l'avenir un régime de distribution d'eau potable permettant d'éviter que des citoyens, voire parfois même des communes entières, dépendent exclusivement de la volonté de propriétaires privés pour obtenir un accès à cette ressource vitale. La loi actuelle ne permet d'éviter de telles situations que de manière temporaire.

La question de l'admission totale ou partielle de la privatisation, ou au contraire de la collectivisation, de la distribution de l'eau potable doit ainsi être posée et tranchée.

2. La réalisation des infrastructures d'eau potable doit être rationnelle. Cela suppose une exécution coordonnée de ces infrastructures, tant à l'échelle locale qu'à l'échelle régionale. On constate en effet trop souvent que par manque de coordination, des infrastructures d'eau potable ne sont pas réalisées de manière à pouvoir parvenir à des interconnexions de réseaux souvent souhaitables. Cela peut parfois non seulement induire des coûts inutiles, coûts qui sont finalement reportés sur les consommateurs, mais également conduire à la réalisation d'infrastructures qui auraient été superflues en cas d'interconnexion.

3. Les infrastructures d'eau potable doivent aussi pouvoir être utilisées pour la défense contre l'incendie. Les réseaux doivent être conçus en conséquence, et cela implique aussi une coordination entre les divers acteurs en présence.
4. Le financement de l'entretien des infrastructures existantes, mais aussi celui de leur remplacement ou de leur extension éventuelle doit être assuré. Ce financement est actuellement régi par les communes, dans leurs règlements communaux sur l'eau potable, généralement rédigé sur la base d'un règlement-type. Afin d'assurer aux générations futures le maintien d'infrastructures performantes, il est opportun d'inscrire dans la loi, à tout le moins, le cadre dans lequel ces taxes doivent être perçues.

Une solution similaire a été retenue par le Grand Conseil dans la loi du 18 décembre 2009 sur les eaux. Il convient de persévérer dans cette volonté claire du législateur cantonal en proposant, pour l'eau potable, un système cantonal de taxes apparenté.

En d'autres termes, mis en œuvre en lien avec la loi du 18 décembre 2009 sur les eaux, le présent avant-projet doit être conçu de manière à répondre aux exigences du développement durable, qui est un principe selon lequel la société d'aujourd'hui doit gérer les ressources naturelles de manière à satisfaire ses besoins sans porter préjudice à la société de demain.

Le développement durable dans la distribution d'eau (potable) se résume en quelques thèses, à savoir ¹:

- Il ne faut pas utiliser plus d'eau brute que la nature ne peut en fournir.
- La pollution anthropique² des ressources en eau ne doit pas dépasser leur pouvoir de régénération. La qualité des eaux brutes doit être garantie à long terme (protection de l'eau, monitoring environnemental).
- Les distributeurs d'eau doivent gérer leurs ressources infrastructurelles de manière à ce que la distribution soit assurée à long terme (renouvellement des infrastructures, investissements, etc.).
- Les distributeurs d'eau doivent veiller à fournir l'eau potable à un prix accessible pour tous.

1.4 Les travaux préparatoires

L'exercice consistant à édicter une loi destinée à traiter de l'eau potable suppose la réunion de nombreuses compétences techniques, car plusieurs législations sont touchées par les questions en lien avec cette thématique. Il s'agit notamment de la législation fédérale sur les denrées alimentaires, sur la protection des eaux, sur la protection de l'environnement, sur l'aménagement du territoire, mais aussi de lois cantonales, non seulement sur l'aménagement du territoire et la police des constructions, mais encore par exemple sur le domaine public, les eaux ou la protection contre les incendies.

Ainsi, pour donner suite aux vœux exprimés lors des débats relatifs à la loi sur la sécurité alimentaire, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), nouvellement en charge de l'eau potable, a mis sur pied un groupe de travail composé de représentants du Secrétariat général DIAF, du Service de l'environnement, du Service des constructions et de l'aménagement,

¹ Source : Site Internet www.trinkwasser.ch

² Relatif à l'activité humaine. Qualifie tout élément provoqué directement ou indirectement par l'action de l'homme: érosion des sols, pollution par les pesticides des sols, relief des digues, Du grec anthropos (homme).

du Service des communes, de l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments, du Chimiste cantonal et d'un expert, ingénieur civil spécialisé.

2 LA DISTRIBUTION

Le présent avant-projet utilise régulièrement la notion de « distribution » (« distribution » ; « distribuer » ; « distributeur », etc...). Il convient de cerner cette notion.

2.1 Notion

L'avant-projet a, on l'a vu, comme buts principaux d'assurer « matériellement » la distribution de l'eau potable (cf. art. 1 al. 1) et d'assurer que l'eau potable ainsi distribuée soit conforme aux exigences de la législation sur les denrées alimentaires (cf. art. 1 al. 2), le tout de manière coordonnée.

- Comme *l'eau potable* est une denrée alimentaire, l'avant-projet de loi est conçu en fonction de la notion de « distribution » utilisée par le législateur fédéral en matière de denrées alimentaires (LDAI).
- « Distribue » au sens de la LDAI quiconque (cf. article 2 al. 1 let. a LDAI), *distribue des denrées alimentaires*. Il s'agit là d'un simple critère de fait (transport, acheminement, etc...). Par contre, la LDAI ne s'applique pas (article 2 al. 4 LDAI) *aux denrées alimentaires [...] destinées à l'usage personnel*. Il n'a donc pas de distribution au sens de la LDAI si une denrée alimentaire est « distribuée » pour un usage personnel.

Sous l'angle de la qualité de l'eau potable, l'avant-projet de loi reprend le champ d'application circonscrit par la LDAI. Ce champ d'application est transcrit par l'expression « *eau potable distribuée à des tiers* » (cf. art. 1 al. 3 let. a et art. 2 al. 1 let. a). Cette expression prend ensuite dans le texte la forme, par exemple, d'« eau potable distribuée » de « distributeur d'eau potable », etc ...

2.2 La portée de cette notion

En prévoyant que « la loi s'applique à l'eau potable distribuée à des tiers », la solution proposée reprend celle actuellement consacrée dans la loi sur l'eau potable (LEP). En effet, la LEP actuelle prévoit qu'elle s'applique « à l'eau potable livrée à des tiers à titre onéreux ou gratuit » (art. 1 LEP) et que l'eau potable distribuée doit répondre aux exigences de la LDAI (art. 2 LEP).

Les explications à donner en lien avec cette notion, tirées de la pratique, sont les suivantes :

- a) Dans un Arrêt du 25 septembre 2008 (ATC 603 2008-1) publié sur le site Internet du pouvoir judiciaire fribourgeois, répondant en cela à la question de savoir si dans un cas d'espèce la LDAI et la LEP étaient applicables, le Tribunal cantonal avait relevé ce qui suit : *Les développements juridiques de la recourante au sujet de la notion de consommateur, des servitudes ou charges foncières et des rapports liant la recourante avec les ayants droit sont absolument sans pertinence dans le cas d'espèce. En effet, peu importe la base juridique qui lie les différents intervenants ou l'existence d'une obligation de livrer ; ce qui est déterminant et qui justifie l'application de la LDAI et de la LEP, c'est que de l'eau potable provient du captage de la recourante, est transportée dans le réseau et est utilisée par des tiers à des fins de consommation* (ATC précité, cons. 2c)
- b) Le Tribunal cantonal s'est exclusivement fondé sur la question de savoir qui était propriétaire des infrastructures pour déterminer qui sont les tiers (ATC précité, cons. 2b).

- c) Dans ce même ATC, le Tribunal cantonal n'a absolument pas accordé d'importance à la question de savoir si l'eau potable était distribuée à titre onéreux ou gratuit. Il suffisait de constater que l'eau potable était en fait distribuée à des fins de consommation à quelqu'un d'autre que son propriétaire [N.B. la recourante].

Les conséquences, pour la rédaction et la mise en œuvre du présent avant-projet de loi, sont les suivantes :

- a) On peut se limiter à prévoir, dans la nouvelle loi, que « la loi s'applique à l'eau potable distribuée à des tiers ». La question de savoir si cette distribution est opérée à titre onéreux ou gratuit est superflue.
- b) Concernant d'éventuels cas d'application particuliers, on notamment, constater :
1. que si l'eau potable est distribuée à des copropriétaires, par ces mêmes copropriétaires, ni la LDAI, ni la LEP (respectivement la présente loi) ne sont applicables ;
 2. que si ce copropriétaire ou l'un d'entre eux remet, à un titre ou à un autre, cette eau à un tiers, la LDAI et la LEP (respectivement la présente loi) s'appliquent ;
 3. que les bénéficiaires de servitudes ou de charges foncières (ayant-droits) pour la distribution d'eau sont des tiers au sens de la LDAI et de la LEP (respectivement de la présente loi), de sorte que ces législations s'appliquent.

3 L'EAU

A moins d'être contenue dans un récipient, l'eau est une chose sans maître et ne peut donc faire l'objet d'une propriété privée. Par exception, l'art. 704 du Code civil suisse (CC) qualifie les sources et les eaux souterraines de parties intégrantes du fonds où elles jaillissent ou sous lequel elles s'écoulent.

3.1 Notions générales

Il découle de l'art. 664 al. 2 CC que sont des choses sans maître les régions impropres à la culture et les eaux publiques. Contrairement aux premières, les secondes ne sont pas définies par un critère naturel qui permettrait de les soustraire au domaine privé ; dès lors, il appartient au droit cantonal de définir ce qu'il faut entendre par eaux publiques.

Le droit fribourgeois définit actuellement comme suit les eaux publiques, dans la loi du 4 février 1972 sur le domaine public (RSF 750.1) :

Art. 4 III. Eaux publiques

1. En général

Sont eaux publiques :

- a) les lacs naturels, les bassins d'accumulation et les retenues d'eau ;
- b) les eaux courantes, dès la limite du fonds où elles ont pris leur source, ou bien dès qu'elles ont rejoint une eau publique traversant ce fonds ;
- c) les sources, horizons sourciers et résurgences d'un débit d'étiage moyen de plus de 200 litres/minute ;
- d) les nappes et cours d'eau souterrains permettant un ou plusieurs captages d'ensemble de plus de 200 litres/minute.

Les eaux publiques, telles que définies actuellement dans la loi sur le domaine public, font donc partie du domaine public.

3.2 Utilisation du domaine public, en particulier des eaux publiques

Selon la loi du 4 février 1972 sur le domaine public, le domaine public peut être objet de trois modes d'utilisation (cf. art 18, l'usage commun ; art. 19, l'usage accru ; art. 20, l'usage privatif) :

Art. 18 I. Modes d'utilisation

1. Usage commun

Chacun peut, dans les limites des dispositions légales et réglementaires, utiliser conformément à leur destination ou affectation, les choses du domaine public soumises à l'usage commun.

Art. 19 2. Usage accru

¹ L'usage accru d'une chose du domaine public consiste en son utilisation plus intense conforme ou non à sa destination ; il doit être compatible avec un minimum d'usage commun.

² En règle générale, il est l'objet d'une autorisation.

Art. 20 3. Usage privatif

¹ L'usage privatif d'une chose du domaine public consiste en son utilisation exclusive et durable.

² Il est soumis à concession.

S'agissant spécifiquement des eaux publiques et de leur utilisation, la loi du 4 février 1972 sur le domaine public prévoit à son article 40 que :

Art. 40 I. Priorité d'utilisation [de l'eau publique]

Les besoins pour l'alimentation ont la priorité sur toute autre utilisation de l'eau [N.B. : publique].

et à son article 41, s'agissant des prélèvements d'eau dans les lacs, eaux courantes et sources, que

Art. 41 II. Lacs, eaux courantes et sources

1. Prélèvement

¹ Le prélèvement d'eau est soumis à concession.

² Le prélèvement durable au moyen d'installations fixes pour l'alimentation en eau potable est soumis à concession.

Il y a lieu de relever que l'art. 41 précité a très récemment été modifié, ceci par la LCEaux. Cette modification a été explicitée dans le message relatif à la LEaux de la manière suivante : « *La disposition actuelle relative au prélèvement d'eau est modifiée et introduit un régime général d'autorisation. La concession est réservée expressément aux prélèvements 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 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 ». La loi sur l'eau potable propose aussi, d'une part, d'harmoniser la terminologie utilisée (remplacement du terme « *alimentation* » par celui d' « *approvisionnement* »), et d'autre part d'introduire une réserve expresse en sa faveur.

