

Rapport explicatif accompagnant l'avant-projet d'ordonnance sur le contrôle obligatoire des installations de combustion (OCIC)

1 NÉCESSITÉ ET GRANDES LIGNES DU PROJET

Dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur la protection de l'air (OPair ; RS 814.318.142.1), le Conseil fédéral a décidé en avril 2018 d'introduire un contrôle obligatoire des émissions de polluants atmosphériques pour les chaudières à bois d'une puissance calorifique allant jusqu'à 70 kW, constituant ainsi une étape importante du plan d'action contre les poussières fines lancé en janvier 2006 par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

Les installations de combustion étant soumises à des contrôles périodiques en vertu de l'OPair, l'application de ces nouvelles exigences, entrées en vigueur à partir du 1^{er} juin 2018, relève de la compétence du canton, c'est-à-dire du Service de l'environnement (SEn). Ce dernier, en collaboration avec les contrôleurs et contrôleuses officiels (les ramoneurs et ramoneuses), doit dès lors s'assurer que ces petites chaudières à bois, env. 4000 installations d'après un premier recensement, respectent les valeurs limites d'émission et dispositions fixées dans l'OPair. Une chaudière au bois qui respecte ces valeurs émet notamment beaucoup moins de particules fines, qui sont dangereuses pour la santé et l'environnement.

Au vu de ce qui précède, l'arrêté du 18 mars 1986 concernant le contrôle obligatoire de certaines installations de chauffage et de préparation d'eau chaude (RSF 770.32), définissant l'exécution des contrôles de combustion au sein du canton de Fribourg doit être adapté aux nouvelles dispositions légales de l'OPair.

Pour les chaudières alimentées au bois d'une puissance calorifique allant jusqu'à 70 kW, les émissions de monoxyde de carbone (CO) doivent être mesurées dans le cadre du contrôle périodique. Pour les mesures de réception (premier contrôle) de telles installations, mises en service à partir du 1^{er} juin 2019, s'ajoute une mesure des particules solides. En ce qui concerne les chauffages de locaux individuels, l'autorité doit vérifier les résidus d'incinération, l'état de l'installation ainsi que la conformité du combustible avec les exigences de l'OPair. Des prestations supplémentaires étant prévues pour les contrôles des chauffages alimentés au bois, les contrôleurs et contrôleuses effectuant de telles prestations doivent acquérir de nouveaux appareils de mesure à cet effet. De plus, un nouveau tarif forfaitaire doit être introduit pour ce type de contrôle. Ce tarif a été soumis à la Surveillance des prix pour validation qui est à ce jour encore attendue.

Dans ce contexte, l'occasion a été saisie pour procéder à une révision totale de l'arrêté datant déjà de 1986, dans le but d'actualiser et harmoniser le système de contrôle avec la législation sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels. Il convenait également de préciser certaines notions ainsi que les conditions de la délégation et de clarifier la procédure applicable en cas de non-conformité d'une installation (réglage ou/et assainissement). Par ailleurs, une nouveauté réside dans l'attribution d'un statut précis aux entreprises et tiers spécialisés en combustion autorisés à effectuer des déclarations des émissions au sens de l'article 12 OPair suite à des réglages sur une installation de combustion. L'adoption de la présente ordonnance conduira ainsi à l'abrogation de l'arrêté du 18 mars 1986 concernant le contrôle obligatoire de certaines installations de chauffage et de préparation d'eau chaude.

Il est encore à noter que la mise en œuvre de ces nouvelles exigences (mise en place du système de contrôle, recensement des installations, campagne d'information, tarifs de contrôle et informations sur les formalités administratives) se fait en étroite coordination avec les autres cantons romands qui

s'appliquent tous à intégrer dans leurs pratiques ces nouvelles dispositions de l'OPair. Une mise en application est visée, suivant les cantons, pour les hivers 2021 à 2022.

2 COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 1 Champ d'application

Le contrôle des émissions des installations de combustion vise à améliorer la qualité de l'air. Il permet de vérifier que les installations utilisées dans le canton respectent les valeurs limites d'émissions fixées par l'OPair. En fonction de la puissance de l'installation, le contrôle des émissions des installations de combustion est réalisé soit par le SEN, soit par les ramoneurs et ramoneuses, par délégation de compétence. L'ordonnance a pour objet le contrôle des émissions réalisé par les ramoneurs et ramoneuses par délégation de compétence pour les installations expressément mentionnées à l'alinéa 1. L'objet des contrôles, qui se limitait jusqu'à présent aux installations de combustions alimentées à l'huile de chauffage et au gaz dont la puissance calorifique ne dépasse pas 1 MW, est étendu aux installations alimentées au bois d'une puissance calorifique inférieure ou égale à 70 kW suite à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de l'OPair sur les chauffages au bois. Toutes les autres installations de combustion non mentionnées à l'alinéa 1 restent de la compétence exclusive du SEN.

