

RAPPORT

au Conseil d'Etat concernant le projet de règlement d'exécution de la loi sur l'eau potable (RELEP)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport concernant un projet de règlement d'exécution de la loi sur l'eau potable.

1. Introduction

Le 6 octobre 2011, le Grand Conseil a adopté la loi sur l'eau potable (LEP) ; elle entre en vigueur le 1^{er} juillet 2012. Il appartient au Conseil d'Etat d'élaborer un règlement d'exécution. Celui-ci doit contenir des dispositions concernant notamment les compétences des organes d'exécution, la planification, les caractéristiques techniques des installations et la qualité de l'eau potable. Ce règlement précise également certains éléments de la loi du 13 juin 2007 sur la sécurité alimentaire (RSF 821.30.1).

L'avant-projet de règlement a été élaboré par un groupe de travail piloté par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) et auquel ont participé le Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (SAAV), le Service des communes (SCom), le Service de l'environnement (SEn), et l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB), ainsi qu'un ingénieur externe du bureau Ribl SA. Ont également été invités à participer au groupe de travail l'Association des communes fribourgeoises, IB-Murten et Gruyère Energie SA.

Le projet suit la systématique de la loi. Il répond aux mandats du législateur, là où la loi renvoie expressément au règlement d'exécution pour compléter le texte légal. Il apporte aussi des précisions issues de l'expérience journalière des praticiens.

2. Commentaire des articles du projet de règlement

2.1. Chapitre premier : Dispositions générales

Le chapitre premier contient neuf dispositions générales. Elles posent le champ d'application (art. 1), une définition (art. 2), instaurent le principe de collaboration pour l'établissement des directives (art. 3) et précisent certaines dispositions légales relatives à la planification cantonale (art. 4 à 6) et communale (art. 7 à 9).

Article 1

Cet article n'appelle pas de remarque particulière. Il définit le but et le champ d'application du présent règlement d'exécution.

Article 2

Cet article contient la définition de l'eau potable et renvoie aux exigences de la législation fédérale en la matière. Il ne nécessite aucun commentaire particulier.

Article 3

Pour plusieurs domaines, notamment en ce qui concerne certains aspects techniques, l'option a été choisie de laisser au SAAV le soin d'édicter des directives afin d'éviter, en cas de changement de pratique ou de dénomination, de devoir modifier le règlement d'exécution. Toutefois, il est apparu important que les autres organes concernés, notamment ceux issus de la pratique, soient aussi associés au processus d'élaboration des directives. Cet article concrétise donc ce principe général de collaboration et de coordination entre les partenaires concernés au premier plan.

Article 4

Un des buts de la planification cantonale est notamment d'assurer la coordination des infrastructures d'eau potable. Dès lors, cet article permet au SAAV, qui est l'organe compétent en la matière, d'édicter des directives afin d'assurer cette coordination entre les distributeurs.

Article 5

Dans cet article, pour les mesures à mettre en œuvre afin que le canton assure l'alimentation en eau en temps de crise (art. 7 al. 1 let. c LEP), il est simplement renvoyé à la législation fédérale applicable, à savoir l'ordonnance fédérale du 20 novembre 1991 sur la garantie de l'approvisionnement en eau potable en temps de crise (OAEC, RS 531.32).

Cette ordonnance définit les mesures à mettre en œuvre lesquelles consistent notamment en les tâches suivantes : garantir que sur tout le territoire du canton, les quantités minimales exigées en eau potable soient disponibles en temps de crise (art. 4 OAEC) ; désigner les communes devant garantir l'approvisionnement en eau potable en temps de crise (art. 5 OAEC) ; instaurer, si nécessaire, des dépôts régionaux (art. 7 OAEC) ; établir un inventaire (art. 8 OAEC) ; établir un plan permettant d'intensifier les analyses de la qualité de l'eau potable en temps de crise (art. 9 OAEC) et fixer un délai pour l'exécution de ces mesures (art. 18 OAEC).

Toutes ces mesures sont intégrées au PSIEau, ainsi que le prévoit l'article 7 al. 1 let. c LEP.