4 L'EAU POTABLE ET SA DISTRIBUTION

4.1 Notion d'eau potable

L'« *eau potable* » est l'eau qui, à l'état naturel ou après traitement, convient à la consommation, à la cuisson d'aliments, à la préparation de mets et au nettoyage d'objets entrant en contact avec les denrées alimentaires (cf. art. 2 de l'Ordonnance du 23 novembre 2005 du Département fédéral de l'intérieur sur l'eau potable, l'eau de source et l'eau minérale ; RS 817.022.102, ci-après : Ordonnance fédérale sur l'eau potable). Elle doit pour cela être salubre sur les plans microbiologique, chimique et physique. L'eau est réputée potable si elle répond aux critères fixés par l'Ordonnance du Département fédéral de l'intérieur du 23 novembre 2005 sur l'hygiène (RS 817.024.1 ; ci-après : Ordonnance fédérale sur l'hygiène), si elle respecte les valeurs limites et de tolérance de l'Ordonnance du 26 juin 1995 sur les substances étrangères et les composants (RS 817.021.23), et enfin si son goût, son odeur et son aspect sont irréprochables.

4.2 La distribution de l'eau potable³

4.2.1 En général

Il ressort de l'article 76 de la Constitution fédérale, que la distribution d'eau relève de la compétence des cantons. En général, les cantons délèguent à leur tour cette responsabilité aux communes.

En Suisse, quelque trois mille distributeurs autonomes garantissent l'approvisionnement. Ce nombre aussi élevé résulte de la répartition des compétences. La distribution décentralisée est donc en général assurée par un établissement communal ou une société de droit public qui exploite les réserves d'eau locales. Mais il existe des exceptions, car certains distributeurs sont depuis toujours en mains privées, par exemple les Wasserwerke Zug AG.

Pour des raisons d'efficacité économique, certains cantons ont favorisé la régionalisation de la distribution d'eau potable au niveau intercommunal, voire cantonal. Par ailleurs, pour défendre leurs intérêts, les distributeurs d'eau suisses se sont regroupés au sein d'une association faîtière nationale: la Société suisse de l'industrie du gaz et des eaux (SSIGE). Des associations régionales lui sont également affiliées, par exemple l'Associazione Acquedotti Ticinesi (AAT), la Société des distributeurs d'eau de Suisse Romande (SDESR) ou les Ostschweizer Wasserversorgungen (Association des distributeurs d'eau de Suisse orientale).

Le secteur de la distribution d'eau est bien sûr touché par le débat sur la privatisation des services publics. Certains distributeurs ont déjà transformé leur entreprise en société anonyme, comptant aussi bien des collectivités que des privés parmi leurs actionnaires. Il s'agit dans la plupart des cas

³ Aperçu général repris de Barbara Conrad, « Les politiques du développement durable en Suisse », Thèse, Fribourg 2005, p. 231 et 232.

d'établissements assurant à la fois la distribution d'électricité, de gaz naturel, d'eau potable, voire de chauffage à distance (p.ex. Gruyère Energie SA), qui choisissent cette nouvelle forme juridique en prévision de l'ouverture éventuelle des marchés de l'énergie. Les collectivités publiques en sont actuellement encore les actionnaires majoritaires (site Internet : www.trinkwasser.ch).

Avec un accroissement de la libéralisation et les stratégies du New Public Management, l'influence publique se limite aux décisions stratégiques concernant les droits d'utilisation de l'eau, tandis que les distributeurs ont davantage d'autonomie pour exploiter leurs entreprises et remplir leurs contrats de prestation.

4.2.2 Garantie d'une qualité irréprochable de l'eau potable distribuée

Les distributeurs d'eau sont soumis à la législation sur les denrées alimentaires. Ils doivent dès lors garantir une qualité irréprochable de l'eau potable distribuée ; il s'agit là d'une priorité absolue.

On l'a vu, pour être potable, l'eau doit répondre à des exigences de qualité strictes. L'implantation des captages et l'entretien des infrastructures sont deux facteurs d'importance majeure. La distribution d'eau potable doit être conforme aux règles reconnues de la technique et son exploitation doit être confiée à du personnel disposant des qualifications correspondantes.

Le distributeur d'eau potable est également, et légalement, tenu d'assurer son autocontrôle. Cela signifie que la production et la distribution d'eau potable doivent être légalement conformes en tout temps, et non seulement en cas de contrôle officiel. La traçabilité de l'autocontrôle présuppose la mise en place d'un système qualité approprié⁴.

4.3 En temps de crise

Il convient également de noter que l'eau, bien d'importance vitale, fait l'objet d'une ordonnance (Ordonnance sur la garantie de l'approvisionnement de l'eau potable en temps de crise ; RS 531.32, ci-après : OAEC) destinée à garantir son approvisionnement en temps de crise. Le but est d'assurer selon les cas l'approvisionnement normal en eau potable aussi longtemps que possible, la réparation rapide des dérangements et la mise à disposition en tout temps de l'eau indispensable à la survie. Cette ordonnance fixe également des quantités minimales de fourniture d'eau potable, qui sont, dès le sixième jour de crise, de 15 litres par personne et par jour pour les ménages, 100 litres par personne et par jour pour les établissements hospitaliers, et, pour les entreprises fournissant des biens d'importance vitale, la quantité nécessaire.

A l'heure actuelle, au niveau cantonal, il n'existe pas d'organe pour coordonner les problèmes d'eau potable en temps de crise. Le présent avant-projet a également pour objectif de créer, si ce n'est une structure, en tout cas des bases de coordination. Il convient notamment, dans le cadre de l'exécution de l'OAEC :

1. d'être en mesure de garantir que sur tout le territoire du canton, les quantités minimales prescrites soient disponibles en temps de crise ;
2. de désigner éventuellement des communes devant garantir l'approvisionnement en eau potable en temps de crise ;
3. d'éventuellement instaurer des dépôts régionaux ;
4. de faire un inventaire ;

⁴ Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux, Information du mois de mai 2009 « La distribution d'eau dans votre commune », p. 7, pt. 2.1.

5. de mettre sur pied un plan qui permettrait d'intensifier les analyses de la qualité de l'eau potable en temps de crise.

5 COMMENTAIRE DES ARTICLES DE L'AVANT-PROJET DE LOI

5.1 CHAPITRE PREMIER – Dispositions générales

5.1.1 Section 1 : Principes

Art. 1 Buts

L'article 1 énonce les *buts* de l'avant-projet de loi. Les alinéas 1 et 2 de l'article 1 forment la clé de voûte de l'avant-projet. L'interprétation de la LDEP doit systématiquement se faire à la lumière de ces deux alinéas.

- L'article 1 al. 1 dispose : « *La présente loi tend à garantir que l'eau demeure économiquement accessible à chacun et soit distribuée en vue de satisfaire prioritairement les besoins en alimentation de la collectivité, en quantité suffisante, et dans le respect du développement durable* ».
 - Comme l'Etat et les communes doivent *garantir* l'approvisionnement en eau (cf. art. 77 de la Constitution cantonale du 16 mai 2004), l'eau ne doit pas devenir un objet de spéculation. C'est la raison pour laquelle la loi a pour objectif de *garantir* que l'eau potable *demeure économiquement accessible à chacun*.
 - Cet article précise en même temps que l'eau *potable* doit être *distribuée en vue de satisfaire prioritairement les besoins en alimentation*. La loi reprend là l'idée exprimée à l'art 40 de la loi sur le domaine public⁵.
 - Ce premier alinéa article précise aussi que ce sont les besoins *de la collectivité*, notion qui se comprend par elle-même, qui doivent être remplis, et ce en *quantité suffisante* (cette dernière notion fait l'objet d'une explication sous le commentaire relatif à l'art. 12).
 - Enfin, cette disposition met un accent particulier sur le *développement durable*⁶, notamment en application de l'art. 3 al. 1 let. h de la Constitution cantonale du 16 mai 2004. Cela signifie que toutes les actions entreprises sur la base de la présente loi devront être décidées et pérennisées en tenant compte de tous les aspects permettant de garantir un développement durable.

A noter que c'est à dessein que l'avant-projet de loi ne prévoit pas, par exemple, que l'eau potable doit être distribuée à « toute » la population en quantité suffisante. Une telle précision (« toute ») pourrait en effet être mal interprétée et laisser supposer que toute bâtisse ou tout chalet isolé pourrait, par exemple, prétendre à être raccordé à des

⁵ L'art. 40 de la loi sur le domaine public, sous la section « *dispositions relatives aux eaux publiques* », prévoit que « *Les besoins pour l'alimentation ont la priorité sur toute autre utilisation de l'eau* ».

⁶ Selon une définition couramment acceptée « *Un développement est durable quand il garantit la satisfaction des besoins des générations actuelles sans compromettre les possibilités des générations futures à satisfaire les leurs. Concrètement, le développement durable tend à interconnecter les trois dimensions fondamentales qui permettent un développement harmonieux de l'humanité: la solidarité sociale et intergénérationnelle, l'efficacité économique et la responsabilité environnementale* ».

infrastructures d'eau potable. Or, pour prétendre à une distribution d'eau potable, la population doit se trouver dans le cercle « géographique » des destinataires de la distribution d'eau potable (cf. art. 12 et 13).

- L'art. 1 al. 2 rappelle que lorsqu'elle est distribuée à des tiers, l'eau potable en tant que telle, à savoir qu'elle soit de provenance publique ou privée, doit répondre aux exigences fixées par la législation fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels. Il s'agit là d'un renvoi à cette législation fédérale lorsqu'il s'agit, notamment, de déterminer les qualités que doit posséder une « eau » pour être considérée comme « potable ».

La notion d'« eau potable » a fait l'objet, ci-avant, d'un chapitre spécial. Il en est de même pour la notion de « distribution à des tiers ». Il n'y a donc pas lieu de revenir spécialement sur ces notions.

- L'article 1 al. 3 énonce, de manière non-exhaustive, les buts de l'avant-projet de loi :
 - La lettre a) se comprend par elle-même ; il s'agit là de la question de l'organisation des contrôles. Il est rappelé que les notions d'« eau potable » et de « distribution à des tiers » ont été explicitées ci-avant. Il n'y a donc pas lieu d'y revenir.
 - Les buts mentionnés aux lettres b), c) et d) visent à coordonner et gérer, à tous les échelons, les diverses actions possibles en lien avec l'eau potable. Cette coordination doit d'abord se faire sous l'angle de la répartition des tâches entre les diverses instance appelées à intervenir, d'une façon ou d'une autre, en lien avec l'eau potable (let. b). Elle doit se faire ensuite, dans le prolongement de l'idée exprimée à la let. b, dans la réalisation et le maintien d'infrastructures d'eau potable efficaces, rationnelles et multifonctionnelle. A noter à ce sujet qu'en prévoyant que ces infrastructures d'eau potable doivent être également utilisables à des fins d'intérêt public autres que la consommation, l'avant-projet pense avant tout à la défense contre l'incendie (cf. let. c). Elle doit se faire aussi de manière cohérente, par la planification (let. d ; cf. également chapitre premier section 3). A noter enfin que par l'expression « à l'échelle locale et régionale », la loi entend tous les niveaux institutionnels éventuels (par exemple les niveaux : communal, intercommunal, cantonal, intercantonal). L'usage des expressions « locale » et « régionale » permet de recouvrir tous ces niveaux.
 - La lettre e) tend à assurer le financement de ces infrastructures par les collectivités publiques. En effet, seul un financement planifié à long terme, prenant en compte l'ensemble des coûts afférents aux infrastructures d'eau potable, est à même d'assurer aux générations futures un accès constant, suffisant et économiquement supportable à l'eau potable (cf. également les articles 25ss).
 - Enfin, un des buts de la présente loi consiste expressément à favoriser la mise en valeur des ressources locales en eau, ces précieuses ressources ne devant pas être perdues (let. f). Si ces mises en valeur se font dans les règles de l'art, elles vont incontestablement dans le sens voulu pour un développement durable. A noter cependant qu'il ne s'agit là que de « favoriser » la mise en valeur de ces ressources. Une telle favorisation ne doit bien entendu pas se faire à n'importe quel prix. En particulier, l'on ne devrait pas favoriser la mise en valeur de ressources locales en eau lorsque cette mise en valeur entraînerait des coûts disproportionnés pour des avantages moindres.

Art. 2 *Champ d'application*

L'article 2 décrit le champ d'application de la loi.

