



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

PAR COURRIEL

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

Courriel : revision-wbg@bafu.admin.ch

Fribourg, le 28 juin 2021

Révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau – Procédure de consultation

Madame, Monsieur,

Suite au courrier de Madame la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, Cheffe du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, du 14 avril 2021, les services spécialisés de l'administration cantonale ont analysé le projet de révision de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau.

Le Conseil d'Etat fribourgeois a l'avantage de vous faire part de sa prise de position qui prend forme dans le formulaire mis à disposition (uniquement en allemand) à cet effet et envoyé en annexe.

Nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Jean-François Steiert, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

L'original de ce document est établi en version électronique

Annexe

—

Mentionnée



Vernehmlassungsverfahren

Teilrevision **Wasserbaugesetz** (inkl. einzelne Artikel im GschG und WaG)

Senden Sie das ausgefüllte Formular bitte bis spätestens am **4. August 2021** in elektronischer Form (idealerweise im Word-Format und PDF-Format) per E-Mail an: revision-wbg@bafu.admin.ch

Ihre Angaben (Kontaktperson)

Name Vorname:

Kanton/Organisation: Kanton Freiburg

Telefon:

E-Mail:

Datum:

1 Allgemeine Bemerkungen

Pendant les 30 ans d'existence de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (LACE), cette loi, ensemble avec son ordonnance (OACE), a fait preuve de son utilité dans les projets de protection contre les crues et les laves torrentielles, en guidant et appuyant les cantons et les communes dans leurs tâches de protéger les personnes et les biens contre ces dangers naturels.

Pourtant, depuis le début du 21^{ème} siècle, plusieurs grands évènements d'inondations, combinés avec d'autres processus naturels dangereux, ont montré les limites des mesures de protection existantes et l'accroissement constant du potentiel de dommages, notamment dans les grandes villes et dans les régions du Plateau et des Préalpes. Cette situation ne va que s'aggraver avec les effets du changement climatique.

Les cantons, en particulier ceux qui sont expérimentés dans de tels évènements sur leur territoire, ont su s'adapter aux nouveaux enjeux et pratiquent déjà depuis de nombreuses années une gestion intégrée des risques, en se basant sur les directives de l'OFEV. En particulier, le canton de Fribourg se réfère explicitement à ces directives, notamment lors de l'aménagements des cours d'eau, dans les art 53, 55 et 60 de son règlement cantonal sur les eaux (RSF 812.11).

Cette révision de la loi fédérale est justifiée sur le plan législatif et complète le bilan et les conclusions du rapport publié en 2016 par le Conseil fédéral « Gestion des dangers naturels en Suisse – en réponse au postulat 12.4271 déposé par Christophe Darbellay le 14.12.2012 ».

Nous apprécions que la Confédération formalise maintenant les analyses et recommandations de ce rapport en révisant la loi, sans augmenter de manière significative le nombre de ses articles, mais avec l'objectif de couvrir l'ensemble des mesures pour atteindre une gestion intégrée des risques. Ce

principe de gestion intégrée des risques est également repris dans la loi sur les forêts (LFO), ce que nous approuvons. Il est également en cohérence avec le contenu du thème *Dangers naturels* du plan directeur cantonal fribourgeois. Bien que la loi ne modifie pas la répartition actuelle des tâches entre cantons et Confédération, elle annonce en revanche de probables conséquences sur les effectifs cantonaux nécessaires à sa mise en œuvre et des aides financières fédérales.

Afin de pouvoir estimer l'ampleur définitive de cette révision, il serait nécessaire de connaître les changements en conséquence dans la révision future de l'ordonnance sur la protection contre les crues. Dans ce sens, nous regrettons que l'OFEV ne puisse pas soumettre à ce stade un projet de révision de l'ordonnance permettant ainsi de juger de l'ensemble des modifications.

