



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

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

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 : recht@bafu.admin.ch

Fribourg, le 7 décembre 2021

Procédure de consultation – révision de la loi sur la protection de l'environnement

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 8 septembre 2021, les services spécialisés de l'administration cantonale ont analysé le projet de révision de la loi sur la protection de l'environnement.

Le Conseil d'Etat a l'avantage de vous faire part de sa prise de position en six parties selon les différents sujets sur lesquels portent la révision soumise à consultation.

Bruit

De manière générale, la modification proposée permettrait une adaptation de la législation pour tenir compte du changement de paradigme imposé par la LAT (depuis le 1^{er} mai 2014) en matière d'urbanisation, à savoir la priorité donnée à un développement de l'urbanisation vers l'intérieur du tissu bâti et à la densification de celui-ci. Il est évident que cette nouvelle orientation définie en matière d'aménagement du territoire est appelée à faire naître des conflits avec d'autres intérêts publics relevant de la législation spéciale, tout particulièrement en matière d'environnement et de mobilité ou patrimoniale, ainsi qu'avec les intérêts légitimes de la population en relation avec ses besoins et sa qualité de vie. La résolution de ces conflits pour la mise en place de solutions durables nécessite la prise en considération et la pondération de l'ensemble des intérêts en présence permettant une adaptation opportune des bases légales en vue de la réalisation des objectifs définis par la LAT, dans le respect des principes de sécurité du droit et de stabilité de la planification.

Dans ce contexte et au vu des explications fournies dans le rapport explicatif, il nous apparaît que la modification des articles 22 et 24 LPE vont dans cette direction. Cela étant dit, nous nous interrogeons sur les différentes notions indéterminées qui sont introduites par le biais de cette modification législative, tout particulièrement en relation avec l'art. 22 al. 2, et leur implication concrète sur les projets de construction, le problème étant que si le champ d'application de ces notions nouvelles n'est pas suffisamment délimité, l'objectif recherché de sécurité du droit et de la planification pourrait, en fin de compte, ne pas être atteint. A défaut d'un cadre légal clairement

défini au niveau fédéral, il est à craindre que, dans le cadre des procédures d'autorisation, les porteurs de projets proposent des solutions certes créatives pour utiliser le potentiel de constructions mais potentiellement insatisfaisantes sous l'angle de la protection contre le bruit des personnes dans leur logement ou leur environnement immédiat, la sécurité juridique étant par expérience moindre dans la procédure de permis que celle offerte par les instruments de planification.

Art. 22 al. 1, 2 et 3 (permis de construire dans les zones affectées par le bruit) **et art. 23 al. 1 let. c** (valeurs de planification) **et art. 24 al. 2 et 3** (exigences pour les zones à bâtir)

D'un point de vue environnemental, la nouvelle façon de faire proposée dans les articles et alinéas en titre ne peut être entièrement soutenue. Les changements qui seraient ici induits détériorent la situation pour les habitant-e-s dans une zone affectée par le bruit. Même si l'application des modalités actuelles représente un véritable défi sous l'angle de l'aménagement du territoire, nous souhaitons garder une bonne protection de la population contre les immissions sonores. Avec ces changements, nous estimons que le travail de planification de l'architecte (disposition des chambres etc.) ne sera plus nécessaire et ne nous donnera plus le devoir d'augmenter le bien-être des habitant-e-s. Le fait d'avoir la vue sur un jardin et la possibilité de pouvoir se promener dans un lieu calme est bien évidemment à favoriser et nous concevons que cette manière de faire peut amener une certaine réponse aux nuisances sonores durant la journée. Nous sommes en revanche d'avis que ces dispositions n'amènent aucun soulagement durant la nuit.

A notre avis, ceci doit se faire par un concept qui pérennise les VLI de nuit. Différentes manières de procéder nous semblent possibles afin de garantir que la population puisse dormir la nuit (même si certaines fenêtres doivent rester fermées). Nous ne voulons pas imposer un certain concept ou débattre sur les solutions écartées (« Lüftungsfenster », ...) mais préciser que **pour la nuit la proposition actuelle ne nous satisfait pas**. Dans la future adaptation de l'OPB (et les aides à l'exécution), ce concept devra être détaillé.

Art. 22 al. 3 let. b (permis de construire dans les zones affectées par le bruit)

Nous ne soutenons pas le changement de l'article précité concernant le bruit des avions qui nous semble être orienté uniquement sur la problématique de l'aéroport de Zürich. Etant donné que ces dispositions peuvent également s'appliquer au bruit des avions militaires, il nous semble que, pour notre cas (habitant-e-s fribourgeois-es dans la zone d'influence de l'aérodrome de Payerne) où la densification n'est pas comparable à la région zurichoise, d'autres solutions doivent être trouvées.

Nous ne mettons pas en question l'idée de l'art. 22 de garantir les VLI, ni de l'art. 23 de garantir les VP et sommes d'accord avec le fait de disposer d'exigences pour les zones à bâtir.

Sous l'angle environnemental, nous proposons par conséquent que **les changements des articles/alinéas susmentionnés (art. 22-24) sont en principe à rejeter et à remplacer par une variante qui garantit le respect des VLI minimum de nuit pour au moins une fenêtre par local à usage sensible au bruit**. Les anciennes versions des articles/alinéas peuvent peut-être être gardées ou adaptées.

Si une telle proposition devait ne pas être retenue, les remarques spécifiques suivantes concernant les changements proposés devraient être prises en considération :

Il conviendrait d'être plus précis sur le plan des exigences posées aux art. 22 al. 2 let. a à c et 24 al. 2 du projet de révision, soit directement dans ces dispositions soit au niveau de l'ordonnance (ce qui impliquerait une adaptation de l'art. 22 al. 3, voire de l'art. 24 al. 3 du projet).

Art. 22 al. 2 (permis de construire dans les zones affectées par le bruit)

L'al. 2 let. a fixe la condition de la nécessité de disposer d'une proportion suffisante de pièces, notion à préciser par le Conseil fédéral en vertu de l'al. 3 de cette même disposition, mais en exigeant que les valeurs limites d'immissions doivent être respectées dans ces pièces « au moins en partie », notion qui n'est pas satisfaisante sous l'angle de la sécurité du droit. Cette dernière notion devrait donc être définie dans la loi ou l'ordonnance.

La let. c exige le renforcement de la protection minimale à assurer de « manière adéquate », une autre notion indéterminée qui nous semble laisser trop de marge d'interprétation et ne vas pas dans le sens de la sécurité juridique. Elle devrait également être précisée.

Art. 24 (exigences requises pour la zone à bâtir)

Nous soutenons pleinement les modifications de l'al. 1 de cet article. Les VP doivent rester inférieures aux VLI et nous saluons l'abandon de l'exigence concernant l'équipement en se ralliant au constat énoncé dans le rapport explicatif. Concernant l'al. 3, il souligne la nécessité de poser dans l'ordonnance des critères précis en application de l'al. 2 let. a et b, dans l'optique d'une garantie de la sécurité juridique et de la planification.

Rapport explicatif

Il nous semble que l'estimation faite concernant la charge de travail pour les services cantonaux de la protection contre le bruit qui diminuerait, voire resterait stable, est trop optimiste. Les détails devront être réglés dans les cantons et les différents modes de fonctionnement mis en place devront être adaptés. Ces nouveaux modes de fonctionnement prendront selon notre expérience plusieurs années à être compris et mis en œuvre par tous les différents services concernés.

Vu qu'il n'y a pas de dispositions transitoires prévues dans la LPE, se pose la question de l'application de la nouvelle LPE alors que l'OPB n'aura pas été encore modifiée. Une marche à suivre dans le rapport explicatif est donc nécessaire.

Remarques (transposition dans l'art. 13 OPB concernant les assainissements)

Si des propriétaires obtiennent plus facilement des autorisations de construire grâce aux modifications proposées dans cette révision de la LPE là où des dépassements des valeurs légales sont constatés, il est important de clarifier comment ces bâtiments devront être traités lors d'assainissements d'installations fixes (notamment les routes) ou lors de réactualisation des assainissements pour prendre en compte les nouveaux bâtiments autorisés alors qu'ils subissent des dépassements des VLI.

Sites contaminés

Indemnités OTAS

Nous comprenons l'intention de la Confédération de fixer des délais pour l'octroi d'indemnités lors d'investigation, de surveillance ou d'assainissement de sites pollués. L'assainissement des sites concernés dans un horizon de temps d'une génération est un objectif vers lequel nous devons tendre. Les délais mentionnés dans le projet de modification sont toutefois trop courts et méritent d'être prolongés. En effet, de nouvelles thématiques apparaissent, comme par exemple le polluant émergent PFAS, et de nouvelles aides à l'exécution vont prochainement être éditées par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). De nouvelles données seront aussi prochainement disponibles pour évaluer les sites en contact avec les eaux superficielles. Des phases importantes d'investigation vont encore devoir être lancées par les cantons et les résultats ne seront pas connus en 2028. Finalement, les assainissements de sites complexes, tels que celui de l'ancienne décharge de la Pila, nécessitent du temps au vu des procédures juridiques et des montants financiers en jeu.

Une solution devra aussi être trouvée pour les assainissements par atténuation naturelle. Pour les sites qui feront l'objet d'une telle méthode d'assainissement, les dépenses effectuées à la date butoir devront être indemnisées, même si des mesures de surveillance s'avéreront encore nécessaires.

Nous demandons donc que les délais soient revus, par exemple 10 ans après l'entrée en vigueur de la modification de la LPE pour les investigations et 25 ans pour les assainissements. Une alternative consisterait en la définition de clauses d'exceptions pour certains cas particuliers qui sont dépendants de thématiques émergentes ou qui sont ralentis par des procédures juridiques.

Nous appuyons le principe d'indemnisations forfaitaires proposé pour les cantons. Le traitement des sites contaminés implique des ressources importantes pour les cantons au niveau technique et juridique. Les demandes de décision sur la répartition des coûts ont tendance à se multiplier. Le traitement de ces demandes, à charge des cantons, consomment des ressources importantes et retardent la mise en œuvre des assainissements. Les moyens supplémentaires devraient permettre d'accélérer le traitement des sites contaminés et de réduire sensiblement les risques de coûts de défaillance à charge des cantons avec le soutien de la Confédération. **Nous demandons que les délais fixés pour le droit à ces indemnisations forfaitaires soient callés sur les délais mentionnés plus haut pour les indemnités.**

Nous appuyons la proposition d'augmentation de 40 % à 60 % d'indemnité OTAS pour des coûts de défaillance sur des sites industriels (intervention parlementaire Baume-Schneider). Toutefois le projet prévoit de limiter cette augmentation aux cas de cessations d'activité ou de dépôts de déchets avant le 1^{er} février 1996. **Nous demandons que l'indemnité OTAS dans les cas d'activités poursuivies jusqu'à la date butoir du 1^{er} février 2001 soit elle aussi augmentée dans la même proportion et passe de 30 % à 45 %.** Ainsi, l'art. 32e^{ter}, al. 1 let. c deviendrait :

« c. pour les indemnités visées à l'art. 32ebis, al. 3, let. a :

1. à 60 % des coûts imputables concernant les sites sur lesquels plus aucun déchet n'a été déposé après le 31 janvier 1996,
2. à 45 % des coûts imputables concernant les sites sur lesquels des déchets ont encore été déposés après le 31 janvier 1996, mais au plus tard le 31 janvier 2001 ; »

Nous soutenons aussi les dispositions proposées suite à la motion Salzmann. En effet, quelques dossiers d'assainissement de sites pollués aux abords d'installations de tir sont restés bloqués pour des raisons financières et une issue pourra être trouvée grâce au passage d'une indemnité forfaitaire à une indemnité proportionnelle aux coûts imputables de 40 %.

Art. 32c, 32d, 32e bis al. 6 et 7, 32e ter (sols pollués et enfants en bas âge)

Nous saluons globalement les modifications proposées, qui permettront d'assainir les places de jeux et espaces verts publics pollués de façon diffuse et de soutenir l'assainissement des jardins privés pollués.

Le canton de Fribourg avait sollicité l'OFEV en 2014 afin que soient mises en place des dispositions légales permettant d'assainir les surfaces polluées où jouent régulièrement des enfants. En effet, la différence de traitement pour une utilisation identique (surface que des enfants utilisent régulièrement) selon si le sol pollué fait partie d'un site pollué (traitement selon l'OSites) ou s'il est

pollué de façon diffuse (traitement selon l'OSol) n'est pas acceptable et doit être corrigée. Notre canton a aussi été régulièrement confrontés à la difficulté de la mise en place et du contrôle d'une interdiction d'utilisation selon l'OSol à la suite de dépassements de valeurs d'assainissement sur des parcelles privées. Enfin, nous n'avons, avec la législation actuelle, aucun moyen de soutenir financièrement les propriétaires concernés par une pollution et souhaitant assainir leurs parcelles.

Le dispositif proposé avec la modification de la LPE répond en partie à ces difficultés : les places de jeux et les espaces verts publics où des enfants en bas âge jouent régulièrement et dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement seront traités comme sites pollués nécessitant un assainissement. La différence de traitement entre l'OSites et l'OSol mentionnée ci-dessus est ainsi supprimée pour ces sites. L'investigation ainsi que le cas échéant l'assainissement de ces surfaces seront obligatoires et les détenteurs verront les coûts pour l'investigation et l'assainissement pris en charge à 60 % par la Confédération via le fonds OTAS.

Nous estimons que, pour le canton de Fribourg et certainement dans l'ensemble de la Suisse, peu de sites publics seront concernés.

La grande majorité des cas de sols pollués de façon diffuse et où des enfants en bas âge jouent régulièrement se situent selon notre expérience sur des parcelles privées, notamment dans les quartiers historiques en milieu urbain. Pour ces sites, les investigations et le cas échéant les assainissements se feront par les propriétaires sur une base volontaire, et 40 % des coûts de l'assainissement seront pris en charge par la Confédération, via le fonds OTAS. Concernant cette catégorie de surfaces privées, nous émettons les remarques suivantes :

- > Nous saluons l'introduction d'une indemnisation pour l'assainissement de ces surfaces, qui permet de soutenir les propriétaires privés pour qui les coûts d'assainissement peuvent être dissuasifs.
- > Le système proposé est issu d'un long processus de recherche de consensus entre les cantons et l'OFEV. Notre canton a participé au Groupe de travail de la Conférence des chefs de service de l'environnement (CCE) et de l'OFEV qui a proposé le système mis en consultation. **Nous estimons que les taux d'indemnités retenus pour les sites appartenant à des privés sont très bas et qu'ils doivent être considérés comme la valeur minimale en dessous de laquelle on ne doit pas descendre si l'on vise une réelle diminution du nombre de sites présentant des risques d'atteintes pour la santé des enfants en bas âge qui jouent dessus.**
- > Les mesures à prendre pour réduire le risque sur les sites privés investigués mais qui ne sont pas assainis devront être clarifiées. Au vu des difficultés actuelles de l'application des restrictions et interdictions d'utilisation selon les dispositions des art. 9 et 10 de l'OSol, nous proposons que l'OSol soit modifiée pour limiter le rôle du canton à un devoir d'information (élaboration de recommandations) envers les propriétaires dans le sens de la responsabilité individuelle en cas de dépassement des valeurs limites.
- > Il sera nécessaire de réfléchir aux mesures possibles pour collecter et conserver les données des investigations dans les jardins privés. Ces données sont d'intérêt notamment dans le cadre de la remise ou de la vente de biens immobiliers, mais elles sont aussi utiles pour le Canton pour se faire une image de la situation générale d'un secteur, par exemple un quartier. Cette gestion des données devra être soutenue et coordonnée par la Confédération, par ex. au moyen d'aides à la mise en œuvre.
- > La manière de déterminer les coûts imputables devra être clarifiée dans des aides à la mise en œuvre de la Confédération.

Art. 32e bis, al. 8 let. a et let. c (indemnités forfaitaires)

S'agissant des sites où des enfants en bas âge jouent régulièrement, il est mentionné dans le rapport explicatif que la charge administrative pour les cantons est peu conséquente et que les mesures d'investigation et d'assainissement sont déjà indemnisées sur la base d'un nouveau taux partiellement revu à la hausse.

La charge de travail pour les services administratifs (sites pollués et protection des sols) des cantons, en particulier pour les cantons avec de faibles ressources en personnel, n'est pas à négliger. Les tâches que les cantons devront assumer sont notamment :

- > L'établissement des outils nécessaires à la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions (notamment l'établissement des cartes indicatives et la gestion des bases de données),
- > Le conseil et le suivi de l'investigation des espaces publics,
- > Le conseil et le suivi des demandes provenant des propriétaires privés,
- > L'établissement des décisions d'assainissement,
- > La vérification de l'atteinte des objectifs au sens de l'art. 19 OSites.

Ces tâches nécessiteront des ressources supplémentaires. Or, les indemnités OTAS seront versées aux détenteurs des sites investigués, respectivement assainis, et ne pourront donc pas servir à renforcer les services cantonaux.

Pour cette raison, nous demandons que la Confédération octroie aux autorités cantonales compétentes des indemnités forfaitaires aussi pour la charge de travail liée aux sites visés aux al. 6 et 7 de l'art. 32 e bis. Ceci peut être fait dans une disposition spécifique avec des étapes, des délais et montants propres aux cas visés aux alinéas 6 et 7.

Taxes d'incitation

Pas de commentaire.

Systemes d'information et de documentation

À ce stade, il ne semble pas y avoir d'implications directes pour l'informatique cantonale. Nous soulignons néanmoins la nécessité de ne pas créer de nouveaux freins à la digitalisation. Il conviendra en particulier d'éviter le recours à un dispositif spécifique d'authentification, qui conduirait inévitablement à une multiplication des normes, à de nouvelles procédures et audits, ceux-ci générant des coûts supplémentaires.

Nous rappelons par ailleurs que le développement des applications dans le cadre du programme « eGovernment DETEC » doit se faire en harmonie et en coordination avec la démarche Administration numérique Suisse (ANS), en tenant compte notamment du rôle joué par la société eOperations.

Droit pénal

Nous tenons tout d'abord à saluer la criminalisation de certains comportements contraires à la protection de l'environnement.

Nous notons ensuite que le renforcement du droit des déchets, notamment l'introduction d'infractions qualifiées entraîne la crainte d'une surcharge de travail pour les autorités de poursuite pénale.

Art. 60 al. 1 let. o et 60 al. 2 let. a (délits)

Concernant ces dispositions, il serait utile de préciser quelque peu les notions « d'importantes quantités [de déchets] » et de « grande quantité [de déchets] » dans le rapport explicatif, surtout afin d'éviter la confusion.

Finalement, nous observons que les modifications projetées concernant les infractions pénales et l'entraide administrative (art. 60 à 62a du projet) impliqueront peut-être des clarifications au niveau de l'organisation interne des cantons.

Financement de cours de formations initiale et continue en lien avec l'emploi de produits phytosanitaires (PPh)

Nous soutenons et saluons la participation financière de la Confédération dans les cours liés au produits phytosanitaires, la formation et le perfectionnement étant des éléments décisifs pour parvenir à réduire les risques. Ceci étant, nous sommes fort étonnés de lire dans la liste des organes d'examen de l'OFEV, qu'une seule entité (actuellement SANU) soit mentionnée pour l'obtention de l'OPer-S, ce qui nous fait craindre une situation de monopole.

Nous constatons aussi toutefois que le soutien prévu par la Confédération n'est prévu que pour des organisations privées. Or il est également important de permettre le subventionnement des organisations publiques.

Il nous paraît donc important :

- > Que la Confédération veille à ne pas créer une situation de monopole et que les prix des cours, hors subventionnement, ne soient pas excessifs ;
- > Que les besoins des cantons soient bien pris en compte ;
- > Que les organisations publiques puissent également bénéficier d'un subventionnement ;
- > Qu'en cas d'organisation de cours par les cantons, les personnes privées invitées à donner les cours puissent également bénéficier de subventions.

Le commentaire formulé au ch. 6.2.4 à la p. 76 du rapport explicatif est également trop optimiste. Il n'est pas certain que les détenteurs de permis de traiter s'adressent à des organisations privées pour accomplir leur formation continue. Une enquête réalisée il y a quelques années par la Haute école des sciences agricoles, forestières et alimentaires (HAFL) de la Haute école bernoise avait montré que les services phytosanitaires et de vulgarisation cantonaux bénéficiaient d'une large confiance auprès des agricultures et forestiers. Le fait que ces services soient généralement rattachés à des instituts de formation garantit un lien étroit avec la pratique, ce qui est bien utile dans l'enseignements qu'ils pourraient prodiguer, contrairement à des organisations privées.

Au vu de ce qui précède et comme déjà mentionné, il est primordial de s'assurer que l'article 49 al. 1 bis n'exclut pas les écoles de formation professionnelles cantonales ou intercantionales.

Art. 49 al. 1 bis

Nous demandons à modifier l'art. 49 al.1bis de la manière suivante :

« En vue d'assurer une offre de cours de qualité élevée, elle peut accorder des subventions à des organisations publiques ou privées proposant des formations [...]. Le montant des subventions est fonction de l'intérêt que présente pour la Confédération et pour les Cantons l'accomplissement des tâches concernées ainsi que des moyens financiers dont dispose le bénéficiaire. »

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



Sophie Perrier, Vice-chancelière

L'original de ce document est établi en version électronique