- L'art. 2 al. 1 let. a) mentionne que la loi s'applique à « l'eau potable » « distribuée à des tiers » Ces notions ont été développées ci-avant. Il n'y a donc pas lieu d'y revenir.
- L'art. 2 al. 1 let. b) reprend strictement la définition donnée par le droit fédéral (art. 6 de l'Ordonnance fédérale sur l'eau potable) relativement aux infrastructures d'eau potable. Cette définition est utilisée constamment dans le présent avant projet. Comme elle est suffisamment explicite par elle-même, il n'y a pas lieu d'y revenir.
- L'art. 2 al. 1 let. c) reprend strictement l'art. 1 let. c de la loi sur l'eau potable actuelle. La distinction entre les « infrastructures d'eau potable » et les « installations intérieures » est essentielle. En effet, par exemple, la planification ou les taxes ne peuvent être effectuées qu'en lien avec les « infrastructures d'eau potable », alors que les activités de sécurité alimentaire doivent non seulement se faire dans lesdites infrastructures, mais aussi dans les « installations intérieures ». En effet, par exemple, ces installations intérieures peuvent parfois provoquer des contaminations de toute une infrastructure d'eau potable ; les organes en charge de la sécurité alimentaire, mais également les distributeurs, doivent pouvoir intervenir dans ces situations également.

L'alinéa 2 de cet article réserve les lois spéciales qui abordent sous certains aspects spécifiques la question de l'eau potable, étant rappelé qu'une coordination totale est désormais exigée par la présente loi lorsque l'on doit, directement ou indirectement, s'occuper d'eau potable (art. 1 al. 2 lettres b, c et d).

Art. 3 *Répartition des tâches*

L'avant-projet de loi ne change rien à la situation existante, à savoir que les tâches en lien avec l'eau potable continuent à relever du champ de compétences des communes.

Comme à l'heure actuelle, l'Etat continuera de remplir des tâches de surveillance et de contrôle. S'y ajoute toutefois une tâche de coordination ; elle sera principalement mise en œuvre par la planification cantonale de la distribution en eau potable, introduite par le présent avant-projet de loi (cf. art. 7).

5.1.2 Section 2 : Approvisionnement en eau et propriété des infrastructures d'eau potable

Art. 4 *Utilisation des eaux publiques pour l'approvisionnement en eau potable*

A titre préliminaire, il y a lieu de relever que *la notion d'eau publique demeure inchangée*. Cette notion a été fixée en 1972 dans la loi sur le domaine public. Elle est rappelée sous ch. 3.1 du présent rapport explicatif.

- L'article 4 al. 1 reprend presque textuellement l'actuel article 40 de la loi sur le domaine public. Priorité inconditionnelle doit être donnée à l'alimentation. Cet alinéa n'apporte pas d'autre commentaire.
- S'agissant de l'art. 4 al. 2, il convient de se souvenir que « l'eau potable devient une denrée alimentaire toujours plus précieuse, en Suisse comme ailleurs ». Les expériences de privatisation de l'eau menées dans le monde ont abouti à une augmentation générale des prix avec des implications sociales importantes selon les populations touchées. Pour éviter que

cette ressource vitale commune à tous ne devienne un objet de convoitise et de spéculation, il est indispensable que la gestion de la ressource naturelle « Eau publique » demeure durablement en mains publiques.

A l'heure actuelle, les « Eaux publiques » peuvent faire l'objet de concessions. Selon la loi sur le domaine public, ces concessions :

- peuvent être octroyées pour une durée pouvant atteindre quatre-vingt ans (art. 35 de la loi sur le domaine public) ;
- peuvent être renouvelées (art. 36 de la loi sur le domaine public) ;
- peuvent être soumises à des conditions (art. 24 de la loi sur le domaine public) ;
- doivent être utilisées par leurs destinataires en tenant compte de l'intérêt général (art. 29 de la loi sur le domaine public) ;
- peuvent être retirée sans indemnité si le concessionnaire ne se conforme pas à la loi ou aux conditions d'octroi (art. 37 de la loi sur le domaine public).

Malgré ce qui précède, il est certain que pour de telles durées, les tentations sont grandes de faire devenir « objet de spéculation » un objet aussi vital qu'est l'eau destinée à l'alimentation.

Or, quelles que soient les conditions mises à son octroi, la concession entraîne pour le concessionnaire une « quasi – propriété » qui ne peut être retirée, avant son échéance, que par la voie de l'expropriation. Cela peut supposer de longues procédures judiciaires, et durant ces procédures, des personnes peuvent être atteintes dans leur droit à un minimum vital, à savoir l'accès à l'eau potable. Il convient absolument d'éviter de telles situations.

C'est la raison pour laquelle il est proposé, dans le présent projet de loi, de conférer un statut spécial aux « Eaux publiques » *destinées à l'alimentation*, ou autrement dit à l'approvisionnement en eau potable, en fixant à l'art. 4 al. 2 de la loi sur l'eau potable une condition incontournable pour bénéficier de telles concessions. Cela entraîne une adaptation (ajout de renvois) de la loi sur le domaine public (cf. art. 46), ainsi que l'adoption de dispositions transitoires (art. 38).

Cette condition consiste dans le fait que des concessions pour ces eaux publiques ne peuvent être octroyées qu'à des collectivités publiques. De cette façon, l'intérêt collectif, but de la présente loi, devrait être préservé au mieux. En effet, cette solution donnerait aux citoyens une réelle transparence sur les activités de la commune ou de l'association en lien avec l'utilisation de la concession ; une telle transparence n'existe en principe pas ou que très difficilement en pratique, à défaut notamment de règles particulières dans les statuts, si le bénéficiaire de la concession est une société de droit privé ; cela vaut quand bien même une telle société serait entièrement détenue par les collectivités publiques.

Enfin, il y a lieu de noter que les concessions d'utilisation du domaine public et toutes les tâches y relatives, notamment la délivrance, le recensement et la mise à jour de la liste des concessions délivrées, nécessaires dans le cadre de l'établissement de l'inventaire des ressources en eau prévu à l'art. 7 al. 1 let. a) continueront à être gérées par la Direction en charge du domaine public.

Art. 5 *Infrastructures d'eau potable approvisionnées par des eaux publiques*

Pour être valorisée, l'eau potable doit bien entendu être captée, mais aussi distribuée. Par ailleurs, les communes ont, dans certaines limites sur lesquelles nous reviendrons (cf. art. 12 et 13), l'obligation de distribuer de l'eau potable sur leur territoire.

A l'heure actuelle, l'eau potable est principalement distribuée au moyen de réseaux. Ces réseaux de distribution sont la plupart du temps approvisionnés par des eaux publiques dont l'utilisation a doit faire l'objet d'une concession. On rappelle que la concession met son bénéficiaire dans une situation de « quasi-proprétaire ». Dès lors, tenant compte de l'obligation de distribution des communes, et également pour des motifs économiques, il est logique que ce soit en principe le bénéficiaire de la concession qui soit également propriétaire des infrastructures d'eau potable. A l'heure actuelle, les communes, ou associations de communes, sont généralement elles-mêmes propriétaires des infrastructures approvisionnées par des eaux publiques.

Afin de garantir que l'eau potable objet d'une concession continue à être effectivement distribuée, et ce à des conditions tarifaires équitables, l'avant-projet prévoit, comme pour les concessions d'utilisation d'eaux publiques pour l'approvisionnement en eau potable (art. 4 al. 2), que les infrastructures d'eau potable approvisionnées par des eaux publiques doivent être propriété des collectivités publiques. Pour le surplus, il est renvoyé au commentaire relatif à l'art. 4 al. 2 ci-dessus, valable par analogie, ainsi qu'aux dispositions transitoires de la présente loi.

On note enfin qu'une « infrastructure d'eau potable » est « approvisionnée par une eau publique », au sens de la présente loi, aussitôt que de l'eau publique au sens de la loi sur le domaine public est déversée dans ladite infrastructure. Le fait que des eaux non-publiques, quel que soit leur volume total, les rejoignent ensuite ou simultanément, ne change rien à ce qui précède. C'est d'ailleurs aussi une des raisons pour lesquelles l'art. 6 ci-dessous traite des « infrastructures d'eau potable *exclusivement* approvisionnées par des eaux non publiques ».

Art. 6 *Infrastructures d'eau potable exclusivement approvisionnées par des eaux non publiques*

Les infrastructures d'eau potable exclusivement approvisionnées par des eaux non publiques ne doivent pas forcément, contrairement à celles alimentées par des eaux publiques, être propriété de la collectivité. En effet, les ressources d'approvisionnement en eau potable privées peuvent, il est vrai toujours dans les limites du droit privé et du droit public, être l'objet d'une mise en valeur totalement libre par leur propriétaire.

A noter que des eaux non publiques au sens de la loi sur le domaine public qui auraient été acquises par des collectivités publiques ne deviennent pas pour autant des eaux publiques au sens de la loi précitée. Elles demeurent des eaux non publiques, mais propriété d'une collectivité publique. Ces eaux entrent donc dans le patrimoine financier (ou privé) de la collectivité publique qui en est propriétaire. C'est là la raison d'être de la précision dont fait aussi l'objet l'art. 6.

L'alinéa 2 renvoie à l'art. 18, qui traite de l'expropriation éventuelle de ces eaux et infrastructures.

5.1.3 Section 3 : Planification

On ne peut bénéficier d'une bonne gestion des ressources en eaux potables et de leur distribution qu'en s'appuyant sur des infrastructures d'eau potable cohérentes.

L'établissement d'une planification en matière d'eau potable est dès lors indispensable. C'est notamment grâce à une telle planification que la présente loi devrait réussir à atteindre les buts qui lui sont fixés.

Art. 7 **Planification cantonale**

À son article 7, l'avant-projet de loi prévoit d'établir un plan sectoriel des infrastructures d'eau potable (PSIEau). Ce plan sera intégré au plan directeur cantonal et bénéficiera des mêmes effets.

Ce plan, officiellement dénommé « sectoriel » parce qu'il ne traite que de l'un des secteurs du plan directeur cantonal, sera un outil complet de planification des infrastructures d'eau potable. Outre un inventaire de la situation en matière d'eau potable, cet outil fixera notamment les objectifs à atteindre et déterminera les actions à entreprendre. Il fixera aussi les priorités.

- Article 7 al. 1 let. a) : Cet outil devra d'abord contenir un inventaire des ressources en eau et des zones de protection. S'agissant en particulier de l'inventaire des ressources en eau, celui-ci devra non seulement déterminer et localiser, en indiquant notamment leurs capacités et qualités, les ressources en eau, mais aussi en déterminer le statut. En déterminer le statut consistera d'abord à indiquer si la ressource en question est une eau publique ou si elle ne l'est pas. S'il s'agit d'une eau publique, l'inventaire devra indiquer si elle fait ou non l'objet d'une concession et, dans l'affirmative, qui en est le bénéficiaire, à quelles conditions et jusqu'à quand. Copie de l'acte de concession devra en outre systématiquement être joint à l'inventaire.

L'inventaire des zones de protection se comprend par lui-même. Il existe d'ores et déjà. Par ailleurs, l'obligation de délimiter des zones de protection pour l'utilisation d'eau potable existe elle aussi déjà (art. 20 de la Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux ; LEaux)⁷.

- La coordination des infrastructures d'eau potable existantes vise à optimiser l'utilisation et la distribution des ressources en eau potable disponibles, dans le respect des principes du développement durable (art. 7 al. 1 let. b).
- Les mesures à mettre en œuvre en vue d'assurer l'alimentation en eau potable en temps de crise consistent notamment en les tâches suivantes :
 - i. garantir que sur tout le territoire du canton, les quantités minimales exigées en eau potable soient disponibles en temps de crise (art. 4 OAEC) ;
 - ii. désigner les communes devant garantir l'approvisionnement en eau potable en temps de crise (art. 5 OAEC) ;
 - iii. instaurer, si nécessaire, des dépôts régionaux (art. 7 OAEC) ;
 - iv. établir un inventaire (art. 8 OAEC ; cf. à cet égard l'art. 7 al. 1 let. a ci-dessus) ;
 - v. établir un plan permettant d'intensifier les analyses de la qualité de l'eau potable en temps de crise (art. 9 OAEC) ;
 - vi. fixer un délai pour l'exécution de ces mesures (art. 18 OAEC).

⁷ Les cantons délimitent des zones de protection autour des captages et des installations d'alimentation artificielle des eaux souterraines qui sont d'intérêt public; ils fixent les restrictions nécessaires du droit de propriété.

A rappeler aussi que, selon l'OAEC (art. 10 à 16 OAEC), les communes doivent prendre des mesures en lien avec l'approvisionnement en eau potable en temps de crise (p. ex : la fixation de la coopération avec les communes avoisinantes ; l'établissement d'un plan de mesures ; l'élaboration d'une documentation pour les temps de crise ; la formation du personnel ; acheter le matériel requis pour parer aux temps de crise, prendre d'éventuelles mesures de construction, d'exploitation et d'organisation dans la perspective d'une crise éventuelle, et contrôler l'efficacité des mesures ainsi adoptées). De par son contenu, le PSIEau permettra de remplir efficacement et plus simplement nombre des mesures dévolues aux communes par l'OAEC ; au demeurant, ces mesures devront figurer dans le plan communal des infrastructures en eau potable (cf. art. 8 al. 3).

