

**Rapport explicatif
accompagnant l'avant-projet de loi modifiant la loi sur les
eaux (LCEaux)**

Le présent rapport explicatif accompagne l'avant-projet de la loi modifiant la loi sur les eaux (LCEaux) mis en consultation. Il est structuré de la manière suivante :

1	Origine et nécessité du projet	1
2	Commentaires des dispositions	3
3	Effets du projet sur la répartition des tâches Etat-communes et incidences financières	5
4	Effets sur le développement durable	5
5	Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	5

1 ORIGINE ET NECESSITE DU PROJET

**1.1 Harmonisation des compétences d'octroi de subventions en matière de travaux
d'aménagement des cours d'eau avec la loi sur les finances de l'Etat (LFE)**

La loi du 18 décembre 2009 sur les eaux (LCEaux, RSF 812.1), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, contient les dispositions cantonales d'application de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (LACE, RS 721.100) et de son ordonnance d'exécution du 2 novembre 1994 (OACE, RS 721.100.1) ainsi que de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20) et de son ordonnance d'exécution du 28 octobre 1998 (OEaux, RS 814.201). Elle est complétée par un règlement d'application du 21 juin 2011 (RCEaux, RSF 812.11), entré en vigueur le 1^{er} juillet 2011.

Conformément aux articles 27 al. 1 et 45 al. 2 LCEaux, les travaux d'aménagement, de réfection et d'entretien des cours d'eau relèvent de la responsabilité des communes qui doivent en assumer les coûts. Ces dernières peuvent demander une subvention au canton pour couvrir une part des dépenses, calculée selon les articles 60 ss RCEaux.

La compétence pour octroyer les subventions aux communes en matière d'aménagement des cours d'eau est actuellement réglée à l'article 47 al. 4 LCEaux qui dispose que la compétence du Conseil d'Etat en matière de subvention est limitée à 500 000 francs par projet. Il résulte dès lors de l'application de la législation sur les eaux que le Grand Conseil est compétent pour leur octroi dès lors que leur montant s'élève à plus de 500 000 francs.

Or, lorsqu'on applique les règles générales de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE, RSF 610.1), le Conseil d'Etat est l'autorité compétente pour octroyer des subventions d'un montant supérieur à 500 000 francs mais inférieur à 5 088 212 francs¹.

¹ L'article 30 al. 1 let. c LFE dispose que doivent faire l'objet d'un crédit d'engagement notamment les dépenses de subventionnement d'investissements dont le coût à la charge de l'Etat excède, sur une période de trois ans au moins, 1/8 % du total des dépenses des derniers comptes de l'Etat arrêtés par le Grand Conseil. Ce pourcentage correspond actuellement

Bien que l'article 30 al. 2 LFE réserve les dispositions prévues dans les lois spéciales telles que la LCEaux, la pratique d'octroi des subventions d'aménagement des cours d'eau par les autorités compétentes a mis en lumière aussi bien des problèmes d'interprétation dans l'application concrète de cette disposition et la détermination de l'autorité compétente, qu'un doute sur la pertinence d'une règle de compétence spéciale. En effet, lorsqu'on passe en revue les dispositions instituant des subventions dans les différentes lois fribourgeoises, la plupart de ces lois prévoient une compétence générale du Conseil d'Etat dans les limites des compétences prévues par la LFE².

Au regard de ces éléments, il se justifie dès lors d'instituer une compétence générale du Conseil d'Etat en supprimant la limite des 500 000 francs prévue à l'article 47 al. 4 LCEaux tout en réservant les compétences du Grand Conseil relatives aux crédits d'engagement prévus par la LFE afin d'harmoniser les compétences d'octroi de subventions en matière de travaux d'aménagement des cours d'eau avec cette législation.

1.2 Prolongation du délai d'existence des entreprises d'endiguement

Selon l'ancienne loi cantonale sur l'aménagement des eaux du 26 novembre 1975, les travaux relatifs aux cours d'eau incombaient aux propriétaires riverains, aux entreprises d'endiguement (EEnd) et/ou éventuellement aux communes intéressées. Une des modifications introduites par la LCEaux réside dans le fait que l'aménagement et l'entretien des cours d'eau n'incombe plus aux EEnd et aux propriétaires riverains, mais uniquement aux communes. La modification s'est justifiée principalement par le fait que les communes peuvent mieux que les propriétaires prendre en compte l'intérêt public prépondérant (protection environnement / nature / crues), qu'elles ont une vue globale des mesures à prendre et que les formalités administratives sont largement simplifiées³.

Les dispositions de la LCEaux relatives aux EEnd assurent le passage de l'ancien droit au nouveau droit. Selon l'article 64 al. 1 LCEaux, les EEnd, constituées par le Conseil d'Etat sur la base de l'ancien droit, doivent être dissoutes ou transformées en associations de communes. Un délai de dix ans après l'entrée en vigueur de la loi a été fixé à l'article 64 al. 3 LCEaux pour la dissolution de plein droit des EEnd. Etant donné que la LCEaux est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011, le délai de dissolution correspond au 31 décembre 2020.