Nous prenons acte de l'actualisation de la terminologie de la loi révisée, en commençant par son titre (Loi fédérale sur la protection contre les crues, LPCr). Son but est de passer définitivement vers une limitation de l'action dommageable des eaux sur la surface terrestre (art. 1) et de l'ampleur et de la probabilité d'occurrence des dommages causés par les crues (art. 3, al. 1).

Nous apprécions la précision dans le rapport explicatif concernant la notion d'« action dommageable » qui englobe tous les dangers hydrologiques (y compris l'effet du ruissellement superficiel et la remontée des eaux souterraines). Cette notion ancre définitivement au niveau légal la possibilité de subventionner des mesures de protection contre le ruissellement. Nous formulons à ce sujet la recommandation suivante :

Les précisions formulées dans le rapport explicatif (chap. 5, Section 1, art. 1), doivent être intégrées dans la future ordonnance, pour clarifier et ancrer cette notion au niveau légal.

Nous constatons encore que la révision de la loi laisse pourtant des incertitudes sur le rôle des cantons concernant la limitation des risques liés au ruissellement et au remonté des eaux. En effet, à partir de l'art. 3, la loi n'utilise que les termes « crues » et « protection contre les crues » pour le phénomène et les mesures concernées et indemnisées. Il est nécessaire que la loi soit complétée dans son art. 1 pour préciser que les mesures de protection contre les crues englobent aussi toutes autres mesures nécessaires pour la protection contre les actions dommageables des eaux. Nous formulons la demande suivante :

L'art. 1 doit être complété par la phrase : Le terme « protection contre les crues » comprend toutes les mesures de protection contre l'action dommageable des eaux sur la surface terrestre.

Selon l'art. 3 al. 3, les mesures doivent être planifiées « selon une approche intégrée fondée sur les risques ». Cette notion est détaillée dans le rapport explicatif (chap. 5, Section 1, art. 3). Nous saluons le fait que la nouvelle loi demande une telle planification des mesures. Ainsi, en plus des mesures structurelles destinées à la protection contre les crues, il s'agira également de promouvoir les mesures portant sur la prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire, la définition d'espaces libres ou l'utilisation conjointe des lacs de retenue. La révision de la loi apporte plus de souplesse dans les mesures à mettre à place. Pour autant, il est nécessaire que la Confédération laisse aux cantons une certaine flexibilité dans l'exécution des projets. Ceci concerne en particulier les projets subventionnés dans le cadre des conventions-programmes. Nous attendons que les cantons puissent – comme c'est le cas actuellement – soutenir les projets en fonction de leur urgence et de leur état d'avancement, et non pas seulement selon une planification à moyen terme.

Concernant l'art. 6 al. 2 let. b portant sur les indemnités pour les études de base et les mesures de protection contre les crues, il est expliqué en page 11 du rapport explicatif, que « *La Confédération a dorénavant la possibilité d'indemniser les travaux nécessaires à la réalisation de mesures d'aménagement du territoire. Citons, à titre d'exemple, les analyses spécifiques des dangers, les études visant l'optimisation des variantes et les bases de décision nécessaires à la répartition des affectations ou aux plans d'occupation des sols, comme la délimitation d'espaces libres.* » Nous ne pouvons que saluer l'octroi d'indemnités pour ce type de travaux. Il s'agira cependant de définir les

modalités de mise à disposition de ces indemnités et la manière de les utiliser au sein des services cantonaux concernés.