En définitive, le PSIEau devrait consister en une planification directrice solide, cohérente et bien communiquée, basée sur la mise en évidence du rapport coût/bénéfice des mesures, pour garantir la maîtrise de la gestion globale des eaux potables, obtenir une large adhésion de la population, assurer de bons résultats et utiliser judicieusement les deniers publics, y compris en temps de crise. A noter aussi que le PSIEau n'est pas un plan d'affectation cantonal ; il n'a pas un statut de décision.

Afin d'assurer l'adéquation du plan directeur sectoriel aux changements futurs, il sera soumis à évaluation et réexamen périodiques, et ceci au moins tous les 10 ans (al. 3).

Les incidences financières relatives à cette planification sont exposées sous le chapitre « Incidences financières ».

Art. 8 *Planification communale*

Il faut désormais disposer d'un véritable concept, qui traite des infrastructures d'eau potable à l'échelle communale dans leur globalité.

Ce concept doit prendre la forme d'un plan des infrastructures en eau potable (ci-après : PIEP) et doit assurer une coordination tant interne, avec le plan d'aménagement local, qu'externe avec une coordination des infrastructures d'eau potable au niveau régional.

Le PIEP est conçu comme étant un plan directeur. A ce titre, il n'a pas, par rapport aux particuliers, un statut de décision. Il ne peut donc pas faire l'objet de contestation en justice. Par contre, il lie les autorités.

Il n'est pas apparu nécessaire au groupe de travail de prévoir l'établissement d'une planification d'affectation régionale en la matière. La planification cantonale, de même que l'obligation, sise à l'art. 8 al. 1 let b), de coordonner les infrastructures d'eau potable, devraient permettre de se passer d'une telle planification.

A relever une autre innovation, à savoir celle selon laquelle le PIEP doit prendre en compte les dispositions spéciales en matière de défense contre l'incendie. Il s'agit là d'une coordination qui est d'ores et déjà presque systématiquement prise en compte par les communes lorsqu'elles réalisent leurs infrastructures d'eau potable. Il convient de formaliser cette pratique.

L'alinéa 2 prévoit en substance que le PIEP doit aussi fixer, à l'échelle communale, les ouvrages nécessaires ainsi que leur délai de réalisation (priorisation). Ces ouvrages doivent être intégrés dans le programme d'équipement (LATEC) de la commune.

A son alinéa 3, l'avant-projet de loi laisse au Conseil d'Etat le soin de préciser, dans un règlement, le contenu du PIEP, car il s'agit essentiellement là d'indications techniques. L'avant-projet de loi fixe toutefois des exigences minimales.

S'agissant de ces exigences minimales, il convient de relever que le « plan général des infrastructures », mentionné à l'art. 8 al. 3, comprend le tracé des conduites qui constituent le réseau de distribution, avec comme information minimale leur diamètre et, si possible, leur matériaux. Ce plan doit également comprendre :

- Les organes principaux du réseau des conduites : vanne de réseau, vanne de purge, ventouse, borne d'incendie, etc...
- Les ouvrages principaux : captages – station de pompage – réservoir – chambres de comptage – réducteur de pression...

Ce plan général devrait être constitué sur support informatique et devrait rassembler les informations générales permettant de définir le fonctionnement général du réseau d'adduction et de distribution d'eau.

Les alinéas 4 et 5 ne nécessitent aucun commentaire. Il s'agit là de solutions « standard » en matière de planification.

Les incidences financières relatives à cette planification sont exposées sous le chapitre « Incidences financières ».

5.2 CHAPITRE 2 – Organes d'exécution et attributions

5.2.1 Section 1 : Canton

Art. 9 et 10 Conseil d'Etat et Direction

Ces deux articles traitent des compétences du Conseil d'Etat et d'une de ses Directions, à savoir actuellement celle en charge du contrôle des denrées alimentaires.

Ils n'appellent pas de commentaires particuliers.

Art. 11 Service

L'article 11 fixe les compétences du Service en charge du contrôle des denrées alimentaires en matière d'eau potable. Ces tâches seront exécutées par le Service, unité Laboratoire cantonal, sous l'autorité du Chimiste cantonal. Le Chimiste cantonal, avec l'unité Laboratoire cantonal, est actuellement intégré au Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires.

C'est essentiellement par l'intermédiaire du Service que devraient se concrétiser les objectifs de coordination de la gestion des infrastructures d'eau potable. Cela induira pour le Service des tâches nouvelles qui sont les suivantes :

- Il appartiendra d'abord au Service d'élaborer le PSIEau et de veiller à sa mise à jour (art. 11 let. a).

Cette tâche comportera notamment l'établissement et la tenue à jour de l'inventaire des infrastructures d'eau potable du canton (art. 7 al. 1 let. b). Cet inventaire devra être coordonné avec l'inventaire des ressources en eau (SEn) et les données de la défense incendie (ECAB). C'est là une tâche nouvelle et conséquente, qui est non seulement essentielle pour réaliser des planifications cohérentes, mais aussi imposée par l'OAEC pour pallier les situations de crise. Pour l'élaboration de ce plan, le Service pourra non seulement bénéficier de l'appui de plusieurs unités de l'Etat, en particulier de l'ECAB et le Service de

l'environnement, mais pourra également s'appuyer sur les données contenues dans le système d'information géographique (SIG) de l'Etat de Fribourg.

- Il appartiendra aussi au Service de donner des préavis non seulement dans le domaine de la construction d'infrastructures d'eau potable, mais aussi dans le cadre de l'élaboration des PIEP (art. 11, let. b).
- Le Service devra également coordonner les mesures à mettre en œuvre en temps de crise (art. 11 let. d).
- Enfin, il devra participer aux travaux de la Commission consultative pour la gestion des eaux récemment instituée par la LCEaux.

Il y a lieu de noter que les nouvelles tâches susmentionnées sont importantes, et nécessitent des connaissances que les agents du Service n'ont pas encore. En particulier, l'élaboration d'un plan sectoriel est un élément essentiel de gestion des infrastructures d'eau potable qui nécessite des connaissances spéciales. Par ailleurs, une telle élaboration et la tenue à jour du PSIEau nécessitent des forces de travail que le Service dont dépend le Chimiste cantonal n'a pas. De même, toutes les mesures en lien avec la mise en œuvre de l'OAEC n'ont pas encore été exécutées à l'échelon cantonal ; elles nécessiteront des forces de travail que le Service n'a pas.

En d'autres termes, ces nouvelles tâches impliqueront un renforcement des effectifs du Service, unité Laboratoire cantonal, en équivalents plein-temps (EPT).

Cet aspect du présent avant-projet de loi est détaillé ci-dessous, sous le chapitre « Incidences financières ».

5.2.2 Section 2 : Communes

A. *Distribution de l'eau potable et approvisionnement*

Art. 12 *Obligation de distribution – Destinataires*

Il y a d'abord lieu de préciser que les articles 12 et 13, relatifs à l'obligation de distribution n'ont pas de portée sous l'angle de l'aménagement du territoire. Ils ne se confondent pas avec l'obligation d'équiper. La problématique de l'équipement de base et de détail des zones est réglée par la LATeC (art. 93ss LATeC).

Par ailleurs, la question de la propriété des « infrastructures d'eau potable », qui correspondent à l'équipement de base en eau potable au sens de la LATeC, est réglée par les articles 5 et 6 de la présente loi.

Les articles 12 et 13 ne font que poser l'obligation de *distribution* et ses éventuelles exceptions. Ils ne disposent pas où et quand des infrastructures d'eau potable doivent être construites.

L'article 12 al. 1 de l'avant-projet dispose que « les communes sont tenues de distribuer de l'eau potable en quantité suffisante dans les zones à bâtir définies par le plan d'affectation des zones ». Ce n'est qu'en lien avec l'article 93 al. 1 LATeC, relatif à l'obligation d'équiper les zones à bâtir, que l'on peut déduire de cet article que ces fonds doivent être raccordables, ou en d'autres termes que la distribution obligatoire d'eau potable doit s'y faire par le biais des infrastructures d'eau potable. A noter aussi que la notion de zone à bâtir utilisée dans la présente loi correspond à celle utilisée en aménagement du territoire, dans la LATeC.

La formulation proposée dans l'avant-projet semble de prime abord consister en une augmentation des tâches des communes par rapport à la situation actuelle. En effet, le texte de loi actuel (cf. art. 8) ne prévoit pour les communes « que » *l'obligation de veiller à ce que les habitations et les locaux publics disposent d'eau potable en qualité suffisante*. On pourrait considérer qu'actuellement, comme les communes n'ont pas d'obligation de distribuer de l'eau potable, mais doivent uniquement faire le nécessaire (veiller) afin que l'eau « arrive » en quantité suffisante, l'art. 12 al. 1 consiste en un accroissement des tâches des communes.

Ce n'est pas le cas, et ceci pour les raisons suivantes :

- a) La notion actuelle de « veiller » n'est pas claire. D'ores et déjà, elle ne suppose pas forcément qu'un simple devoir de surveillance. En effet, si des habitants de la commune concernée n'ont pas accès à l'eau potable, rien ne sert pour la commune de continuer à « veiller ». Il lui faut agir, et cette action passe par une distribution d'eau à ces habitants. Le terme « veiller » conduit donc, dans les faits, à une « obligation de distribution ». Il semble dès lors approprié d'user désormais de l'expression « obligation de distribution ».
- b) « L'obligation de distribution » actuelle sur l'eau potable n'est nullement délimitée. A lire l'art. 8 de la loi actuelle, on pourrait considérer que les communes ont l'obligation de distribuer de l'eau potable à tous leurs habitants, y compris dans les recoins les plus isolés de leur territoire, par exemple hors zone à bâtir. Tel n'est pas le cas.

L'art. 12 al. 1 du projet cerne d'emblée le cercle des destinataires de l'obligation de distribution. Ces destinataires doivent être situés dans les zones à bâtir définies par les plans d'affectation des zones, ce qui est logique au vu des obligations d'équiper prévues par la LATeC.

La notion de « quantité suffisante » est une notion indéterminée. Elle ne peut être fixée que de cas en cas, en fonction des endroits (ville, campagne), et en fonction des sortes d'activités exercées dans des endroits donnés. Il y a toutefois lieu, pour faciliter la mise en œuvre de la présente loi, de la cerner le plus précisément possible.

Ainsi, en Suisse en général, on peut actuellement considérer que la consommation spécifique moyenne d'eau potable s'élève à 200/250 litres par jour et par personne. Suivant les périodes (p. ex : pointes de consommation), et les zones d'activités concernées (zones rurale ou citadines, activités agricoles, industrielles, artisanales, etc ...), la consommation spécifique maximale peut être de 50% à 100% supérieure.

Pour étendre le cercle des destinataires de l'obligation de distribuer (art. 12 al. 2), il faut que les circonstances le justifient. Ces circonstances peuvent être permanentes, mais aussi temporaires. Comme circonstance temporaire, on peut par exemple citer le cas de sécheresse. L'extension de l'obligation de distribuer n'implique pas forcément l'obligation d'équiper en infrastructure d'eau potable. C'est, on l'a vu, la LATeC qui est applicable pour la question de l'obligation d'équiper.

Il va de soi que l'obligation de distribution se limite aux destinataires établis sur le territoire communal. L'obligation temporaire des tiers d'approvisionner et de distribuer fixée à l'art. 17 demeure réservée.

Art. 13 *Obligation de distribution – Exceptions*

L'art. 13 al. 1 tient compte de la situation des destinataires au sens de l'art. 12, qui sont raccordables mais qui sont propriétaires et disposent déjà de suffisamment de ressources privées en eau potable. Comme en principe l'équipement de base relatif à l'eau potable n'apporte aucun avantage à ces

destinataires, il est non seulement équitable, d'une part, d'affranchir la commune de son obligation de distribution à leur égard, mais d'autre part, également, d'exempter ces destinataires du paiement de la contribution d'équipement (cf. art. 29 al. 3).