Dans le cadre de la LCEaux et en application des articles 4 à 9, des bassins versants sont définis à l'échelle du canton. Les communes, au sein des entités régionales, doivent établir un plan directeur de bassin versant concrétisant les objectifs fixés par la planification cantonale (plan sectoriel de la gestion des eaux – PSGE). Pour l'exécution de leurs tâches (art. 9 LCEaux), et particulièrement pour l'élaboration du plan directeur de bassin versant, les communes se regroupent selon les formes de collaboration intercommunale instituées par la législation sur les communes. Elles pourront notamment se regrouper sous la forme d'associations de communes.

La planification cantonale (PSGE) a été adoptée par le Conseil d'Etat en novembre 2021. Selon l'article 62 LCEaux, un délai de 5 ans après l'adoption de la planification cantonale est prévu pour la

à 5 088 212 francs, selon l'article 2 de l'ordonnance du 15 juin 2021 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat (RSF 612.21).

² Cf. p. ex : art. 32 de la loi sur les sites pollués (LSites, RSF 810.13), art. 46 de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RSF 721.0.1)

³ Message N° 145 du 7 juillet 2009 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur les eaux (LCEaux), p. 14

mise en consultation des plans directeurs de bassin versant. L'organisation des bassins versants est en cours.

Dans le premier cycle de la gestion cyclique de la gestion globale des eaux, les communes se regrouperont principalement pour les tâches de planification (plan directeur de bassin versant) des différents domaines de l'eau. Les tâches de mise en œuvre des mesures par thématiques (p. ex. épuration, aménagement et entretien des cours d'eau) peuvent être gérées soit par les associations de communes responsables du bassin versant, soit par des associations de communes spécifiques pour la thématique, soit directement par les communes.

Dans l'attente de l'organisation des bassins versants et au vu des travaux en cours par plusieurs EEnd, il est proposé pour la présente législature (2022–2027) de reconduire, par arrêté du Conseil d'Etat, plusieurs EEnd. Pour ce faire, une modification de l'article 64 LCEaux est nécessaire afin de donner formellement la compétence au Conseil d'Etat, en dérogation à l'article 64 al. 3, de prolonger l'existence des entreprises d'endiguement au-delà du 31 décembre 2020.

2 COMMENTAIRES DES DISPOSITIONS

Article 45 al. 3

La version allemande de l'article 45 al. 3 présente une erreur de traduction. Il est donc proposé de procéder à sa rectification dans le cadre de la présente révision partielle. La version française demeure inchangée.

Article 47

Al. 3^{bis} (nouveau)

La loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub, RSF 616.1) s'applique à titre subsidiaire en matière de subventions, comme le rapporteur l'a rappelé lors des débats parlementaires relatifs à la LCEaux, en précisant que l'article 47 LCEaux « introduit la notion du principe de subventions des travaux qui doit être appliqué conformément à la loi sur les subventions du 17 novembre 1999 » (BGC 2009 III, p. 2442).

Le législateur a choisi de l'explicitier à l'article 46 al. 2 de la loi du 12 septembre 2012 sur la protection de la nature et du paysage (LPNat, RSF 721.0.1). Il est dès lors proposé de reprendre la formulation de cette disposition et d'apporter cette précision également dans la LCEaux.

Al. 4 (abrogé)

L'alinéa 4 peut être abrogé, les règles de compétence pour l'octroi des subventions faisant désormais l'objet de l'article 47a nouveau.

Article 47a (nouveau)

Al. 1

L'article 47a al. 1 ancre la compétence générale du Conseil d'Etat sur l'octroi et le montant des subventions jusqu'au plafond fixé par l'article 30 LFE, réservé par l'alinéa 3.

Al. 2

Compétence de la DIME

L'article 29 du règlement d'exécution du 12 mars 1996 de la loi sur les finances de l'Etat (RFE, 610.11) dispose que la compétence d'engager une dépense d'investissement appartient au Conseil

d'Etat, lorsque la somme est supérieure à 100 000 francs, aux Directions lorsque la somme est supérieure à 50 000 et égale ou inférieure à 100 000 francs et aux services lorsque la somme est égale ou inférieure à 50 000 francs. Le Conseil d'Etat et les Directions, dans leur sphère respective d'attributions et dans le cadre des crédits budgétaires ayant une base légale formelle, peuvent modifier les limites de compétences prévues (art. 30 RFE).

La Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) bénéficie actuellement d'une délégation par le Conseil d'Etat pour octroyer les subventions jusqu'à 500 000 francs par projet sur la base de l'article 60 al. 2 RCEaux. Il est dès lors proposé de faire figurer une clause de délégation avec un plafond chiffré dans la loi et de maintenir la délégation à la DIME jusqu'à 500 000 francs, qui est la règle aujourd'hui. Cette disposition ainsi formulée correspond à l'état du droit actuel et ne nécessite aucune modification de l'article 60 al. 2 RCEaux.

Calcul du montant de la subvention et seuil de compétence

Le financement de l'aménagement des cours d'eau se fait à travers un financement fédéral et cantonal. Les articles 6 LACE et 62b LEaux disposent que la Confédération accorde des indemnités pour l'aménagement des cours d'eau et la revitalisation, selon des conditions et des modalités définies aux articles 1 ss OACE et 54b OEaux.

L'OACE et l'OEaux établissent une distinction entre les indemnités allouées sous forme globale (art. 2 al. 1 OACE et 54b OEaux), au moyen d'une convention-programme négociée et conclue entre l'Office fédéral de l'environnement et le canton (art. 5 OACE et 54b al. 2 OEaux), et des indemnités allouées, au cas par cas, pour de gros projets (art. 2 al. 2 OACE et 54b al. 3 OEaux). Cette distinction est reprise dans le droit cantonal aux articles 47 ss LCEaux et 60 ss RCEaux.

Afin de déterminer les compétences décisionnelles, l'autorité d'exécution cantonale distingue lors du calcul du montant de la subvention les projets réalisés et intégrés dans les conventions-programmes et les projets individuels subventionnés au cas par cas par la Confédération.

Dans les premiers, le montant de la subvention comprend les parts fédérale et cantonale, dans les seconds seulement la part cantonale. Cette interprétation est en adéquation avec l'article 47 al. 1 troisième phrase LCEaux qui précise que la subvention comprend la part de l'Etat et les montants qu'il reçoit en vertu des conventions-programmes conclues avec la Confédération et avec l'article 61 al. 4 RCEaux selon lequel, pour les projets d'aménagement intégrés aux conventions-programmes, la part de la subvention fédérale est ajoutée à la part de l'Etat.

Afin d'éviter tout conflit d'interprétation, il convient par conséquent de préciser que c'est la subvention dans son entier, c'est-à-dire la part de l'Etat et les montants qu'il reçoit en vertu des conventions-programmes conclues avec la Confédération, qui doit respecter le montant de 500 000 francs.

Al. 3

Une réserve en faveur de la LFE permet de clarifier les règles de compétence du Conseil d'Etat et du Grand Conseil.

L'alinéa 3 reprend dès lors la formulation de l'article 6a al. 1 dernière phrase de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA, RSF 122.0.1), introduit le 12 juin 2007 : « *les dispositions de la loi sur les finances de l'Etat en matière de crédits d'engagement sont en outre réservées* ».

Article 64 al. 3^{bis} (nouveau)

L'article 64 al. 3^{bis} donne la compétence au Conseil d'Etat de prolonger l'existence des entreprises d'endiguement pour de justes motifs et pour une période limitée. La décision du Conseil d'Etat aura un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2021.

La question de l'existence de justes motifs relève du pouvoir d'appréciation du Conseil d'Etat. Cette formulation lui laisse ainsi une certaine marge de manœuvre afin de prendre en considération tous les éléments concrets du cas particulier.

L'obligation de dissolution ou de transformation de l'article 64 al. 1 LCEaux perdure. Dans le délai imparti par le Conseil d'Etat, il s'agira dès lors de clarifier le devenir des EEnd encore en activité. Plusieurs solutions sont envisageables. Leurs tâches pourront être reprises par la/les commune/s concernée/s de manière individuelle par chaque commune, par une association intercommunale en charge de l'aménagement et l'entretien de cours d'eau ou par l'association intercommunale de bassin versant.

Dispositions finales

Selon l'article 46 al. 1 let. a de la Constitution du canton de Fribourg (Cst. FR, RSF 10.1), le projet de loi est soumis au référendum législatif facultatif. Il n'est pas soumis au référendum financier car il n'entraîne pas de dépenses nettes nouvelles (art. 45 al. 1 let. b et 46 al. 1 let. b Cst. FR).

3 EFFETS DU PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ETAT-COMMUNES ET INCIDENCES FINANCIÈRES

Le présent avant-projet de loi n'engendre pas de modifications dans la répartition des tâches cantonales et communales et n'a pas d'incidence financière.

4 EFFETS SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Une évaluation n'est ici pas exigée pour la présente révision car il ne s'agit pas d'une adaptation importante d'une loi existante (cf. Evaluation de la durabilité avec Boussole21 : marche à suivre, DAEC, 2016).

5 CONSTITUTIONNALITÉ, CONFORMITÉ AU DROIT FÉDÉRAL ET EUROCOMPATIBILITÉ

L'avant-projet de loi est conforme au droit fédéral et à la Constitution cantonale et n'est pas concerné par le droit européen.