Participants à l'élaboration:

SEn, DAEC et SeCA

Cadre légal:

Base légale fédérale ou cantonale inchangées depuis la révision du plan directeur cantonal

Pratique administrative:

Nouveaux buts pour la politique cantonale

Nouveaux principes et nouvelles mesures de mise en œuvre

Aucune étude cantonale nécessaire

Conséquences pour l'aménagement local inchangées

Nouvelle répartition des tâches

1. PROBLÉMATIQUE

Types de déchets

Les déchets se distinguent par leur diversité, mais aussi par la manière dont il faut les traiter pour éviter qu'ils ne posent des problèmes à l'environnement. La terminologie utilisée est la suivante:

Déchets urbains

Déchets produits par les ménages et les autres déchets de composition analogue produits par des entreprises. Les déchets urbains comprennent à la fois des déchets à traiter définitivement (les ordures ménagères collectées dans les sacs poubelles) et des déchets valorisables (papier, verre, fer blanc, aluminium, déchets compostables, etc.).

Déchets de chantier

Déchets produits lors des activités de chantier, composés principalement de matériaux d'excavation et de déblais non pollués, de déchets stockables définitivement en décharge contrôlée pour matériaux inertes (DCMI), de déchets composites et de déchets spéciaux (peinture, etc.). Les déchets de chantier sont soit combustibles (plastiques, bois, cartons) soit inertes (béton, briques).

Matériaux inertes admissibles en DCMI (selon l'OTD)

- Les matériaux composés pour au moins 95% poids de composés minéraux et dont la teneur en polluants est conforme aux valeurs définies dans l'OTD. Il s'agit principalement des terres faiblement polluées et des chutes de fabrication.
- les déchets de chantier inertes, constitués pour au moins 95% poids de pierres ou de matières minérales telles que béton, tuiles, fibrociment, verre, gravats ou déblais provenant de la réfection de routes et qui ne sont pas mélangés avec des déchets spéciaux. Les métaux, les matières plastiques, le papier, le bois et les textiles en ont préalablement été retirés. Ces matériaux proviennent aussi bien du secteur du bâtiment que de celui du génie civil.
- Les résidus vitrifiés ayant les caractéristiques définies dans l'OTD.

Matériaux d'excavation non pollués

Matériaux propres excavés lors de travaux de génie civil ou de construction tels que fouilles, tunnels, cavernes et galeries. Une directive de la Confédération précise les teneurs maximales en polluant à respecter pour être considéré comme propre. S'ils ne peuvent être valorisés, ces matériaux doivent être stockés définitivement dans une décharge pour matériaux inertes restreinte aux matériaux d'excavation (DCMI-ME).

Matériaux terreux non pollués

Horizons A et B du sol au sens de la LPE, «la couche de terre meuble de l'écorce terrestre où peuvent pousser les plantes». En dessous de ces matériaux (plus en profondeur) se trouvent les matériaux d'excavation.

Déchets spéciaux

Déchets qui, en raison de leur nature et des risques qu'ils présentent pour l'environnement, nécessitent un traitement particulier. Les médicaments, les solvants, les acides font notamment partie de cette catégorie.

Boues d'épuration

Résidus du traitement des eaux par les stations d'épuration des eaux.

Déchets divers

Autres déchets très spécifiques comme les épaves de voitures, les déchets animaux, les appareils électroniques usagers, et qui doivent être traités individuellement.

Déchets animaux

En font partie les cadavres d'animaux, les déchets de viande, les produits accessoires de l'abattage, les déchets du métabolisme.

Elimination des déchets

L'élimination des déchets comprend leur valorisation ou leur stockage définitif ainsi que les étapes préalables que sont la collecte, le transport, le stockage provisoire et le traitement.

Traitement des déchets

Le traitement des déchets comprend leur valorisation, leur neutralisation et leur élimination (la collecte et le transport des déchets ne sont pas compris dans cette définition). Par extension, les installations de traitement de déchets comprennent les installations où les opérations ci-dessus sont pratiquées: installation de recyclage, de valorisation ou d'incinération, et les décharges contrôlées.