Il convient cependant de noter que dans tous les cas, les législations spéciales qui prévoient une obligation de disposer d'une défense contre l'incendie sont réservées (cf. par exemple : la loi du 12 novembre 1964 sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels ; la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions) qui prévoient l'obligation de disposer d'une défense contre l'incendie demeurent réservées. Cela signifie d'abord, en particulier, que si le destinataire en question est situé dans le périmètre de défense incendie et que des infrastructures de défense incendies susceptibles de lui servir sont réalisées, il doit en tout cas acquitter la taxe pour les eaux d'extinction. Il bénéficie en effet, en tout temps, comme tous ses autres concitoyens situés dans le périmètre de défense incendie, de la protection du réseau de défense incendie. Il est donc normal que, comme tous ses concitoyens, il participe au financement de ce réseau. Cela signifie aussi que si la défense incendie n'existe pas, ou que les infrastructures d'eau potable existantes ne sont pas disponibles ou pas adaptées à la défense incendie, il se peut qu'une telle défense incendie doive être réalisée sur la base de la législation sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels, mais également, et dans tous les cas, sur celle de la LATeC (art. 94 al. 1 let. b LATeC ; équipement de base).

Il se peut toutefois qu'une ressource privée en eau potable vienne à manquer (p. ex : en cas de pollution qui empêcherait son utilisation, plus rarement en cas de tarissement, ou encore dans le cas où les relations contractuelles avec l'éventuel distributeur privé propriétaire des infrastructures d'eau potable prendraient fin). L'art. 13 al. 2 prend cette possibilité en compte en prévoyant que dans un tel cas l'obligation de distribution de la commune renaît. Cela signifie d'une part que la commune doit tout mettre en œuvre pour que de l'eau potable soit distribuée à ce destinataire, mais aussi que dans une telle situation ledit destinataire devra, dès son raccordement, acquitter une taxe de raccordement complète, en application de l'art. 29 al. 4.

La notion de « quantités supplémentaires d'eau potable » mentionnée à l'art. 13 al. 3 se comprend en lien avec la notion de « distribution d'eau potable en quantité suffisante ». Sont donc « supplémentaires » les quantités d'eau potable qui excèdent une quantité suffisante. On vise par là principalement les cas dans lesquels, par exemple, des industries particulières auraient des besoins très importants en eau potable pour l'exercice de leurs activités. Pour le surplus, ce troisième alinéa ne suscite aucun commentaire particulier.

Art. 14 Gestion de la distribution – Principe

L'eau potable devrait préférablement être gérée par les communes ou des communes collaborant entre elles (cf. art. 14 al. 1 et 2) parce que les infrastructures d'eau potable y relatives, si elles sont alimentées par des eaux publiques, doivent désormais leur appartenir (art. 5).

Par ailleurs, comme l'article 14 n'a traité qu'à la « gestion » de la distribution, ou en d'autres termes parce qu'il ne fait que désigner qui doit « administrer » la distribution de l'eau potable, il doit être possible de déléguer cette tâche à des tiers. La question de cette délégation est réglée à l'art. 15.

Art. 15 Gestion de la distribution – Exception

Ce n'est pas parce que la propriété des infrastructures d'eau potable approvisionnées par des eaux publiques relève désormais des collectivités publiques, que les communes devront à l'avenir elles-mêmes prendre toutes les tâches en main et tout gérer par elles-mêmes.

La Constitution du canton de Fribourg prévoit à son article 54 al. 1 que « *L'Etat et les communes peuvent déléguer des tâches [N.B. publiques] à des tiers, à condition que la délégation soit prévue dans une loi ou un règlement communal, qu'elle soit justifiée par un intérêt public prépondérant et que la protection juridique soit assurée* ». Il n'est donc nullement exclu ni prohibé que les communes délèguent à des entités privées, voire des particuliers, certaines de leurs tâches publiques, pour autant que le mode d'organisation ainsi sanctionné soit à même de garantir efficacement une distribution conforme du droit à chacun à l'eau en garantissant sa disponibilité, sa qualité et son accessibilité.

Afin d'assurer le respect de ce droit, ces délégations de tâches publiques devront être l'objet d'une surveillance stricte des collectivités délégatrices, surveillance d'ailleurs rendue obligatoire par l'art. 54 al. 2 de la Constitution du canton de Fribourg. C'est la raison pour laquelle l'art. 15 al. 1 et 2 prévoit d'une part que ces délégations ne pourront être mises en œuvre qu'aux conditions fixées par la loi sur les communes⁸ et son règlement d'exécution, et d'autre part que les conditions de la distribution par les tiers devront être fixées dans une convention qui devra être soumise à la Direction avant de devenir exécutoires.

Il convient encore de relever, et c'est là le sens de l'art. 15 al. 3, que lorsque la commune remettra la distribution de l'eau potable à des entités qui lui sont distinctes, ce sont ces entités distinctes qui revêtiront alors le statut de distributeur au sens de la LDAI. La commune assistera alors, il est vrai, à une diminution de ses obligations d'autocontrôle, mais au profit d'un renforcement de ses devoirs de surveillance. Du moment où ce sont par exemple des privés qui gèreront les services public de la distribution de l'eau, les violations potentielles du droit à en obtenir (distribution ; art. 12 et 13), ou à distribuer de l'eau conforme aux exigences, n'émaneront plus tant des communes que desdits privés. La commune demeurant le principal acteur en matière de distribution d'eau, il lui incombera toutefois de prendre les mesures qui s'imposent afin de veiller à ce que les privés chargés du service public de l'eau s'acquittent réellement des obligations et prestations requises et n'abusent pas de leur pouvoir pour, par exemple, établir des discriminations.

Art. 16 *Approvisionnement en eau*

L'art. 16 traite de l'approvisionnement en eau. Il doit être compris en lien avec les articles 4 et suivants du présent avant-projet.

Sans approvisionnement en eau, il n'y a pas de distribution. L'objectif de cet article est de conduire les collectivités publiques, particulièrement les communes qui sont chargées de la distribution d'eau potable, à atteindre une autonomie dans leur approvisionnement. C'est la raison pour laquelle l'article 16 prévoit que les communes utilisent principalement les eaux publiques ou leurs propres ressources (cf. art. 16 al. 1 en relation avec l'art. 16 al. 3).

Cet article entend également inciter des démarches allant dans le sens du développement durable, en prévoyant que dans la mesure du possible, pour s'approvisionner en eau, les communes devraient acquérir et valoriser les ressources en eau non-publiques disponibles sur leur territoire.

La mise en valeur de telles ressources permet d'abord de diversifier l'approvisionnement en eau potable. Elle permet aussi, parfois, d'éviter que des conduites d'eau potable soient construites sur plusieurs kilomètres. On évite ainsi, en principe de cumuler des impacts de tous ordres, tels par exemple des impacts techniques ou environnementaux. De même, en principe, l'utilisation des

⁸ La loi sur l'eau potable propose dans ses dispositions finales d'introduire dans la loi sur les communes un nouvel article 5bis, traitant spécifiquement de la délégation de tâches publiques par les communes à des tiers. Cette adaptation permet en outre de réaliser un projet de mise en œuvre de la nouvelle constitution cantonale (projet n° 48b).

ressources locales en eau suppose des infrastructures de transport d'eau potable plus économiques. Dans ce sens, cette incitation permettrait aussi et directement de mettre en œuvre le principe de localisation exprimé dans le plan directeur cantonal, à savoir « utiliser prioritairement les ressources en eau pour lesquelles les infrastructures de transport sont économiquement les plus avantageuses ».

Globalement donc, l'article 16 vise à encourager ces collectivités publiques à se porter acquéreuses des ressources en eau présentes sur leur territoire et à les mettre en valeur. Cette idée doit également être mise en lien avec l'art. 16 al. 3, car la population et les collectivités publiques ne devraient pas totalement dépendre de particuliers ou de sociétés privées pour assurer leur approvisionnement en eau.

Art. 17 *Obligation temporaire des tiers d'approvisionner et de distribuer*

Les articles 17 al. 1 et al. 2 traitent la mise de l'eau à disposition, autrement dit de l'approvisionnement en eau. L'art. 17 al. 3 traite de la mise à disposition des infrastructures de distribution d'eau potable, si elles sont nécessaires à une commune.

- L'article 17 al. 1 part d'abord de l'idée que même si elle fait l'objet d'une concession, une eau publique doit pouvoir être remise à disposition de l'ensemble de la collectivité, si cela s'avère nécessaire.

L'art. 17 al. 1 consiste donc en la base légale permettant, si nécessaire, de contraindre une collectivité publique disposant de suffisamment d'eau potable, à en mettre à disposition d'une autre pendant une période temporaire. Cela ne peut se faire que pour autant que la commune concernée ne dispose pas d'autre moyen pour s'approvisionner et pour autant aussi que cette mise à disposition ne mette pas la collectivité publique requise dans le besoin (expression du principe de la proportionnalité). A noter encore que le présent article fait directement référence à l'article 4 du présent avant projet, article dont il reprend la terminologie.

- L'art. 17 al. 2 est subsidiaire à l'alinéa premier. Il permet, aux mêmes conditions, d'exiger du propriétaire d'une eau qui ne fait pas partie du domaine public à approvisionner les communes concernées en eau potable. Cet article fait directement référence à l'art. 6 du présent avant projet, article dont il reprend la terminologie.
- L'art. 17 al. 3 traite de la mise à disposition de leurs infrastructures d'eau potable par les « obligés » au sens des al. 1 et 2 de l'art. 17.

Il est précisé que le fait que l'article 17 n'autorise qu'une mesure *temporaire* n'implique pas que celle-ci doive nécessairement être de courte durée. Si la durée de la réquisition *peut* être fixée de manière précise dans l'acte de réquisition, cela n'est pas une condition pour remplir le caractère temporaire exigé. En fait, même si la durée exacte de réquisition ne devait pas pouvoir être fixée de manière précise dans la décision de réquisition, l'obligation de fournir de l'eau potable pourrait courir jusqu'au moment où la solution de substitution envisagée entrerait en service.

Une telle réquisition temporaire pourrait par exemple être ordonnée jusqu'à ce que la commune dispose de ses propres ressources en eau et infrastructures d'eau potable, soit pendant les mises à l'enquête, procédures et la construction, ou éventuellement durant une procédure d'expropriation au sens de l'art. 18.

Art. 18 Expropriation

L'article 18 ne concerne que les infrastructures de distribution d'eau potable alimentées par des eaux non publiques (cf. art. 6). Le recours à cet article devrait être exceptionnel.

Il suppose que la commune soit face à une obligation de distribution qu'elle n'est pas en mesure de remplir à long terme. Pour pallier cette situation, il convient de prévoir expressément que des infrastructures utilisables dans l'intérêt public, ainsi que leur moyen d'approvisionnement, puissent être expropriés. A noter que si la commune se trouve dans une impossibilité *temporaire*, de distribuer, il conviendrait de faire application de l'art. 17.

Les cas d'application de l'art. 18 sont en principe les suivants :

- Let. a) : La commune a une obligation de distribution par rapport à des utilisateurs non desservis (cf. art. 12 et 13) ;
- Let b) : Les personnes, physiques ou morales, qui feraient éventuellement l'objet de l'expropriation, entendent priver d'eau potable ces utilisateurs ou demandent pour cette eau un prix excessif ;
- Let. c). L'expropriation est l'*ultima ratio*. Il y a lieu, à ce sujet, de relever que la création d'infrastructures de distribution propres à la communes, éventuellement propriétaire d'une source qu'elle souhaiterait mettre en valeur, pourrait se trouver empêchée pour des motifs jugés prépondérants et tenant par exemple à la protection de l'environnement ou de la nature.

B. Infrastructures, installations intérieures et qualité de l'eau distribuée

Art. 19 Infrastructures et installations intérieures

Cet article se comprend par lui-même.

Il est rappelé que la notion d'infrastructure d'eau potable fixée à l'art. 2 al. 1 let. b du présent avant-projet correspond à l'heure actuelle à celle figurant à l'art. 6 de l'Ordonnance fédérale sur l'eau potable, à savoir qu'il s'agit là « des ouvrages de captage ou de traitement, de transport, de stockage et de distribution d'eau potable [...] ». Celle d'installations intérieures est définie à l'art. 2 al. 1 let. c de la loi.

Pour le surplus, il est relevé que la qualité de l'eau potable dépend étroitement de l'état et de la conception de ces infrastructures et installations. La question de la qualité de l'eau potable en tant que telle fait l'objet des articles 20ss, et de la législation fédérale.

A noter que les « installations intérieures » n'ont pas à être conformes aux exigences du programme d'équipement, car elles n'en font simplement pas partie, contrairement aux « infrastructures d'eau potable ». C'est la raison pour laquelle, d'ailleurs, les « installations intérieures » et les « infrastructures d'eau potable » sont mentionnées dans deux alinéas séparés.

Art. 20 Qualité – Analyses de l'eau

Les standards minimaux de qualité de l'eau potable sont fixés par le droit fédéral. L'art. 20 al. 1 renvoie à cette notion.

Le distributeur d'eau potable a pour tâche de livrer au consommateur une eau irréprochable du point de vue microbiologique, chimique, physique et organoleptique. En tant que denrée alimentaire,

l'eau potable doit faire l'objet de contrôles périodiques dans le cadre de l'obligation d'autocontrôle à laquelle sont soumis les distributeurs. Le plan de contrôle (critères d'analyse, points de prélèvement et fréquence des contrôles) doit être défini de manière à ce que les risques identifiés soient suffisamment surveillés, que les différentes situations ainsi que les conditions météorologiques soient prises en compte. Les fréquences minimales publiées dans les directives de la société suisse de l'industrie, du gaz et des eaux (SSIGE) ainsi que les recommandations du Service peuvent servir de base pour l'établissement du plan de contrôle. Lorsque des valeurs normatives ne sont plus respectées ou en cas de situation particulière, la surveillance doit être aussitôt adaptée.

L'avant-projet prévoit aux articles 20ss que les communes doivent notamment veiller à ce que la qualité de l'eau potable distribuée sur leur territoire réponde aux exigences de la législation fédérale sur les denrées alimentaires. Cette tâche n'est pas nouvelle ; elle correspond notamment aux articles 8 et 10 de la loi actuelle.

1. En leur qualité de distributeur, les communes auront, comme c'est d'ailleurs déjà généralement le cas actuellement, la responsabilité primaire du distributeur en la matière :
 - a) Si elles gèrent elles-mêmes la distribution (art. 14), elles devront vérifier elles-mêmes la qualité de l'eau distribuée ;
 - b) Si elles délèguent cette tâche, elles devront veiller à ce que le tiers délégué exécute correctement cette tâche (cf. également, à ce sujet, le commentaire ad art. 15).
2. En leur qualité d'autorité communale chargée de l'eau potable, elles devront également s'assurer que les éventuels distributeurs privés d'eau potable sur leur territoire respectent leurs obligations de distributeurs. Il s'agit là d'une tâche de surveillance.

L'alinéa 2 prévoit que les échantillons en vue d'analyse doivent régulièrement être fournis au Service. Cette centralisation permettra notamment au Service de disposer d'une vue générale des infrastructures cantonales d'eau potable, de la qualité des eaux ainsi distribuées, et de planifier en conséquence les besoins en infrastructure et en eau, également en vue des situations de crise.

Il y a encore lieu de préciser que quand bien même le Chimiste cantonal procéderait à des analyses spontanées de l'eau de certaines infrastructures, ce contrôle officiel ne libérerait pas le distributeur de contrôler lui-même la qualité de l'eau qu'il distribue. L'obligation d'autocontrôle, fixée à l'art. 23 LDAL, demeure dans tous les cas.

Art. 21 **Qualité – Résultat des analyses**

Parmi les mesures à prendre, il peut notamment y avoir des mesures d'urgence de protection de la population (obligation de bouillir l'eau ; cf. spécialement à ce sujet l'art. 22) ou d'amélioration ou de modernisation des infrastructures. Certaines des mesures prescrites pourront avoir un caractère décisionnel, si les décisions rendues entrent dans le cadre des compétences matérielles du Chimiste cantonal, ou un « simple » caractère de conseil.

Art. 22 **Qualité – Eau souillée**

La problématique de l'eau souillée est traitée spécialement à l'art. 22, en raison de son importance sous l'angle de la protection de la santé publique.

L'article 22 ne nécessite aucun commentaire particulier. Tout au plus peut-on relever que le but de cet article est de rendre obligatoire l'information de tous les distributeurs potentiels de l'eau

souillée. Il est primordial que l'information circule, ce d'autant plus si les infrastructures dont l'eau est souillée sont interconnectées.

A noter aussi qu'en cas d'incident, le distributeur d'eau doit apporter la preuve qu'il a pris toutes les mesures afin de garantir une eau de boisson de qualité. Pour qu'il soit en mesure de démontrer que la qualité du travail qu'il a fourni était assurée, les documents d'autocontrôle peuvent être fort utiles (cf. art. 24).

Cela étant dit, quand bien même les documents d'autocontrôle peuvent-ils être fort utiles, ils n'apportent pas beaucoup s'ils ne sont pas appliqués. Il n'est dès lors pas inutile de citer ci-dessous, en particulier, l'art. 54 ODAIOUs, qui traite de la « *Remise de denrées alimentaires et d'objets usuels présentant un danger pour la santé humaine* ». Cet article à la teneur suivante :

¹ Si la **personne responsable** constate ou a des raisons de supposer que des denrées alimentaires ou des objets usuels importés, fabriqués, transformés, traités ou remis par son établissement ont mis en danger la santé humaine ou sont susceptibles de présenter un tel danger, et que ces denrées alimentaires ou ces objets usuels ne sont plus sous le contrôle immédiat de son établissement, **elle doit immédiatement:**

- a. informer les autorités cantonales d'exécution compétentes;
- b. prendre les dispositions nécessaires pour retirer du marché les produits concernés (retrait), et
- c. rappeler les produits qui auraient déjà pu parvenir jusqu'aux consommateurs (rappel) et informer ceux-ci de manière claire et précise sur les motifs du rappel

² Si elle apprend ou a des raisons de supposer l'apparition d'un foyer de toxi-infection alimentaire en relation avec son établissement, elle veille à ce que des échantillons des denrées alimentaires en cause ou des souches d'agents infectieux soient conservés et, si nécessaire, mis à la disposition des autorités d'exécution.

³ Elle est tenue de collaborer avec les autorités d'exécution.

Art. 23 **Cas de nécessité**

L'article 23 concerne le cas, très exceptionnel, dans lequel une eau non-conforme aux exigences pourrait être distribuée.

Il convient de relever qu'avant d'autoriser le recours à une eau souillée, il faut examiner toutes les autres possibilités éventuelles de disposer d'eau conforme, notamment celle de l'obligation temporaire des tiers d'approvisionner et de distribuer (art. 17).

La requête préalable de la commune est exigée, en raison de ses compétences en matière de distribution d'eau potable.

Art. 24 **Dossier des eaux potables**

L'art. 24 se comprend par lui-même. Il s'agit là d'une reprise presque textuelle de l'article 12 de l'actuelle loi sur l'eau potable. L'avant-projet remplace toutefois la notion de « Casier des eaux potables » par celle de « Dossier des eaux potables », plus parlante.

Une précision apportée par l'avant-projet de loi concerne le fait que ledit « Dossier » doit contenir les « documents d'autocontrôle ». Le cadastre des conduites fait partie intégrante de ces documents.

- L'autocontrôle est une obligation légale dans le domaine alimentaire depuis 1995. Les « documents d'autocontrôle » comprennent l'ensemble des éléments indispensables à la maîtrise de la qualité de l'eau potable. Font notamment partie de ces éléments : l'organisation, les tâches et responsabilités du distributeur, l'inventaire détaillé des

ressources et des ouvrages (plans), l'analyse des dangers potentiels (physiques, chimiques, biologiques) et les mesures de maîtrise, les procédures de surveillance des ressources, des infrastructures, des éventuelles installations de traitement, les plans d'échantillonnage (fréquence, lieux de prélèvement, critères de contrôle), les procédures en cas de pollution, les solutions envisagées pour l'alimentation en cas de crise.

- Comme le précise l'art. 55 ODAIOUs, toutes les mesures prises dans le cadre de l'autocontrôle doivent être consignées par écrit. Ainsi, le distributeur peut être à même de démontrer les mesures prises pour remplir ses obligations.

C. *Financement des coûts d'infrastructure d'eau potable*

Art. 25 *Financement – Principes*

Une part assez importante des infrastructures d'eau potable du canton sont âgées. Elles ont souvent été construites au début du 20^{ème} siècle et leur état est parfois insatisfaisant. Elles nécessiteront par conséquent souvent un renouvellement à grande échelle pendant ces prochaines décennies. Cela permettra de réduire le taux de perte d'eau, souvent élevé, en raison du mauvais état de certains réseaux.

Le renouvellement des infrastructures d'eau potable nécessitera des investissements très importants, et le financement de ces investissements doit absolument être assuré à long terme, également pour les générations futures, d'où l'importance de prévoir clairement dans la loi des principes clairs relativement à la perception des taxes. L'avant-projet établit à cet égard un certain parallélisme avec la législation relative aux eaux usées.

L'art. 25 al. 2 prévoit que les taxes doivent couvrir *l'ensemble* des coûts afférents aux infrastructures d'eau potable. Cela signifie non seulement que les taxes doivent être basées sur tous les éléments en lien avec les infrastructures d'eau potable, mais encore que ces taxes doivent couvrir le 100% de leur coût.

Le calcul des taxes mentionnées à l'art. 25 al. 3 est déterminé sur la base du PIEP, non seulement en fonction des infrastructures existantes, mais également en prenant en compte les infrastructures à réaliser à moyen terme.

Il convient, pour bien saisir la portée des articles 25ss, d'exposer la nature et l'affectation des diverses taxes qui y sont mentionnées. :

Taxes uniques :

- **Taxe de raccordement** : La taxe de raccordement est perçue pour les fonds raccordés aux infrastructures d'eau potable. Elle sert à couvrir les coûts de construction des infrastructures d'eau potable.
- **Contribution d'équipement** (également appelée « *charge de préférence* ») : La contribution d'équipement est perçue pour les fonds situés en zone à bâtir qui sont raccordables mais ne sont pas raccordés. Elle sert à couvrir les coûts de construction des infrastructures d'eau potable auxquelles lesdits fonds pourraient être raccordés.

A noter que selon la définition du Tribunal fédéral (ATF 95 I 506 et 99 Ia 594), les *charges de préférence* constituent une participation aux frais d'installations déterminées faites par la corporation publique dans l'intérêt général et qui est mise à la charge des personnes ou groupes de personnes auxquels ces installations procurent des avantages particuliers. Pour

qu'une personne soit tenue de payer une telle contribution, il faut que deux conditions soient remplies, à savoir d'abord qu'elle tire un avantage particulier des installations publiques, c'est-à-dire qu'elle en bénéficie plus que la moyenne des administrés, ensuite que l'avantage obtenu soit de nature économique, c'est-à-dire qu'il consiste dans l'accroissement de valeur d'un bien.

Taxes périodiques :

- **Taxe de base annuelle** : La taxe de base annuelle est perçue en contrepartie de la mise à disposition du réseau d'eau potable. Elle sert au financement des frais fixes (amortissement des dettes, intérêts) et ensuite du maintien de la valeur des infrastructures d'eau potable.
- **Taxe d'exploitation** : La taxe d'exploitation (parfois également appelée taxe de consommation) est une taxe facturée par m³ d'eau potable consommée. Cette taxe vise à couvrir les charges liées au volume de consommation.
- **Taxe annuelle pour les eaux d'extinction** : Telle qu'elle est conçue dans la présente loi, la taxe annuelle pour les eaux d'extinction est une taxe récurrente. Elle est principalement perçue pour la mise à disposition des bornes hydrantes de défense incendie. Cette taxe doit couvrir la part du coût des infrastructures d'eau potable due à la défense contre l'incendie.

Il y a également lieu de relever que les notions utilisées dans les articles 25ss font référence aux notions d'aménagement du territoire fixées dans l'annexe à l'Accord intercantonal du 22 septembre 2005 harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions⁹

L'usage de cette terminologie, par ailleurs également utilisée par la nouvelle LATeC a notamment les avantages suivants :

1. il donne aux communes la nécessaire marge de manœuvre s'agissant des critères à utiliser pour déterminer le calcul des taxes en fonction des réalités du terrain ;
2. il permet d'avoir une définition claire et uniforme des notions utilisées ;
3. il permet de réaliser le lien nécessaire entre les taxes, leur calcul, et les plans.

Art. 26 *Financement – Taxe de raccordement – Affectation*

La taxe de raccordement correspond au « rachat » du raccordement effectif au réseau communal existant. Elle doit permettre de couvrir les coûts de construction des infrastructures publiques de distribution d'eau.

La taxe de raccordement est perçue lors du raccordement du bien-fonds au réseau communal.

Art. 27 *Financement – Taxe de raccordement en zone à bâtir*

L'art. 27 al. 1 ne nécessite pas de commentaire particulier. Il correspond à la situation actuelle, étant précisé une nouvelle fois que le projet de loi utilise les nouvelles notions terminologiques du domaine des constructions (STd, IBUS, IM et IOS).

