



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
p.a. Office fédéral de l'environnement
3003 Berne

Document PDF et Word à :
polg@bafu.admin.ch

Fribourg, le 16 / 30 janvier 2018

Paquet d'ordonnances environnementales, automne 2018 - Procédure de consultation

Mesdames, Messieurs,

Suite au courrier de Mme la Présidente de la Confédération Doris Leuthard, Cheffe du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, du 17 octobre 2017, les services spécialisés de l'administration cantonale ont analysé les projets de modification de trois ordonnances différentes, à savoir : l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM) ; l'ordonnance sur la réduction des émissions de CO₂ ainsi que l'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED).

Le Conseil d'Etat a l'avantage de vous faire part de sa prise de position en trois parties selon les différents projets de modification soumis à consultation.

Concernant la modification de l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM ; RS 814.012)

La modification proposée a pour but d'assurer une coordination avec la prévention des accidents majeurs dans les procédures d'octroi de permis de construire. Cette proposition est problématique pour les motifs suivants :

- > Indépendamment de la question de son opportunité, cette proposition n'est pas formulée de manière suffisamment explicite dans le texte du projet d'ordonnance : prévoir que les cantons tiennent compte de la prévention des accidents majeurs également « dans leurs autres activités ayant des effets sur l'organisation du territoire » ne permet pas d'identifier clairement le but visé dans le texte en relation avec le besoin de coordination dans le cadre des demandes de permis de construire.
- > Sur le fond, le rapport explicatif n'est pas clair en ce sens qu'il dit que la modification vise à assurer « une coordination le plus en amont possible des processus d'aménagement du territoire », raison pour laquelle « il faut pallier le déficit d'informations auquel font face les maîtres d'ouvrage et les autorités d'octroi de permis de construire ». Il y a là une contradiction dans la mesure où, d'un point de vue juridique, le permis de construire se trouve « en aval » des procédures de planification.

- > Il faudrait alors comprendre que, selon le but visé par les auteurs du projet, la coordination est à assurer le plus en amont possible dans le cadre de la procédure de permis. Mais dans ce cas, il conviendrait à tout le moins de poser les principes de base quant à la manière d'assurer cette coordination : ni le texte de l'ordonnance modifiée ni le rapport explicatif ne donnent des indications claires à ce sujet, et se contentent essentiellement de décrire une relation entre requérants/auteurs de projets et détenteurs de l'installation, sans mentionner le rôle des autorités à cet égard. Les liens entre les instruments d'aménagement du territoire sont ainsi totalement occultés. Or on ne peut envisager la question de la coordination dans le cadre de la procédure de permis, coordination qui implique notamment la question de la pesée des intérêts, sans la mettre en relation avec la pesée des intérêts qui a déjà été effectuée dans le cadre des procédures de planification, en amont, et les droits à bâtir que ces procédures ont donnés aux propriétaires. Il ne suffit pas selon nous de se contenter de compléter l'art. 11a al.1 OPAM avec une formulation « fourre-tout » et d'introduire un nouvel alinéa 4 exigeant de l'autorité d'exécution cantonale qu'elle renseigne les maître d'ouvrage lors de la planification de nouvelles constructions et installations pouvant conduire à une augmentation notable du risque.
- > Ainsi, le projet de modification semble ignorer le système prévu par la LAT qui exige une coordination au plus haut degré de planification, avec une pondération de tous les intérêts en présence, soit dans le cadre des plans d'affectation, de manière à ce que les droits à bâtir ainsi que les restrictions à la propriété soient définis de manière aussi précise que possible au niveau de la planification. Il n'est ainsi pas acceptable que des propriétaires voient leurs droits fondamentalement remis en cause dans le cadre d'une procédure d'autorisation. En d'autres termes, il n'est pas judicieux d'introduire au niveau du permis l'exigence d'une pondération des intérêts supplémentaire, de même nature que celle qui doit être déjà effectuée au niveau de la procédure de planification. Si telle n'était pas l'intention de la Confédération, alors le projet de modification et le rapport devraient à tout le moins être revus et clarifiés, en présentant une réelle analyse des liens entre procédures de planification et procédure d'autorisation de construire, notamment sur la question de la pesée des intérêts et des droits à bâtir, et en donnant des indications plus précises sur les modalités de coordination qui devraient être assurées dans le cadre des demandes de permis de construire.

En conclusion, la pratique actuelle de la coordination fixé dans l'OPAM au niveau des plans d'affectation doit être mise en œuvre et renforcée. Par contre, au niveau des permis de construire, si une nouvelle pesée d'intérêt est souhaitée contrairement à la règle de la sécurité juridique, il faudrait qu'elle ait déjà pu être annoncée au stade de la planification. Il faudrait aussi que les rôles des autorités soient clarifiés et que les responsabilités financières soient bien étudiées. Dès lors nous proposons de renoncer à cette modification, et d'en rester à une bonne communication des domaines attenants à tous les concernés : requérants, détenteurs d'installations à risque et autorités cantonales.

Concernant la modification de l'ordonnance sur la réduction des émissions de CO₂ (ordonnance sur le CO₂ ; RS 641.711)

Depuis 2017, sur la base du Modèle d'encouragement harmonisé (ModEnHa 2015) réalisé par la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) en étroite collaboration avec l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), les cantons ont mis en place des programmes d'encouragement destinés à substituer les installations de chauffage utilisant des énergies fossiles par des énergies renouvelables, et à assainir le parc immobilier en améliorant sensiblement la qualité thermique de l'enveloppe des bâtiments.