Art. 2 Contrôle officiel

Le respect des exigences fixant des limites pour les émissions des installations de combustion constitue une obligation pour les propriétaires. Comme par le passé, les contrôles demeurent de la compétence des ramoneurs ou ramoneuses qui doivent remplir les conditions énumérées à l'article 6 pour se voir reconnaître la qualité de contrôleurs et contrôleuses officiels. Lors des contrôles, les contrôleurs et contrôleuses vérifient l'état de l'installation et se prononcent sur la conformité de l'installation aux normes en vigueur. Les propriétaires fonciers et les détenteurs d'installations qui feront l'objet du contrôle seront tenus de le tolérer au même titre que s'il avait été le fait des autorités d'exécution.

Art. 3 Périodicité du contrôle

La périodicité des contrôles est fixée par l'OPair (art. 13) en fonction du type de combustibles et de carburants. La conformité des installations de combustion doit être vérifiée par le contrôleur ou la contrôleuse officiel-le, en règle générale :

- tous les quatre ans pour les chaudières alimentées au bois de chauffage tel que défini à l'annexe 5, ch. 31, al. 1, let. a, b ou d, ch. 1 de l'OPair d'une puissance calorifique maximale de 70 kW et pour les installations de combustion alimentées au gaz d'une puissance calorifique maximale de 1 MW ;
- tous les deux ans pour les autres installations de combustion.

Il est à noter que selon le plan de mesures pour la protection de l'air 2019 (art. 31 OPair) les chaudières à bois jusqu'à 70 kW situées dans les communes de Fribourg et Bulle sont soumises à un contrôle des émissions (quantification du monoxyde de carbone et de la teneur en poussières) tous les deux ans, ceci indépendamment du combustible (gaz, mazout, bois) utilisé.

Art. 4 Objet du contrôle et exigences

Cet article précise les nouvelles exigences introduites par l'OPair, en particulier pour les chauffages au bois (valeurs limites, dispositions liées aux accumulateurs de chaleur, mesures de particules solides lors des mesures de réception et contrôle visuel des résidus de combustion).

Les mesures doivent être effectuées avec les appareils de mesure qui sont agréés par l'Office fédéral de métrologie et d'accréditation (METAS) et entretenus selon ses directives. Les recommandations

sur la mesure des émissions des installations de combustion, émises par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), sont applicables.

Art. 5 Déclaration des émissions

La déclaration des émissions doit être établie sur la base de mesures. Le résultat de la mesure doit être consigné sous forme de rapport par les contrôleurs et contrôleuses officiels et, à certaines conditions, par les entreprises et tiers spécialisés en combustion, et permettre d'établir la conformité ou non de l'installation aux prescriptions légales.

Art. 6 Contrôleurs officiels

Conformément à la loi du 9 septembre 2016 sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (LECAB ; RSF 732.1.1), les tâches de contrôle des installations thermiques sont du ressort exclusif d'entreprises de ramonage concessionnées. Les contrôles ne peuvent ainsi être effectués que par des employé-e-s de ces entreprises. Les concessions sont attribuées aux conditions énumérées à l'article 41 du règlement du 18 juin 2018 sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (RECAB ; RSF 732.1.11) par l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ci-après ECAB) qui consulte préalablement le SEN.

En outre, ne seront admis que les spécialistes qui ont la formation requise et qui utilisent le matériel adéquat. Seuls les contrôleurs et contrôleuses officiels ayant suivi certains modules de formation précis (définis au sein des recommandations sur la mesure des émissions des installations de combustion émises par l'OFEV) sont autorisés à effectuer des contrôles sur les installations de chauffage alimentées au bois.