Pour gérer efficacement les déchets, la Confédération et le canton ont élaboré des bases légales qui fixent les principes de la gestion des déchets. La loi sur la protection de l'environnement (LPE) et l'ordonnance sur le traitement des déchets (OTD) indiquent une stratégie en trois points:

- Réduire la production de déchets, ce qui signifie à la fois réduire la production et la consommation de certains produits comme les emballages perdus ou superflus, et favoriser les produits de longue durée de vie.
- Valoriser les déchets, ce qui signifie collecter séparément les déchets valorisables et les traiter de façon à obtenir de nouveaux produits de consommation, pour autant que la valorisation soit plus respectueuse de l'environnement que ne le seraient l'élimination de ces déchets et la production de biens nouveaux.
- Eliminer les déchets restants selon les règles de la protection de l'environnement, ce qui signifie traiter le reste des déchets dans des installations appropriées, afin d'obtenir des résidus aptes au stockage définitif, et déposer ces résidus dans des décharges contrôlées.

Types d'installations de traitement des déchets

Le droit fédéral impose le stockage définitif des déchets dans des décharges contrôlées. Ces décharges sont de trois ordres :

- Décharges contrôlées pour matériaux inertes (DCMI).
- Décharges contrôlées pour résidus stabilisés.
- Décharges contrôlées bioactives.

Décharges contrôlées pour matériaux inertes restreintes aux matériaux d'excavation

Les décharges contrôlées pour matériaux inertes restreintes aux matériaux d'excavation non pollués portent l'abréviation DCMI-ME, sous réserve de modification de droit. Les DCMI-ME étaient antérieurement désignées sous les termes de décharge ou remblai important. L'ouverture de telles installations répond à des conditions strictes de localisation et de mise en oeuvre explicitées plus loin dans le présent rapport. Elles ont un caractère public.

La notion de «remise en culture» se réfère à la remise en état d'exploitations de matériaux. Elle est reprise de l'OTD. Par «remise en état», on entend généralement un retour à l'affectation (le plus souvent agricole) qui prévalait avant l'ouverture de l'exploitation.

Modifications de terrain

La notion de «modification de terrain» se réfère à trois types d'aménagements dûment justifiés:

- les aménagements de terrain à but spécifique (digues antibruit, aménagements de cours d'eau, aménagement préalable d'une zone constructible, etc.),
- les améliorations structurelles agricoles (améliorations foncières ou construction rurale),
- les remblayages de terrain agricole.

Ces trois cas de figure sont explicités plus loin dans le présent rapport.

2. PRINCIPES

Principes de localisation

Le canton s'est fixé des principes différenciés pour chaque catégorie de déchets dans le cadre de son plan de gestion des déchets. Ces principes ne sont pas sans conséquences sur la planification et la localisation des installations de traitement des déchets d'importance cantonale.

Types de déchets

Déchets organiques

Pour les déchets urbains et déchets de chantier incinérables, le principe du plan de gestion des déchets de 1994 (PGD 1994) était celui de l'élimination par incinération. Le seul principe de valorisation inscrit au PGD 1994 était celui de transformation des produits compostables en compost ou terreau, via des installations individuelles, communales ou régionales. Trois compostières régionales ont été mises en place avec l'aide de subventions cantonales et fédérales.

Avec le développement d'autres types de valorisation (notamment la méthanisation agricole) dans le canton de Fribourg, le plan de gestion des déchets modifié permet une ouverture du marché à ces nouvelles installations, pour autant qu'elles remplissent les conditions d'aménagement et exploitation définies dans l'OTD et les dispositions fédérales et cantonales.

Déchets de chantier

Cas particulier de matériaux inertes: les matériaux d'excavation non pollués et les matériaux terreux non pollués.

L'ordre de priorité pour l'utilisation des matériaux d'excavation non pollués a été défini en fonction des objectifs suivants:

- Réutiliser les matériaux d'excavation et déblais non pollués.
- Stocker les matériaux d'excavation non pollués et non valorisés de manière respectueuse de l'environnement.
- Concentrer, dans la mesure du possible, le stockage des matériaux d'excavation non valorisés dans des sites (remises en culture ou DCMI-ME) d'une certaine taille.
- Répondre dans la mesure du possible aux besoins des régions en matière d'installations d'élimination des matériaux d'excavation.
- Restreindre les possibilités de remblayage de terrains agricoles afin de préserver la fertilité des sols, de limiter l'emprise sur les sols agricoles et les impacts négatifs sur les milieux naturels et sur le paysage.