En particulier, cette révision de loi permet, dans l'art. 6 al. 2 let. d d'étendre les subventions sur des mesures d'entretien. Mais selon le rapport explicatif, la loi prévoit un financement uniquement pour les mesures contribuant à augmenter la durée de vie des mesures de protection contre les crues, à l'exclusion de toute autre mesure non déterminante pour la sécurité telles que les mesures d'entretien visant à restaurer ou à préserver les fonctionnements naturels (entretien pour la végétation). Si nous relevons l'importance de continuer à entretenir les ouvrages de protection, également en zone agricole et de montagne, il nous apparaît pourtant également que dans une approche intégrée où les mesures de protection contre les crues doivent impérativement tenir compte des fonctions écologiques du cours d'eau, il est contre-productif d'exclure les mesures visant à restaurer ou à préserver les fonctions naturelles du mécanisme de soutien financier de l'entretien. Selon le rapport explicatif, le financement de telles mesures relève d'autres dispositions légales. Ces formulations risquent de laisser des incompréhensions (est-ce que l'entretien pour le maintien des gabarits d'écoulement comme la coupe d'arbustes ou le curage des dépotoirs est subventionnable ?) et un besoin de distinguer entre entretien « protection contre les crues » et entretien « écologique ». Selon le rapport explicatif, ces mesures d'entretien « écologique » (fauche des berges, reboisement ciblé, renforcement de l'ombrage des cours d'eau) relèvent d'autres dispositions légales. Nous regrettons cette distinction dans le subventionnement et nous soulignons que dans la loi cantonale sur les eaux (LCEaux ; RSF 812.1) du canton de Fribourg l'entretien a pour but de combler les déficits de protection et les déficits écologiques.

Nous recommandons donc que les mesures d'entretien régulier des eaux soutenues financièrement dans le cadre de la protection contre les crues puissent inclure les mesures visant à restaurer ou à préserver les fonctions naturelles des eaux. Ceci étant pertinent également pour une gestion favorable à la protection de la nature, de la forêt et du paysage.

Sur l'art. 6 al. 2 let. e qui traite les indemnités pour la réparation des dommages causés par des évènements dans des espaces de délestages et le manque à gagner lié à l'abaissement préventif de lacs de retenue, le rapport explicatif ne contient que peu d'explications de ces nouvelles possibilités de subventionnement. Concernant les abaissements préventifs de lacs de retenue, on peut distinguer entre des abaissements réguliers (par exemple chaque année pendant une certaine période) et des abaissements préventifs particuliers selon un plan d'intervention en cas d'alertes et d'interventions.

Nous proposons de compléter le rapport explicatif en précisant quelles mesures d'abaissement des lacs de retenue seront subventionnables par la Confédération, et d'intégrer ces précisions dans la future ordonnance.

Dans le rapport explicatif, les changements climatiques sont à de multiples reprises mis en exergue en tant qu'éléments aggravants les dangers liés aux eaux. Le réchauffement climatique et ses implications dans le domaine ne figurent pourtant à aucun moment dans l'actuel texte de loi.

Nous demandons à ce que les changements climatiques en tant que paramètres augmentant les risques de dangers liés aux eaux soient intégrés à la présente loi.

Nous constatons également que la présente loi vise à protéger les personnes et les biens matériels importants contre l'action dommageable des eaux. Il n'est pas fait mention de la zone agricole. Il faudra veiller lors de la planification des mesures qu'elles tiennent suffisamment compte de la protection des terres agricoles, en particulier les surfaces d'assolement. La priorisation des investissements basée sur la vue d'ensemble des risques et les planifications globales ne devra pas se faire au détriment des zones périphériques à faible densité humaine. Il est important que les investissements nécessaires aux entreprises agricoles restent possibles en zone agricole et en zone de montagne. Nous demandons également que si des zones sont définies comme potentiellement inondables, il soit prévu un mécanisme adéquat pour le dédommagement des pertes induites de l'exploitation agricole.

Dans son art. 9, la loi révisée impose aux tiers, usufruitiers ou responsables de dommages, de participer au financement. A la lecture du rapport explicatif, nous comprenons qu'il incomberait aux cantons de définir la nature et les modalités de cette participation. Cependant nous peinons à saisir pleinement les conséquences qui découlent de cette nouvelle disposition. Il sera nécessaire de les expliciter (soit dans le rapport explicatif, soit dans la révision de l'ordonnance).