Afin de s'assurer des résultats obtenus, chaque canton est obligé en vertu de l'article 110 de l'ordonnance sur le CO₂ de fournir chaque année un rapport à l'OFEN détaillant, par mesure, les effets en termes de KWh, ainsi que les réductions d'émissions de CO₂ correspondantes. Il est important que les exigences prévues par le présent projet d'ordonnance sur la réduction des émissions de CO₂ soient compatibles avec celles décrites dans le ModEnHa 2015.

Concernant la modification de l'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED ; RS 814.600)

Commentaire général

La partie principale de la modification de l'OLED concerne l'allègement des conditions d'acceptation des cendres de grille et de foyer de chauffages à bois en décharge de type D par deux modifications de l'annexe 5 (ch. 4.1, let.f et ch. 4.4, 1^{ère} phrase) et l'introduction d'un délai temporaire autorisant l'élimination de ces mêmes cendres en décharge de type B du 1^{er} novembre 2018 au 1^{er} novembre 2023 (nouvel art. 52a).

Si nous approuvons la modification des conditions d'acceptation des cendres de grille et de foyer des chauffages à bois en décharge de type D, nous considérons qu'il n'est pas acceptable d'autoriser leur dépôt, même temporairement, en décharge de type B. Notre évaluation de ces deux points est décrite ci-dessous.

Contexte et éléments techniques

Le canton de Fribourg promeut l'utilisation du bois-énergie d'origine indigène. Cette promotion est envisagée de manière durable, c'est-à-dire notamment sans omettre les questions liées à l'élimination conforme des résidus issus de cette utilisation.

Il apparaît que les cendres de foyer et de grille des chaudières à bois peuvent contenir des teneurs élevées en différents métaux lourds et en particulier en chrome-VI (Cr-VI), et ceci même si le combustible est constitué exclusivement de bois à l'état naturel. Cet état de fait, admis par toutes les parties, a conduit au durcissement des règles en matière d'élimination de ces déchets lors de l'entrée en vigueur de l'OLED le 1^{er} janvier 2016.

Les observations effectuées dans les décharges de type B (anciennement DCMI) du canton de Fribourg avant l'entrée en vigueur de l'OLED ont montré que les cendres de chauffage à bois, même livrées ponctuellement, pouvaient avoir un impact important sur les lixiviats de décharges et les eaux souterraines situées à l'aval de ces décharges. Il a été constaté des élévations des teneurs en Cr-VI dans les lixiviats et les eaux souterraines en lien très probable avec les dépôts de cendres de chauffage à bois.

Il est important de souligner ce qui est déjà exprimé dans le rapport explicatif, à savoir que les décharges de type B ne sont pour leur grande majorité pas étanches et permettent à un polluant soluble comme le Cr-VI d'être disséminé facilement dans l'environnement. A l'inverse, les décharges de type D sont étanchéifiées, interdisant la diffusion des lixiviats de décharge dans les eaux souterraines, mais permettant leur contrôle et leur traitement.

Il est également important de préciser que le contrôle des cendres par les exploitants de décharge ne permet pas de distinguer un éventuel mélange des cendres de grille et de foyer avec des cendres de filtres ou de cyclones, qui sont généralement encore plus chargées en polluants. De même, il n'est pas possible pour l'exploitant lors du simple contrôle des cendres d'exclure que du bois usagé ou à problème n'ait été mélangé au bois naturel avant la combustion. Là aussi, les bois usagés ou à problème influent négativement sur la teneur en polluants de cendres.

Au vu de ces différents problèmes, le Service de l'environnement du canton de Fribourg a depuis plusieurs années déjà dirigé l'ensemble des cendres de chauffage à bois vers les casiers de type D de la décharge de Châtillon à Posieux. Ces consignes ont été dans l'ensemble bien acceptées par les fournisseurs des cendres, dont une partie importante n'est de toute manière pas en mesure de séparer les cendres de foyer de celles produites par les filtres au vu des caractéristiques techniques de leurs installations.

Modification de l'annexe 5, ch. 4.1, let. f et ch. 4.4, 1^{ère} phrase

Cette modification correspond à la manière actuelle de travailler mise en œuvre dans le canton de Fribourg. Elle est proportionnée dans la mesure où elle n'impose plus de système de lavage des cendres, soutenant ainsi la filière du bois-énergie, tout en assurant la protection de l'environnement, en particulier des eaux souterraines, en dirigeant toutes les cendres vers des casiers de type D.

Introduction de l'art. 52a de l'OLED

Cette disposition ne présente que peu d'intérêt pour le canton de Fribourg qui applique déjà maintenant les dispositions qui seront en œuvre dès le 2 novembre 2023, soit après la période temporaire prévue à l'article 52a. En effet, cette disposition temporaire représente surtout des risques et un important retour en arrière par rapport aux structures actuellement en place dans le canton. Même si elle est limitée à 5 ans, elle peut avoir des impacts importants sur la qualité à long terme des lixiviats et des eaux souterraines à l'aval des décharges, impliquant dans les cas extrêmes des risques de voir celles-ci passer en nécessité d'assainissement, ce qui représente un risque financier important pour les exploitants de décharges, mais aussi pour l'Etat en cas de défaillance de ceux-ci. A défaut d'une suppression, cette disposition transitoire devrait au moins être réduite de manière significative dans sa temporalité.

Modification de l'art. 24, al. 1, 2^{ème} phrase

La modification de l'OLED concerne également marginalement la modification de la version française de l'art.24, al. 1, 2^{ème} phrase sur laquelle nous n'avons pas de commentaire.

Conclusion

Au vu de ce qui précède, nous sommes favorables aux modifications de l'art. 24, al. 1, 2^{ème} phrase, ainsi qu'aux modifications de l'annexe 5 ch. 4.1, let. f et ch. 4.4, 1^{ère} phrase, mais sommes opposés à l'introduction de l'art. 52a.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :


Georges Godel
Président




Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat