

Rapport explicatif accompagnant le projet d'ordonnance sur le contrôle obliga- toire 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 n'a pas fait de demande formelle de modifications.

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.

Les données des propriétaires des installations proviennent des ramoneurs et ramoneuses et sont listées dans le registre des fichiers (ReFi). Les indications concernant les chauffages au bois y seront ajoutées lors de la refonte en 2022.

2 COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 1 But et 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, conformément à l'article 4 de l'arrêté du 23 juin 1992 d'exécution de dispositions fédérales sur la protection de l'air (RSF 813.11).

Art. 2 Contrôle officiel et Art. 3 Annonce du contrôle

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 11 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. 4 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, comme ceci est déjà le cas pour les installations à l'huile de chauffage.

Art. 5 Objet du contrôle et exigences

Cet article fixe l'objet et les exigences générales du contrôle, qui peuvent varier selon le type d'installation et du combustible utilisé et qui sont fixées par l'OPair (émissions, pertes par les effluents gazeux, état de l'installation, dispositions liées aux accumulateurs de chaleur et exigences relatives aux combustibles et carburants). Les exigences spécifiques sont détaillées dans le rapport de mesure.

Les mesures doivent être effectuées avec les appareils de mesure qui sont agréés par l'Institut fédéral de métrologie (METAS) et entretenus selon les directives y relatives. Les recommandations sur la mesure des émissions des installations de combustion, émises par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), sont applicables.

Art. 6 Exigences particulières pour les installations de chauffage alimentées au bois

Cet article précise les nouvelles exigences introduites par l'OPair, pour les chaudières à bois (mesures de particules solides lors des mesures de réception) ainsi que le contrôle visuel des résidus de combustion (pour les chauffages de locaux individuels et également, en cas de suspicion de combustion de déchets, pour les chaudières à bois). Pour les chauffages de locaux individuels, une mesure de réception est exigée uniquement lorsque la preuve de conformité n'a pas pu être apportée, ou si, pour des installations fabriquées par un artisan, le système de capture des poussières est absent. **Art. 7 Rapport de contrôle officiel**

Le contrôleur ou la contrôlease officiel-le établit un rapport qui conclut à la conformité ou à la non-conformité de l'installation. Ce rapport est transmis aux propriétaires et au Service. Si l'installation est déclarée conforme, elle peut être exploitée normalement jusqu'au prochain contrôle périodique. Une installation jugée non conforme est soumise à une procédure de réglage ou d'assainissement (voir ci-dessous).

Art. 8 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. 9 Réglage et art. 10 Assainissement

Les articles 9 et 10 définissent la procédure à suivre lorsqu'une installation de combustion est déclarée non conforme par un contrôleur ou une contrôlease 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 ou des travaux de modifications plus conséquents (ajout d'un électrofiltre, d'un accumulateur de chaleur ou d'autres mesures constructives, etc.). 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 sera adressé par le SE n au propriétaire pour modifier ou changer d'installation. Ce délai d'assainissement peut varier entre minimum 30 jours (travaux selon art. 10, al. 2 OPair sans frais d'investissement conséquent ou en cas de dépassement massif des valeurs limites) et 10 ans. Le délai ordinaire d'assainissement est de cinq ans.

Pour la fixation des délais d'assainissement il convient de respecter les dispositions transitoires de la modification du 11 avril 2018 (al. 1). Sur ce base, en dérogation à l'art. 10, l'autorité accorde des délais d'assainissement de dix ans pour les installations devant être assainies en vertu de la modification du 11 avril 2018, mais qui satisfont aux limitations préventives des émissions d'après les dispositions actuelles de l'ordonnance; les dispositions de l'art. 10, al. 2, let. a et c, sont réservées. . Les

recommandations d'exécution du Cercl'Air (par exemple la recommandation 3 In pour les chaudières à bois et chaudières à résidus de bois d'une puissance calorifique maximale de 70 kW) sont également à intégrer dans la fixation des délais.

Art. 11 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. Le système d'autorisation délivrée par la DAEC de l'ancien arrêté peut ainsi être supprimé.

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.

Art. 12 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 en principe 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 SEn (RSF 810.16).

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. 13 Directive et art. 14 Listes

Les modalités de collaboration et les critères de reconnaissance (formation, matériel, conscience professionnelle et diligence dans l'accomplissement des tâches, secret de fonction, etc.) des contrôleurs et contrôleuses officiels ainsi que des entreprises et des tiers spécialisés 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.

La liste des contrôleurs et contrôleuses officiels ainsi que des entreprises et tiers reconnus par le SEN est publiée et réactualisée une fois par an.

Art. 15 Surveillance

Le Service assure la qualité des tâches déléguées. Il peut à tout moment contrôler, inspecter et surveiller les travaux effectués ainsi que les appareils de mesure utilisés et leurs accessoires ou mandater des contrôleurs ou contrôleuses officiel-les neutres pour effectuer ces tâches. Les personnes concernées fournissent les informations demandées. Toute entrave à l'activité de l'assurance de qualité peut entraîner la révocation de la reconnaissance par le Service.

Art. 16 Révocation de la reconnaissance

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 du canton de Fribourg (AMRF) devra garantir, en accord avec le SEN, l'exécution des contrôles dans le(s) secteur(s) touché(s) par la décision de retrait conformément à l'article 17.

A l'instar de ce qui est prévu pour les contrôleurs et contrôleuses officiels, la reconnaissance des entreprises et tiers spécialisés en combustion peut également être révoquée en cas de violation de leurs obligations.

Art. 17 Suppléance des contrôleurs et contrôleuses officiels

Si un ramoneur ou une ramoneuse n'est pas en mesure d'exécuter les tâches de contrôle déléguées par la présente ordonnance, l'AMRF garantit, en accord avec le Service, l'exécution des contrôles dans le secteur concerné, conformément à l'article 47 al. 2 RECAB. Il s'agit par exemple d'une tâche de contrôle qui ne peut pas être exécutée par manque de formation dans le domaine des petits chauffages au bois du ramoneur ou de la ramoneuse.

Art. 18 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 et du temps forfaitaire imparti pour effectuer le travail fixé dans l'Annexe 1.

En plus du salaire horaire du ramoneur, les coûts des contrôles périodiques pour les chaudières à bois incluent les frais pour l'appareil de mesure et le petit matériel, les frais informatiques et les frais administratifs. Ils s'élèvent ainsi à 233 fr. 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 chaudière à 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 pas fait de demande formelle de modifications.

La taxe de base prévue par le règlement du 20 juin 2018 sur le tarif de ramonage de l'ECAB peut uniquement être perçue lorsque, par la faute des propriétaires ou des locataires, le contrôle annoncé n'a pas pu être effectué.

Art. 19 Exécution forcée

Cet article précise le moyen de contrainte de l'exécution par équivalent, lequel constitue l'un des moyens d'exécution forcée 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 le communiquera à 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. 20 Voie de droit

Les décisions prises en application de la présente ordonnance 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.