Concernant les modifications apportées à la LFo, nous notons que celles-ci offrent désormais la possibilité à la Confédération d'allouer des indemnités pour l'entretien des ouvrages et des installations de protection (art. 36, al. e.). Dans la mesure où un entretien périodique des ouvrages de protection est nécessaire pour garantir l'efficacité de ceux-ci, nous saluons cette disposition permettant de l'encourager. Toutefois, le rapport explicatif précisant que cet ajout ne constitue pas une nouvelle base de subventionnement, si la Confédération ne prévoit pas de subventionner l'entretien de ces ouvrages, cet ajout ne nous semble pas être opportun.

Selon la prévision, ce projet de loi entrerait en vigueur, ensemble avec son ordonnance, en même temps que la prochaine période de convention-programme (dès 2025). Nous espérons que cette planification puisse être maintenue, et ainsi garantir l'appliquer de ces changements dans la prochaine période.

Finalement nous relevons que la modification de cette loi n'est pas sans conséquence pour les ressources cantonales comme l'explique le rapport en page 17 : « *Pour les cantons, l'actualisation du droit se traduit également par une surcharge administrative. Il est, par exemple, estimé que l'aménagement du territoire tenant compte des risques impliquera pour un quart des cantons un surcroît d'occupation de 90 jours pour les travaux non récurrents et un équivalent plein temps pour les travaux récurrents.[...]* Pour l'élaboration des vues d'ensemble des risques et des planifications globales destinées à la protection contre les dangers naturels, les charges de personnel non récurrentes sont évaluées à près de 10 équivalents temps plein, tous cantons confondus. Les charges récurrentes sont, quant à elles, estimées à 0,26 million de francs par an. » Il serait utile de connaître avec plus de précision quelles sont les estimations faites pour le canton de Fribourg.

2 Konkrete Anträge/Bemerkungen zum Gesetzestext

Antragsnr.	Artikel	Buchstabe	Antrag	Begründung des Antrags/Bemerkung
1	1		Ajouter la phrase : Le terme « protection contre les crues » comprend ainsi toutes les mesures de protection contre l'action dommageable des eaux sur la surface terrestre.	
2				
3				
4				
5				
6				
7				
8				
9				
10				

3 Konkrete Anträge/Bemerkungen zum erläuternden Text

Antragsnr.	Kapitel	Zeilenr. (von-bis)	Antrag	Begründung des Antrags/Bemerkung
1	5	Section 1, art 1	Les précisions formulées dans le rapport explicatif (chap. 5, Section 1, art. 1), doivent être intégrées dans la future ordonnance, pour clarifier cette notion « action dommageable ».	L'ordonnance doit préciser que les risques liés aux ruissellements superficiels et aux remontés des eaux souterraines » sont
2	5	Section 1, art 1	L'art. 1 doit être complété par la phrase : Le terme « protection contre les crues » comprend toutes les mesures de protection contre l'action dommageable des eaux sur la surface terrestre.	Cette proposition devrait être intégrée dans le texte de la loi
3	5	Section 1, art. 6 al. 2 let.d	Il est souhaitable que les mesures d'entretien régulier des eaux soutenues financièrement dans le cadre de la protection contre les crues puissent inclure les mesures visant à restaurer ou à préserver les fonctions naturelles dans la section d'écoulement (correspondant au moins à l'espace minimale de la zone riveraine).	Il est important que la confédération soutient financièrement les cantons avec des condition claires et compréhensibles, qui ne distinguent pas entre des mesures de protection et des mesures de préservation des fonctions naturelles,
4	5	Section 1, art. 6 al.2 let.e	Nous proposons de compléter le rapport explicatif dans sa partie concernant la réparation des dommages causés par des évènement en précisant quels abaissements des lacs de retenue seront subventionnables par la Confédération et de transformer ces précisions dans la future ordonnance.	
5				
6				
7				
8				
9				
10				