Les contrôleurs et contrôleuses officiels doivent par ailleurs exécuter leur tâche de manière consciencieuse et correcte et sont soumis à la surveillance du SEN, qui vérifie qu'ils remplissent les conditions nécessaires à l'accomplissement de leur mission et procède à leur reconnaissance par la publication d'une liste officielle. Ces critères de reconnaissance (formation, matériel, conscience professionnelle et diligence dans l'accomplissement des tâches, secret de fonction, etc.) sont énumérés dans une directive édictée par le SEN et accessible au public et se fondent sur les réglementations fédérales et cantonales ainsi que sur les directives de la Confédération et du Groupement romand des inspecteurs cantonaux des chauffages. Le système d'autorisation de l'ancien arrêté peut ainsi être supprimé.

Le contrôle de combustion est une activité officielle et complexe demandant une responsabilité et un engagement importants. Si le contrôleur ou la contrôleuse officiel-le viole intentionnellement ou par négligence grave ou répétée ses obligations, sa reconnaissance doit pouvoir être révoquée pour des motifs évidents d'intérêt public. La révocation peut être temporaire ou définitive. Dans une telle situation, l'Association des maîtres ramoneurs (AMRF) devra garantir, en accord avec le SEN, l'exécution des contrôles dans le(s) secteur(s) touché(s) par la décision de retrait. En effet, conformément à l'article 47 RECAB, l'Association a également un rôle de suppléance en cas d'empêchement du ramoneur ou de la ramoneuse pour toutes les missions assumées par les ramoneurs ou ramoneuses.

Le territoire du canton est divisé en secteurs de ramonage (art. 45 RECAB). Le nombre et le périmètre des secteurs sont fixés par le Conseil d'administration de l'ECAB dans le règlement du 20 juin 2018 sur les secteurs de ramonage. Contrairement aux contrôles des installations fonctionnant au gaz et à l'huile de chauffage, les contrôleurs et contrôleuses officiels disposant des connaissances requises et effectuant des mesures sur les installations de chauffages au bois ne sont pas liés à un secteur bien défini octroyé par l'ECAB, mais peuvent effectuer leur travail sur tout le territoire du canton de Fribourg. L'AMRF tâche toutefois de favoriser une répartition des contrôles des installations alimentées

au bois conforme aux concessions octroyées par la LECAB (priorité donnée au ramoneur ou à la ramoneuse du secteur en question).

Art. 7 Entreprises et tiers spécialisés en combustion

Un statut précis pour les entreprises et tiers spécialisés en combustion autorisés à effectuer la déclaration des émissions (art. 12 OPair) suite à des réglages d'installation de combustion est introduit dans l'ordonnance.

On entend par réglage toute opération de réglage de paramètres de combustion et petites réparations (briquetage, tubes du foyer, chicanes, etc.) effectuées suite à un contrôle officiel non conforme.

Seront seules habilitées à effectuer ces déclarations des émissions les entreprises spécialisées actives dans le secteur des installations de combustion qui répondent, selon les directives du SEn, aux conditions de reconnaissance des entreprises et des tiers spécialisés en combustion. Les entreprises habilitées devront préalablement attester de leurs qualifications et de la formation de leurs spécialistes en signant avec le Service une convention qui réglera l'attribution des tâches de mesures et de contrôles. Un second passage du ramoneur ne sera ainsi plus nécessaire dans ce contexte.

Une demande de reconnaissance devra être adressée au Service. Un émolument à la charge des tiers et entreprises spécialisés pourra être perçu par le Service sur la base de l'ordonnance du 20 décembre 2011 fixant les émoluments du Service de l'environnement (RSF 810.16).

A l'instar de ce qui est prévu pour les contrôleurs et contrôleuses officiels, les conditions de reconnaissance des entreprises et des tiers spécialisés, qui reposent également sur la réglementation fédérale et les directives y relatives, sont énumérées dans une directive édictée par le SEn et accessible au public. La liste des entreprises et tiers reconnus est publiée et réactualisée une fois par an. Leur reconnaissance peut également être révoquée en cas de violation de leurs obligations.

Il convient de souligner que le test de combustion effectué par l'entreprise spécialisée atteste de la conformité de l'installation uniquement après un réglage et n'est pas assimilé au contrôle officiel du ramoneur ou de la ramoneuse, qui devra dans tous les cas avoir lieu selon la périodicité fixée par l'OPair.

Le contrôle et la déclaration des émissions après un assainissement reste par ailleurs de la compétence exclusive des contrôleurs et contrôleuses officiels. Un assainissement consiste en la remise en état ou le remplacement de l'installation existante par une nouvelle, suite à un contrôle officiel et/ou un réglage non conforme.