Article 6

Dans l'article 7 al. 2 LEP, il est défini que le plan sectoriel des infrastructures d'eau potable (PSIEau) est une étude de base au sens de la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATeC) et que son contenu contraignant est intégré au plan directeur cantonal et suit la procédure y relative. Il doit être réexaminé lorsque les circonstances se sont notablement modifiées, mais au moins tous les dix ans (art. 7 al. 3 LEP). Dans cet article 6 RELEP, la procédure à suivre pour sa modification est précisée. Il s'agit d'une reprise de la norme de la LATeC qui instaure un régime particulier pour les modifications mineures, comme les mises à jour et les adaptations formelles à une nouvelle législation (art. 14 RELATeC).

Article 7

Cet article concrétise les exigences fixées par l'article 8 al. 1 let. a LEP qui impose la coordination de la planification communale des infrastructures d'eau potable avec l'aménagement du territoire. Le plan des infrastructures d'eau potable (PIEP) est une application des exigences posées par la

LATeC et une donnée de base pour le programme communal d'équipement (art. 42 LATeC) lequel, en particulier, doit donc intégrer les données fixées par le PIEP.

Article 8

Au niveau communal, il faut aussi déterminer les mesures nécessaires en temps de crise qui, au demeurant, devront figurer dans le plan communal des infrastructures en eau potable (art. 8 al. 3 let. e LEP). Dans ce cas également, un renvoi à la législation fédérale, à savoir à l'OAEC, est effectué. En effet, selon cette ordonnance (art. 10 à 16 OAEC), les communes, au besoin en collaboration avec les distributeurs, ont l'obligation de 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).

Article 9

Pour préciser le contenu du PIEP défini à l'article 8 al. 3 LEP, en particulier le plan des infrastructures existantes, le SAAV édictera des directives. Celles-ci devront indiquer, avec précision, les données et les documents qui font partie du PIEP, ainsi que leur présentation, leur forme et leur mode de transmission. Ceci a notamment pour but d'assurer une unité des documents afin de pouvoir, à terme, établir une base de données cantonale. Ces directives seront établies en collaboration avec tous les autres organes intéressés comme cela est prévu à l'article du 3 du présent règlement, notamment le SEN, l'ECAB, les distributeurs et l'Association des communes fribourgeoises. A rappeler que les conséquences financières pour l'établissement du PIEP (sans établissement du cadastre) ont été estimées entre 20'000 et 30'000 francs pour une commune de 2'000 habitants (message n°262 du 5 juillet 2011 accompagnant le projet de loi sur l'eau potable, ch. 6.2).

2.2. Chapitre II : Organes d'exécution et attributions

Article 10

Comme la législation fédérale sur les denrées alimentaires et la législation cantonale y relative donnent des compétences directes au Chimiste cantonal, cela a été précisé dans le présent article. Le Chimiste cantonal est intégré au SAAV, comme l'indique l'article 7 al. 1 de la loi sur la sécurité alimentaire.

Article 11

L'alinéa 1 est une reprise du contenu de l'article 15 du règlement du 13 octobre 1981 d'exécution de la loi du 30 novembre 1979 sur l'eau potable (ci après : aRELEP) qui est encore actuellement en vigueur. Le SAAV continuera donc sa mission de seconder les communes pour l'établissement du dossier des eaux potables et fera de même pour le PIEP, instrument qui a été introduit par la LEP.

Quand à l'alinéa 2, il s'agit de la répétition de la compétence donnée directement au Chimiste cantonal par la loi sur la sécurité alimentaire qui prévoit à son article 7 al. 4 que « le ou la chimiste

cantonal-e préavise les plans de construction ou de transformation des réseaux d'alimentation en eau potable ». Ce préavis du SAAV est donné lors des procédures régies par la LATeC, comme cela résulte de l'article 7 al. 5 de la loi sur la sécurité alimentaire. Il porte sur les infrastructures d'eau potable et des installations intérieures jusqu'à la prise sur la conduite principale. Afin d'apporter plus de précision, sont citées les infrastructures d'eau potable concernées et la coordination avec l'ECAB lorsque les réseaux d'eau potable sont également utilisés pour la défense-incendie.

L'alinéa 3 est une concrétisation du devoir du SAAV de veiller au respect des exigences fixées par la législation fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (art. 11 let. c LEP), notamment par le moyen des inspections. Cette manière de procéder permet d'effectuer des contrôles qui ne sont pas toujours réalisables une fois les ouvrages mis en service.

Enfin, l'alinéa 4 formalise la pratique déjà existante selon laquelle le SAAV peut procéder également à des analyses d'eau potable provenant non seulement des communes, mais aussi de particuliers, de distributeurs, de bureaux d'ingénieurs ou d'hydrogéologues.

Article 12

Ce texte reprend le contenu de l'article 16 aRELEP dont la formulation a été adaptée à la nouvelle législation.

2.3. Chapitre III : Communes

A. Distribution de l'eau potable et approvisionnement

Article 13

Ce texte reprend le contenu de l'article 9 aRELEP dont la formulation a été adaptée à la nouvelle législation. Il convient de préciser que l'alinéa 1 a comme but de permettre aux communes de pratiquer des restrictions ciblées en relation avec les caractéristiques spécifiques à chacune d'entre elle. Comme mesure ciblée, on peut citer, à titre d'exemple, l'interdiction de remplir les piscines, de laver les voitures ou une restriction de l'arrosage. En outre, la commune dispose d'un pouvoir de contrainte à l'encontre des distributeurs actifs dans le périmètre défini par le PIEP. Elle peut les obliger à se raccorder à un autre réseau lorsque l'eau qu'ils distribuent n'est pas conforme et qu'aucune autre solution ne peut être envisagée. Une telle mesure ne pourra pas être prise contre des distributeurs actifs en dehors du périmètre fixé par le PIEP vu que l'obligation de la commune de distribuer l'eau potable se limite aux zones à bâtir (art. 13 LEP).

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

Article 14

Le principe mentionné dans la LEP selon lequel les infrastructures et les installations intérieures doivent répondre aux règles reconnues de la technique (art. 20 et 21 LEP) est répété à l'alinéa 1. Il est ensuite précisé que le SAAV établit la liste de ces règles. Il s'agit-là de procéder à une compilation des règles existantes et non d'établir de nouvelles règles. En particulier, il s'agira des normes et recommandations édictées par la Société suisse de l'industrie du gaz et des eaux (SSIGE) et la Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA).

En outre, il est primordial que les infrastructures et les installations intérieures soient protégées de toute contamination afin d'éviter toute altération de la qualité de l'eau. Cet élément fait l'objet de l'alinéa 2.

Article 15

En tant qu'autorité responsable des constructions sises sur son territoire, la commune doit effectuer un contrôle de l'exécution des travaux (art. 165 LATeC) pour ce qui concerne les infrastructures d'eau potable et les installations intérieures. Pour ce faire, la commune se basera notamment sur le dossier conforme à l'exécution qui lui sera transmis. Selon l'ampleur des travaux effectués, celui-ci pourra revêtir la forme d'un seul plan ou être plus conséquent, en incluant notamment aussi des rapports.

La remise d'un dossier conforme à l'exécution devra porter jusqu'à la prise sur la conduite principale. Par contre, la commune doit pouvoir contrôler aussi les infrastructures d'eau potable et les installations intérieures situées au-delà de ce point (ex. connexion eau privée – eau du réseau public).

Article 16

Afin d'assurer une qualité de l'eau conforme, il faut que les infrastructures d'eau potable et des installations intérieures soient maintenues en parfait état. Ce devoir incombe aux propriétaires qui peuvent être des collectivités publiques, des personnes morales entièrement détenues par elles, d'autres personnes morales ou des privés. Quant aux propriétaires de captages, dans le même but, ils doivent surveiller le respect des règlements des zones de protections. On se réfère ici aux zones de protection des eaux telles que définies par la loi du 18 décembre 2009 sur les eaux (LCEaux, RSF 812.1).

Article 17

Au premier alinéa de cet article, il est prescrit que ceux qui distribuent de l'eau potable sur le territoire communal doivent s'annoncer auprès de la commune. Cette obligation a comme but d'identifier tous les distributeurs d'eau potable actifs sur le territoire communal. Il s'agit-là d'une information nécessaire pour que la commune puisse exercer son devoir de 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 (art. 22 al. 1 LEP). Cette obligation de s'annoncer est particulièrement importante pour les distributeurs situés en dehors du périmètre défini par le PIEP, lesquels sont souvent de petits distributeurs privés. Par contre, pour les distributeurs actifs dans le périmètre du PIEP, la commune, en principe, les connaît déjà vu qu'elle a dû leur confier cette tâche selon les modalités prévues par l'article 16 LEP.

En ce qui concerne les distributeurs privés actifs en dehors du périmètre défini par le PIEP, il convient de préciser que, quand bien même la commune a un devoir de surveillance, la responsabilité première quant à la qualité de l'eau est du ressort de ces mêmes distributeurs.