⁹ AIHC ; RSF 710.7

L'art. 27 al. 2 tient compte de la situation particulière des entreprises agricoles situées en zone à bâtir et raccordées, en prévoyant que la taxe de raccordement des bâtiments faisant partie d'un domaine agricole peut être calculée en fonction d'une surface théorique. En effet, l'activité agricole nécessite par nature des surfaces importantes, dont il serait parfois exagéré de tenir compte. Souvent, dans leurs règlements, les communes tiennent compte de la surface dite « attenante » aux bâtiments agricoles. Il s'agit en outre là, sous l'angle de l'eau potable, de la matérialisation des principes posés dans la motion Hubert Carrel, acceptée, concernant les taxes d'évacuation et d'épuration des eaux usées (n° 073.04). Cette motion a également été mise en œuvre dans la nouvelle LCEaux (art. 41 al. 3 LCEaux), il semble opportun d'en suivre les mêmes principes, également pour la distribution de l'eau potable.

Les bâtiments du domaine agricole dont il s'agit ici sont toutefois situés en zone à bâtir, zone qui n'est par nature pas destinée à l'activité agricole. S'ils bénéficient de modes de calcul trop avantageux, l'entier de ces fonds risque d'être thésaurisé, ce qui va à l'encontre de l'intérêt public. Ce n'est donc que si la prise en compte de l'ensemble du fonds (ou de la parcelle) constituerait une charge financière véritablement excessive que la taxe de raccordement peut être calculée en fonction d'une surface théorique. Une charge financière ne devrait être considérée comme excessive que lorsque son montant devient sans commune mesure par rapport à l'avantage (de raccordement) obtenu.

Il est encore précisé que l'on ne vise, à l'art. 27 al. 2 que des bâtiments « faisant partie d'un domaine agricole ». Les bâtiments situés sur ledit fonds qui en auraient été sortis, ne bénéficient en aucun cas de l'exception de l'art. 27 al. 2.

Art. 28 *Financement – Taxe de raccordement hors zone à bâtir*

L'article 28 prévoit une solution apparentée à celle retenue pour l'article 27 al. 2. La solution ne peut toutefois pas être calquée sur l'article précité, car on se trouve hors zone à bâtir. Il s'ensuit que l'art. 28 prévoit non seulement l'utilisation d'une surface théorique, mais aussi d'un indice théorique. Par ailleurs, l'article 28 est destiné à s'appliquer à tous les fonds situés hors zone à bâtir, et non pas seulement à ceux exploités à des fins agricoles.

La réserve prévue à l'art. 27 al. 2 relative à l'éventuelle charge financière excessive n'a toutefois pas lieu d'être retranscrite à l'art. 28. Il n'y a en effet pas lieu de craindre une thésaurisation des terrains en zone agricoles.

Art. 29 *Financement – Contribution d'équipement*

Si des biens-fonds sont raccordables, cela signifie qu'ils bénéficient ou peuvent bénéficier des avantages particuliers que les infrastructures d'eau potable construites par la collectivité publique peuvent leur procurer. Par ailleurs, le fait que des biens-fonds soient raccordables leur procure un avantage de nature économique, car cela en augmente la valeur marchande. Des contributions d'équipement (ou *charges de préférence*) peuvent donc être prélevées pour les biens-fonds raccordables. Comme l'avantage n'est pas complet du fait de l'absence de raccordement effectif, cette contribution ne peut se monter qu'à une portion de la taxe qui serait demandée en cas de raccordement. A son article 29 al. 1, l'avant-projet fixe cette portion à 70% (au maximum) de la taxe de raccordement.

L'alinéa 2 de cette disposition donne suite, à nouveau sous l'angle de l'eau potable (cf. art. 27 al. 2), à la motion du député Hubert Carrel (no 073.04). Le cas spécifique mentionné est rare: il s'agit d'agriculteurs ou d'agricultrices qui entendent poursuivre l'exploitation de leurs terres situées en

zone à bâtir et qui risqueraient de se trouver dans une situation financière difficile s'ils devaient payer immédiatement leur contribution. La situation de ces personnes est très particulière pour le motif qu'en général, leurs terres et bâtiments doivent être affectés à la zone agricole. Il se justifie de leur donner cette possibilité. La solution trouvée dans cet alinéa correspond en tous points à celle décidée, sous l'angle de la législation sur la protection des eaux, à l'art. 103 al. 2 LATeC.

L'alinéa 3 tient compte du fait qu'un raccordement possible n'apporte pas toujours des avantages économiques aussi évidents que ceux mentionnés à l'alinéa 1. Il existe en effet des biens-fonds qui disposent de leur propre ressource en eau potable, ressources qui leur permettent (ou leur permettraient) de se passer des infrastructures publiques d'eau potable (cf. notamment dans ce sens l'art. 13). Ils ne devraient dès lors, théoriquement en tout cas, jamais devoir bénéficier des avantages des infrastructures d'eau potable auxquels ils sont raccordables. Une contribution d'équipement ne devrait donc pas pouvoir être prélevée pour ce type de biens-fonds. L'avant-projet prévoit donc que de tels biens-fonds sont exemptés du paiement d'une contribution d'équipement.

L'art 29 al. 4 tient cependant compte du fait qu'il n'est pas exclu que pour un motif ou pour un autre, les biens-fonds dont il est question aux alinéas 1 et 3 viennent un jour à être raccordés. Dans ces circonstances, il convient que la taxe de raccordement y relative soit perçue, et que cette exigence figure expressément dans la loi, pour éviter toute contestation. Il est normal que son montant total soit diminué de la contribution d'équipement éventuellement perçue.

Art. 30 *Financement – Taxe de base annuelle*

Cet article, adapté au domaine de l'eau potable, s'apparente fortement à la solution adoptée dans la loi cantonale sur les eaux (cf. art. 42).

La taxe de base annuelle correspond à la « location » du réseau communal.

- Elle doit d'abord permettre de couvrir les frais fixes, soit l'intérêt et l'amortissement des dettes contractées pour le financement des infrastructures communales existantes (art. 30 al. 1 let. a). Sous cet angle, en d'autres termes, cette taxe est perçue afin que les communes soient en mesure d'assurer la conservation et le maintien de la valeur de ces infrastructures.
- Elle doit également permettre de financer les infrastructures dont il a été décidé qu'elles doivent être réalisées, à savoir donc celles prévues par le PIEP. Il ne s'agit bien entendu là que du financement de *l'équipement de base* (selon la LATeC) en matière d'eau potable (art. 30 al. 1 let. b).

Cette 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 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. C'est pour cette raison, d'une part, que 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. C'est également pour cette raison, d'autre part, que la taxe de base doit non seulement être perçue en fonction des infrastructures d'eau potable (équipement de base) construites, mais aussi en fonction de celles à réaliser selon le PIEP.

Le calcul du maintien de la valeur des infrastructures d'eau potable se fonde sur des données techniques qui doivent être définies dans le PIEP, à savoir la valeur actuelle de remplacement des infrastructures et leur durée de vie.

Enfin, le produit de la taxe de base doit être affecté exclusivement au domaine de l'eau potable. En cas de résultat financier bénéficiaire du chapitre concerné, le bénéfice doit être affecté à un financement spécial (réserve) relatif à ce seul domaine.

Art. 31 Financement – Taxe d'exploitation

La taxe d'exploitation prend en compte les charges inhérentes à l'exploitation et à l'entretien du réseau communal; elle est calculée en fonction de la quantité d'eau consommée.

Art. 32 Financement – Taxe annuelle pour les eaux d'extinction

A l'heure actuelle, la défense incendie est la plupart du temps assurée par le biais des infrastructures d'eau potable. Concrètement, les conduites et réservoirs des infrastructures d'eau potable sont dimensionnés de telle façon qu'une défense incendie efficace puisse être assurée par le biais du réseau d'eau potable.

Cette manière de procéder est le moyen actuel le plus efficace pour disposer à moindres coûts d'eaux d'extinction en suffisance, et dans tout le périmètre de défense incendie. Cela inclut parfois des surdimensionnements de conduites, et généralement aussi, en particulier, la pose d'hydrantes. Une part des coûts totaux relatifs aux infrastructures d'eau potable est donc imputable à la défense contre l'incendie.

Elle doit couvrir la part du coût des infrastructures d'eau potable due à la défense contre l'incendie des fonds bâtis, *raccordés et non raccordés*, situés dans le périmètre de défense contre l'incendie.

Le périmètre de défense contre l'incendie doit être compris comme étant le périmètre optimal par rapport aux prises d'eau. On peut définir ce périmètre comme étant : « *L'ensemble des zones situées à moins de 60 mètres d'une borne hydrante ou d'un point de prélèvement performant* ». À noter que le choix de 60 mètres proposé dans cette définition découle du « Règlement du Conseil d'Etat du canton de Fribourg du 29 décembre 1967 sur les normes d'octroi de subsides pour dépenses concernant les mesures de prévention et de défense contre l'incendie ». Ce règlement prévoit en effet une distance maximale de 120 mètres entre les hydrantes (art. 15 al. 2) ; cela implique que ces hydrantes aient chacun au moins 60 mètres de rayon.

Concrètement, les charges imputables à la lutte contre l'incendie se composent des coûts directs (hydrantes) et des coûts indirects, lesquels dépendent de deux facteurs :

- le taux de raccordement aux infrastructures publiques d'eau potable : plus le taux de raccordements est bas, plus la part des coûts imputables à la part « infrastructures de lutte contre l'incendie » est élevée ;
- le rapport entre la consommation horaire de pointe pour l'ensemble de la zone de distribution et la consommation horaire de pointe en cas d'incendie.

En d'autres termes, plus le nombre d'habitants augmente, plus la part des charges liées à la lutte contre l'incendie diminue par rapport aux charges totales. Selon les études du canton de Berne, ce rapport correspond aux valeurs indicatives suivantes :

Nombre d'habitants approvisionnés	Coûts pour l'eau potable et l'eau sanitaire, en %	Coûts pour l'eau d'extinction, en %
200	50	50
500	60	40

1000	65	35
2000	70	30
5000	80	20
10000	85	15

(Source : Recommandation W1006f de janvier 2009 de la SSIGE pour le financement de la distribution d'eau)

Conformément aux valeurs indicatives analysées ci-dessus, il est laissé à l'appréciation de la commune de fixer dans son règlement la part de la taxe annuelle pour les eaux d'extinction en pourcent de la taxe de base annuelle.

A noter que le calcul du montant de la taxe doit tenir compte des subventions versées, notamment par l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB).

Il convient aussi de relever :

- a) que la taxe pour les eaux d'extinction mentionnée dans le présent avant projet de loi n'est destinée qu'à financer les *infrastructures* de défense contre l'incendie. Elle n'a absolument aucun lien avec le financement du *service* de défense incendie.
- b) qu'il est d'ores et déjà, actuellement, tenu compte des frais relatifs aux hydrantes et aux eaux d'incendie dans les règlements communaux sur l'eau potable ; la part défense incendie est toutefois totalement *englobée* dans toutes les taxes relatives à l'eau potable. Dès lors, même si elle n'apparaît quasiment jamais dans le libellé des factures d'eau potable, cette taxe n'est pas nouvelle. Les frais strictement afférents aux « eaux d'extinction » doivent toutefois être présentés de manière transparente, non seulement pour le consommateur, mais aussi pour les autorités afin de faciliter leur gestion de la défense incendie.

Le présent avant-projet, en introduisant « formellement » la taxe pour les eaux d'extinction, a ainsi pour seul effet de distinguer clairement la part du coût des infrastructures pour les eaux d'extinction, des autres coûts d'infrastructure d'eau potable.

D. Réglementation et planification communale

Art. 33 Planification communale

Il ne s'agit là que d'un renvoi, pour mémoire, à l'art. 8. Avec ce renvoi, la section 2 contient toutes les tâches communales en lien avec l'eau potable.

Art. 34 Règlement communal

Les communes doivent, comme à l'heure actuelle déjà, se doter d'un règlement de portée générale fixant notamment les tarifs des taxes prévues.

Les questions en lien avec la distribution d'eau potable et l'eau pour la défense incendie sont déjà, à l'heure actuelle, réglées dans le même règlement communal. Par mesure de simplification, celui-ci ne devra être soumis qu'à la Direction en charge de l'eau potable et non pas aussi, pour le seul volet « eaux d'extinction », à la Direction en charge de la défense contre l'incendie.

5.3 CHAPITRE 3 – Dispositions pénales et voies de droit

Art. 35 Poursuite pénale

L'art. 35 al. 1 consiste en l'exécution de l'article 50 al. 4 de la loi fédérale sur les denrées alimentaires qui exige que les cantons confèrent aux organes d'exécution du contrôle des denrées alimentaires la qualité de fonctionnaire de la police judiciaire.

Cela signifie que les organes cantonaux d'exécution du contrôle des denrées alimentaires sont habilités à prendre toutes les mesures d'instruction que la police judiciaire peut prendre conformément à la législation en la matière.