Art. 8 Non-conformité et art. 9 Assainissement

Les articles 8 et 9 définissent la procédure à suivre lorsqu'une installation de combustion est déclarée non conforme par un contrôleur ou une contrôleuse officiel-le en fonction de l'ampleur des travaux à effectuer (réglage ou assainissement) et du mode d'alimentation de l'installation concernée (bois, huile de chauffage ou gaz). En effet, certaines non-conformités pourront être améliorées par un réglage alors que d'autres nécessiteront le remplacement de l'installation. Dans le cas où l'installation ne pourrait pas être réglée correctement ou que le réglage devait s'avérer d'emblée inefficace, un délai d'assainissement, variant entre 6 mois et 8 ans, sera adressé par le SEn au propriétaire pour modifier ou changer d'installation.

Art. 10 Frais de contrôle

Les frais de contrôle se calculent sur la base du salaire horaire du maître ramoneur (soit actuellement 80 fr. 50), tel qu'il est fixé dans le règlement du 20 juin 2018 sur le tarif de ramonage de l'ECAB.

Les coûts des contrôles périodiques s'élèvent ainsi à 233 francs pour les chaudières à bois à chargement automatique et à 267 francs pour les chaudières à chargement manuel (montants arrondis). Cette différence est due au temps d'intervention plus élevé pour des chaudières manuelles. Un forfait supplémentaire unique de 39 francs (montant arrondi) est appliqué aux coûts précités pour une mesure de réception d'une installation alimentée au bois (mise en place à partir du 1^{er} juin 2019), incluant une mesure des particules solides. Tous les montants cités ci-dessus s'entendent hors taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et ont été soumis à la Surveillance des prix qui n'a plus de demande formelle de modifications.

Art. 11 Exécution forcée

Cet article précise le moyen de contrainte de l'exécution par équivalent, lequel constitue l'un des moyens de contrainte auquel l'autorité peut recourir sur la base de l'article 73 du code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA : RSF 150.1). Avant de recourir à un moyen de contrainte, l'autorité menacera l'obligé et lui impartira un délai approprié pour s'exécuter. L'avertissement pourra figurer dans la décision elle-même ou dans un acte postérieur. Enfin, l'autorité pourra renoncer à l'avertissement s'il y a péril en la demeure (art. 75 CPJA).

Art. 12 Voie de droit

Les décisions prises en application de la présente loi sont sujettes à recours conformément au CPJA. Toutefois, les décisions du contrôleur ou de la contrôleuse officiel-le sont d'abord sujettes à réclamation auprès du SEn conformément à l'article 103 CPJA. Le terme d'opposition de l'arrêté de 1996 a été remplacé par le terme de réclamation conformément aux directives de technique législative (DTL 2015 A 22-06).

A1 Annexe 1 – Rémunération des frais de contrôle (art. 9 al. 2)

L'annexe est adaptée au nouveau règlement sur le tarif de ramonage de l'ECAB. De plus, les temps forfaitaires pour les différents types de contrôle des installations de chauffage au bois y sont ajoutés.

3 CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ETAT-COMMUNES, FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

Le projet n'a pas d'incidence sur les compétences exercées par les communes et ne nécessite aucune ressource supplémentaire.

La nouvelle ordonnance n'engendre pas de conséquences financières pour l'Etat ni pour les communes. Il est cependant à noter que la révision de l'OPair (du 01.06.2018) qui est, notamment, à l'origine de l'introduction des contrôles des chauffages au bois < 70 kW engendre pour l'introduction du système de contrôle au niveau du SEn une charge supplémentaire d'environ 1 EPT durant 4 ans. Cette charge supplémentaire est toutefois absorbée à l'interne et n'a pas conduit à l'engagement de personnel supplémentaire

4 CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

Le projet est conforme au droit cantonal et fédéral. La délégation des tâches de contrôle à des tiers - les ramoneurs - est conforme à l'article 13 al. 1 OPair, qui réserve cette hypothèse, et à l'article 43 de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01), qui permet aux autorités cantonales de confier à des particuliers l'accomplissement de diverses tâches d'exécution, notamment en matière de contrôle et de surveillance. Par ailleurs, conformément à l'article 37 LPE, les dispositions d'exécution des cantons régissant l'assainissement (art. 16 à 18) doivent être approuvées par la Confédération.

Le projet n'est pas directement concerné par la législation européenne.