Au deuxième alinéa, il est rappelé que, dès que l'eau potable est distribuée à des tiers, elle doit répondre aux exigences du droit alimentaire. Tel est, en substance, le cas lorsque l'eau potable est en fait distribuée à des fins de consommation à quelqu'un d'autre que son propriétaire.

En sus du droit alimentaire proprement dit, il existe aussi le Manuel suisse des denrées alimentaires qui est édicté par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Avec les années, celui-ci est devenu un ouvrage à la disposition des milieux intéressés sous forme d'une base de données. La banque de données du Manuel suisse des denrées alimentaires cite les textes de loi relevant (lois, ordonnances, directives, décisions etc.) du droit suisse et international.

Article 18

Il s'agit là d'une règle particulière qui concerne l'eau distribuée par des fontaines ou autres dispositifs situés sur le domaine public. Il incombe à la commune de faire les contrôles nécessaires sur la qualité de l'eau qui alimente ces systèmes et de prendre, au besoin, les mesures adéquates. Toutefois, dès que l'eau d'une fontaine ou d'un autre dispositif ne répond pas ou plus aux exigences d'une eau potable, elle doit être obligatoirement signalée comme « eau non potable ».

Article 19

Il faut que les communes ou les distributeurs désignent les personnes qui sont chargées d'effectuer les prélèvements d'eau potable. En outre, celles-ci doivent avoir été formées par le SAAV. Dans ce sens, cet article est le corollaire de l'article 12. Cette manière de faire permet d'avoir une personne de référence pour cette tâche qui dispose des qualifications nécessaires pour assurer une sécurité dans la qualité des prélèvements. En effet, dans ce domaine, la formation est primordiale et une fausse manipulation peut entraîner des résultats d'analyse erronés, pouvant parfois être lourds de conséquences.

Article 20

Contrairement au texte de l'aRELEP qui fixe de manière précise la fréquence des prélèvements, il a été décidé de donner cette compétence au SAAV par le biais de directives. Par son expérience, le SAAV est l'autorité la plus à même de décider de la fréquence des prélèvements. En utilisant le moyen des directives, le système instauré demeure souple et peut être adapté rapidement en cas de modification des circonstances. Cependant, un cadre est fourni et le SAAV devra tenir compte, pour l'élaboration de ces directives, de critères prédéfinis, à savoir l'importance des infrastructures, de la qualité de l'eau, d'un traitement éventuel, de l'évaluation des risques ou d'autres éléments. Comme pour l'établissement de toute directive, les autres organes concernés y seront associés (art. 3 RELEP). De plus, lorsque les circonstances ou la protection de la santé l'exigeront, le SAAV a la possibilité de déroger à ses propres directives dans ces cas particuliers. Ces directives concerneront toute eau potable distribuée sur le territoire communal, y compris celle fournie par les distributeurs privés situés hors du périmètre défini par le PIEP.

Articles 21 et 22

Dans ces deux articles sont spécifiées les mesures à prendre en cas d'eau souillée ou présentant des anomalies. Dans ce cadre, il n'est pas inutile de rappeler que les exigences de l'article 54 de l'ordonnance fédérale du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUOs, RS 817.02) sont applicables en cas de remise de denrées présentant un danger pour la santé humaine. Les dispositions fédérales imposent des contraintes aux personnes responsables dans de telles situations.

Pour ce qui concerne les mesures à prendre en cas d'eau souillée ou présentant des anomalies, il y a deux niveaux d'intervention.

Au premier échelon, il y a le distributeur (soit la commune directement si elle distribue elle-même). Il doit notamment :

- faire rechercher la cause de la pollution et y remédier le plus rapidement possible ;
- aviser la ou les communes concernées et le SAAV ;
- si possible faire mettre hors service la source contaminée.

Il s'agit là d'une liste non exhaustive. De plus, le distributeur doit, dans tous les cas, se conformer aux directives du SAAV.

Au second échelon, il y a la commune. Il lui appartient d'assurer la communication avec la population concernée et de l'informer des mesures à prendre (par exemple, de faire bouillir l'eau avant tout usage alimentaire). Il lui incombe également de veiller à ce que les distributeurs prennent les mesures adaptées. Par population concernée, on entend la part de la population touchée par la pollution. Une information générale de toute la population n'est donc pas nécessaire dans chaque cas. La portée de l'information communale sera adaptée à chaque situation particulière.