Art. 36 Opposition

L'article 52 de la loi fédérale sur les denrées alimentaires (LDAI) prévoit que les décisions ayant trait à des mesures prévues par la LDAI peuvent faire l'objet d'une opposition devant l'autorité de décision. L'art. 53 LDAI prévoit que les cantons doivent régler, dans le cadre de la LDAI, la procédure d'opposition et de recours selon le droit cantonal.

L'art. 55 al. 1 LDAI prévoit que c'est un délai d'opposition de 5 jours qui doit être respecté.

Il ressort de ce qui précède que le délai d'opposition très bref de cinq jours prévu à l'art. 55 al. 1 LDAI a été institué, dans le cadre des décisions prises par les organes de contrôle des denrées alimentaires (mesures), pour tenir compte du fait que dans le domaine des denrées alimentaires, de marchandises périssables, les procédures doivent pouvoir se dérouler rapidement. (cf. Message du 30 janvier 1989 concernant la loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels, ci-après Message, p. 924, ad. art. 56 projet LDAI– act. art. 55 LDAI). Il n'est donc applicable que dans les cas où des denrées alimentaires font l'objet d'une procédure de contestation suivie d'une décision ordonnant des mesures au sens des articles 28 à 30 LDAI, ainsi que le précise l'art. 36 al. 1 de l'avant-projet.

Pour le surplus, le Code de procédure et de juridiction administrative est applicable.

Art. 37 Recours

L'art. 55 al. 2 LDAI prévoit qu'un délai de 10 jours doit être respecté pour recourir contre les décisions ayant trait à des mesures relevant du contrôle des denrées alimentaires. Il s'agit là non seulement des mesures au sens des articles 28 à 30 LDAI, mais en plus des mesures prise dans le cadre de l'exécution des contrôles, à savoir les inspections et les prélèvements d'échantillons au sens de l'art. 24 LDAI.

Par souci de clarté, l'article 37 reprend strictement le texte de l'art. 55 al. 2 LDAI. Pour des motifs de technique législative, il ne reprend toutefois pas les renvois opérés dans la loi fédérale.

Pour le surplus, comme en matière d'opposition, le Code de procédure et de juridiction administrative est applicable.

5.4 CHAPITRE 4 – Dispositions finales

Art. 38 *Dispositions transitoires – Concessions pour l’approvisionnement en eau potable*

Le temps laissé à disposition des bénéficiaires de concessions pour éventuellement demander le transfert de leur concession à une collectivité publique et s’organiser en conséquence est manifestement suffisant. Pour le surplus, cet article ne suscite pas de remarques particulières.

Art. 39 *Dispositions transitoires – Infrastructures d’eau potable privées approvisionnées par des eaux publiques*

Le présent article a été mis dans les dispositions transitoires pour le seul motif qu’il contient un élément de durée.

Il ne requiert aucun commentaire.

Art. 40 *Dispositions transitoires – Conventions de distribution au sens de l’art. 15*

Les conventions de distributions devront désormais être très claires sous l’angle de la délégation de tâche et de sa surveillance, ceci non seulement en raison de la présente loi, mais aussi de l’art. 54 de la Constitution cantonale.

Il convient de soumettre de telles conventions à la surveillance de l’Etat, chargé de surveiller, contrôler et coordonner l’application de la présente loi (art. 3).

Art. 41 *Dispositions transitoires – Elaboration des PSIEau et des PIEP*

Le présent article fixe, tant aux communes qu’à l’Etat, un délai de six ans pour s’adapter à la nouvelle législation. Ce délai semble raisonnable pour procéder aux adaptations requises par la présente loi.

Art. 42 *Dispositions transitoires – Règlements communaux*

Les règlements communaux devront principalement être adaptés à la présente loi sous un angle terminologique, en particulier s’agissant des taxes à percevoir. Les autres modifications éventuelles pourront être décidées et adoptées en tenant compte du PIEP. Le délai de six ans proposé pour ces adaptations semble également suffisant.

Art. 43 *Modifications – Loi sur les communes*

La présente modification concerne le projet n° 48b de mise en œuvre de la nouvelle constitution. Il a été jugé opportun de saisir l’occasion de la présente loi, qui traite de tâches publiques importantes et de leur délégation, pour régler cette question.

La modification proposée consiste en la scission en deux parties de l’actuel article 5 LCo. Il a été jugé opportun de traiter de manière séparée (art. 5bis) la question de la surveillance des délégataires de tâches publiques.

Pour autant que nécessaire, il y a lieu de préciser que les nouvelles dispositions de la LCo relatives à la surveillance des délégataires de tâches publiques ne se limiteront bien entendu pas à la seule distribution d’eau potable. Des précisions en ce qui concerne les modalités de cette surveillance de tous les délégataires de tâches publiques, que la nouvelle constitution cantonale rend désormais

obligatoire, seront intégrées dans le RCo, vraisemblablement à son article 1¹⁰, qui aborde d'ailleurs déjà en partie cette question.

Art. 44 *Modifications – Aménagement du territoire et constructions*

Il s'agit là d'une modification terminologique. On remplace la notion de « charge de préférence » par la notion désormais utilisée de « contribution d'équipement ». Cette modification permet de conserver une terminologie identique en matière de taxe dans la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions, la loi sur les eaux (cf. art. 47 ci-dessous), et la présente loi sur l'eau potable.

Art. 45 *Modifications – Police du feu*

La loi actuelle sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels ne fait nulle part mention des réseaux d'eau potable pour assurer la défense incendie. Il convient de modifier cette loi en y intégrant cette notion.

Cette intégration entraîne une nouvelle systématique de la loi, raison pour laquelle des sections 1 et 2 sont proposées. Cela permet d'y faire apparaître, notamment, la différence entre les services de défense contre l'incendie (objets de la section 1) et les infrastructures de défense contre l'incendie (objets de la section 2).

Matériellement, les articles 49a et 49b ne font que formaliser dans cette loi des notions d'ores et déjà connues ou en tout cas utilisées, à savoir celles d'infrastructures d'eau potables utilisées pour la défense incendie, et celle des taxes annuelles pour les eaux d'extinction.

L'art. 49c est la reprise exacte de l'actuel art. 49a. Il ne nécessite aucun commentaire.

Art. 46 *Modifications – Domaine public*

L'art. 24 de la loi sur le domaine public a actuellement la teneur suivante :

Art. 24 ¹ L'autorité statue en tenant compte d'une utilisation rationnelle du domaine public.

² Elle [N.B. L'autorité] peut écarter la demande, ajourner sa décision, imposer des conditions, exiger des garanties, en particulier lorsque la concession ou l'autorisation sont susceptibles de porter atteinte :

- a) à l'intégrité, à la création, à l'exploitation ou à l'extension d'ouvrages d'intérêt public ;
- b) à la salubrité publique ;
- c) à la nature et aux sites ;
- d) à la stabilité des terrains, à la fertilité du sol, à la sylviculture et à la pêche.

³ Les droits des tiers sont réservés.

¹⁰ **Art. 1 RCo** Règlements ou contrats de droit administratif portant délégation de tâches (art. 5 al. 3 LCo)

Les règlements ou contrats de droit administratif portant délégation de tâches règlent notamment les modalités suivantes :

- les exigences liées à l'exécution de la tâche (qualité, continuité, égalité de traitement des administrés, etc.) ;
- la participation éventuelle de la commune aux décisions du délégataire ;
- les relations financières entre la commune et le délégataire, d'une part, et entre le délégataire et les administrés, d'autre part ;
- la surveillance éventuelle du délégataire par la commune ;
- la durée et la résiliation du contrat.

Comme le dit déjà l'article 24 al. 1 de la loi sur le domaine public, l'autorité doit octroyer les concessions et les autorisations en tenant compte d'une utilisation rationnelle du domaine public. Les critères relatifs à l'utilisation rationnelle du domaine public sont actuellement mentionnés, de manière non exhaustive, à l'alinéa 2 de l'art. 24.

Depuis 1972, la pression de l'économie privée sur le domaine public a toutefois considérablement augmentée. Il convient donc, désormais, et dans la lignée des articles 4 et 5 de la présente loi sur l'eau potable, de préciser clairement dans la loi que l'utilisation rationnelle du domaine public ne se limite pas seulement à s'assurer que les éléments cités à l'alinéa 2 de l'art. 24 seront respectés, mais aussi à *favoriser* les collectivités publiques lorsque des demandes d'autorisation ou de concessions de toutes sortes du domaine public sont requises. Il convient en effet que le domaine public et ses ressources, publiques par définition, demeurent *prioritairement* en main des collectivités publiques ou d'autres bénéficiaires entièrement propriété des collectivités publiques.

A noter que la solution proposée à l'art. 4 al. 2 LDEP pour les concessions d'utilisation des eaux publiques pour l'approvisionnement en eau potable ne laisserait par contre aucune marge de manœuvre à l'autorité, puisque suivant la variante choisie, ces concessions ne pourront désormais plus être octroyées qu'à des collectivités publiques ou à d'autres bénéficiaires entièrement propriété des collectivités publiques. C'est la raison pour laquelle la modification proposée comprend un renvoi à l'art. 4 al. 2 de la LDEP.

La modification de l'art. 41 al. 2 de la loi sur le domaine public n'est constituée que d'un renvoi à la présente loi. Cette modification ne requiert donc aucun commentaire particulier.

Art. 47 *Modifications – Eaux*

Il s'agit là d'une modification terminologique. On remplace la notion de « charge de préférence » par la notion désormais utilisée de « contribution d'équipement ». Cette modification permet de conserver une terminologie identique en matière de taxes dans la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions, la loi sur les eaux, et la présente loi sur l'eau potable.

Art. 48 *Abrogation*

Avec l'adoption de la présente loi, l'ancienne loi sur l'eau potable n'a plus de raison d'exister.

Art. 49 *Entrée en vigueur*

Le présent article ne requiert aucun commentaire particulier.

6 INCIDENCES FINANCIÈRES

6.1 Pour l'Etat

Le présent projet de loi induit des incidences financières modérées pour l'Etat. Ces incidences financières sont dues, d'une part, à la mise en œuvre de la planification cantonale. D'autre part, elles sont dues à la mise en œuvre de la législation fédérale relative à l'approvisionnement en eau potable en temps de crise.

Pour mettre en œuvre la planification cantonale et les dispositions fédérales précitées, le SAAV, unité Laboratoire cantonal, devra s'adjoindre le concours de deux EPT, à savoir vraisemblablement un collaborateur scientifique, et un collaborateur technique. En effet, les opérations en lien avec,

notamment, les procédures de planification sont des tâches entièrement nouvelles pour ce service. Non seulement il ne dispose pas encore des connaissances nécessaires pour effectuer ces tâches conformément aux exigences, mais en plus, il ne dispose pas des ressources nécessaires. Or, on l'a vu, une bonne planification est nécessaire pour disposer, sur tout le territoire cantonal, d'eau potable en qualité et quantité suffisante. Par ailleurs, à terme, pour l'ensemble du canton, une bonne planification induira des économies.

Les tâches en lien avec la mise en œuvre de la législation fédérale relative à l'approvisionnement en eau potable en temps de crise sont certes moins importantes. Elles ne doivent toutefois pas être sous-estimées.

L'équivalent, en termes financiers, pour les deux EPT susmentionnés est de CHF 260'000.- environ.

Il est également fort probable que d'ici deux ou trois ans, le SAAV doive acquérir une nouvelle application informatique en lien avec cette nouvelle tâche.

6.2 Pour les communes

Seule l'exigence d'élaboration du PIEP devrait entraîner quelques conséquences financières pour les communes. Celles-ci devraient toutefois être modérées. Le prix d'un tel plan est estimé, en fonction de la taille des communes et du nombre de ses habitants. A titre d'exemple, pour une commune de 2000 habitants, sans l'établissement d'un cadastre, un tel plan coûterait entre CHF 20'000.- et CHF 25'000.-. Pour une même commune, le plan général d'évacuation des eaux (PGEE) revient à un montant compris entre CHF 100'000.- et CHF 150'000.-.

7 RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ETAT ET LES COMMUNES

Le présent avant projet ne modifie pas la répartition des tâches existante entre l'Etat et les communes.

8 CONFORMITÉ AU DROIT EUROPÉEN

Le présent avant projet ne contient aucune incompatibilité par rapport au droit européen.

9 DEVELOPPEMENT DURABLE

Le présent avant-projet est entièrement conçu dans le but de satisfaire aux exigences d'un développement durable, ainsi que cela ressort des chapitres précédents du présent commentaire, ainsi que des buts de la loi.