Article 23

Conformément à l'article 26 LEP, le règlement doit déterminer les modalités de l'établissement du dossier des eaux potables. Ce dossier comprend l'ensemble des éléments en rapport avec l'eau potable.

Il est constitué de tous les éléments de l'autocontrôle (voir l'art. 24 RELEP) qui sont indispensables pour garantir la sécurité de la qualité de l'eau potable distribuée et pour la gestion quotidienne de sa distribution (directives, fiches de contrôle, plan d'échantillonnage, ...), du PIEP qui contient notamment les éléments relatifs aux infrastructures et à leur planification, du règlement communal sur la distribution de l'eau potable, du règlement ou des contrats de distribution passés avec un tiers (art. 16 al. 2 LEP), des rapports hydrogéologiques et techniques et, enfin, d'une liste de tous les distributeurs situés sur le territoire communal et des habitations alimentées à la fois par l'eau du réseau public et l'eau privée. Ce dernier élément est le corolaire de l'article 17 al. 1 du présent règlement qui prévoit une obligation de s'annoncer pour tout distributeur d'eau potable actif sur le territoire communal.

Article 24

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 (points de prélèvement, ressources contrôlées, fréquence, critères d'analyse adaptés à l'analyse des dangers), les procédures en cas de pollution, les solutions envisagées pour l'alimentation en cas de crise.

Comme dans tout système qualité, il s'agit de procéder à une évaluation régulière des infrastructures et installations intérieures, de l'eau, des processus et de l'organisation. Cette évaluation doit déboucher sur les propositions d'amélioration (planification des investissements, etc.) et leur mise en place. Cette évaluation aura lieu annuellement et pourra prendre la forme d'un rapport, ce dernier pouvant être succinct, mais complet et adapté à la situation.

2.4. Chapitre IV : Dispositions finales

Article 25

Ce nouveau règlement d'exécution abroge celui qui concerne l'ancienne loi sur l'eau potable.

Article 26

Les adaptations du règlement d'exécution de la loi sur les communes (RELCo, RSF 140.11) sont dues à l'article 47 LEP modifiant la loi sur les communes (LCo, RSF 140.1). Elles sont d'ordre technique sauf en ce qui concerne les éléments relevant des établissements communaux, dont la base légale contenue jusqu'alors dans la loi d'application du code civil (LACC, RSF 210.) a été supprimée, le nouvel article 5a al. 4 LCo, introduit par la LEP, se substituant à cet égard à la base légale contenue dans la LACC avant la révision totale de cette dernière du 10 février 2012 (ROF 2012_016).

L'article 1 RELCo ne nécessite pas d'autres modifications que l'adaptation du titre médian.

Les articles 1a, 1b et 58 contiennent des dispositions minimales régissant les établissements dans le sens de la pratique existante, à l'exception que l'autorité compétente pour approuver le règlement portant création d'un établissement personnalisé n'est plus le Conseil d'Etat, mais la Direction du Conseil d'Etat dont relève le but de l'établissement, compte tenu du principe énoncé à l'article 148 al. 2 LCo.

A noter que l'article 58 existait déjà, mais il est proposé de le préciser et d'assouplir la règle concernant l'organe de révision : en vertu du nouvel alinéa 3 proposé, l'organe de révision des établissements personnalisés ne doit plus forcément être le même que celui de la commune. On peut en effet imaginer que selon le but de l'établissement, la commune souhaite confier la révision des comptes de ce dernier à un organe de révision spécialisé.

Il est profité de cette révision partielle pour remplacer les termes « période administrative » par « législature » dans les articles 5 al. 3 et 42 RELCo afin d'harmoniser les articles concernés avec la LCo.

Les articles 5b et 153 al. 2 LCo, également introduits ou modifiés par l'article 47 LEP, ne nécessitent aucune adaptation au niveau du RELCo.

Article 27

Il est proposé de faire entrer le présent règlement en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

3. Conséquences financières et en personnel

Les conséquences financières et en personnel de la LEP ont été évaluées dans le message accompagnant le projet de loi. Le règlement d'exécution n'engendre pas de conséquence financière et en personnel supplémentaire.

4. Conformité au droit supérieur

Le projet est conforme au droit fédéral. Il ne contient aucune incompatibilité avec la législation européenne.