Déchets spéciaux

Dans ce domaine, les principales mesures à la source sont du domaine de la législation fédérale. L'ordonnance sur les substances dangereuses pour l'environnement, entrée en vigueur en 1986, contient déjà toute une série de prescriptions.

L'ordonnance sur le mouvement des déchets spéciaux (ODS) définit 14 catégories de déchets spéciaux et réglemente leur contrôle à l'aide de documents de suivi. Actuellement, les déchets liquides huileux prédominent dans le canton (environ 68% du total déclaré), suivis de matériaux souillés (10%), des solvants (6%) et des boues des dépotoirs de routes (4%). Les principales branches productrices sont les transports (garages) et les chantiers.

Pour les déchets spéciaux des ménages, 9 centres régionaux de collecte sont localisés dans les stations d'épuration des eaux (STEP).

Boues d'épuration

Les communes ou associations de communes éliminent les boues des STEP dans la nouvelle usine d'incinération des boues de STEP d'Hauterive depuis 2006 (interdiction de l'épandage dans l'agriculture depuis le 1er octobre 2006).

Zones d'apport

La législation sur les déchets introduit une entorse à la liberté de commerce et de l'industrie, puisqu'elle impose ou permet la création de zones d'apport pour certains types de déchets. Ainsi, les installations d'incinération des déchets urbains doivent faire l'objet de zone d'apport. Après avoir décidé de créer une seule usine d'incinération, le canton de Fribourg en a défini la zone d'apport dans la loi cantonale sur la gestion des déchets. Celle-ci correspond à l'ensemble du territoire cantonal, auquel

certaines parties d'autres cantons peuvent venir s'ajouter sur la base d'accord intercantonaux. Pour l'heure seule la Broye vaudoise est concernée par un tel accord.

Les usines d'incinération d'Hauterive ont fait l'objet d'une zone d'apport.

Pour les autres types de déchets, la Confédération donne la possibilité aux cantons de définir des zones d'apport, mais uniquement si l'instauration de telles zones est nécessaire pour garantir une élimination de ces déchets qui soit respectueuse de l'environnement.

Déchets animaux

Les déchets animaux doivent être collectés, acheminés et entreposés de façon à éviter la dissémination d'agents pathogènes.

La personne qui abat des animaux ou transforme de la viande dans le cadre de ses activités professionnelles doit éliminer ou faire éliminer les déchets animaux qu'il produit conformément aux dispositions légales. Tous les autres détenteurs de déchets animaux (cadavre) doivent les livrer à un centre collecteur désigné par le canton.

Les déchets animaux à faible risque (déchets de viande, produits accessoires de l'abattage et déchets du métabolisme) peuvent en général être valorisés après prétraitement.

Le détenteur d'une installation pour éliminer les déchets animaux doit être au bénéfice d'une autorisation.

Les centres collecteurs des déchets animaux fribourgeois sont gérés par l'Etablissement d'assurance des animaux de rente (SANIMA) et des conventions ont été signées avec les associations intercommunales vaudoises. Après entreposage auprès des centres collecteurs, les déchets animaux sont transportés à Lyss (BE) pour traitement par incinération.

Types d'installations de traitement des déchets

Décharges contrôlées pour matériaux inertes (DCMI)

Les principes de localisation des DCMI ont été définis en fonctions des objectifs suivants:

- Stocker les matériaux inertes non valorisés de manière respectueuse de l'environnement;
- Répondre dans la mesure du possible aux besoins des régions en matière de stockage définitif des matériaux inertes.

Lorsque l'ouverture d'une nouvelle DCMI s'avère nécessaire, aménager celle-ci si possible sur un site d'exploitation de matériaux, afin d'éviter de nouvelles excavations ou modifications de terrain.

Décharges contrôlées pour matériaux inertes restreintes aux matériaux d'excavation propres (DCMI-ME)

En 2009, le canton de Fribourg comptait 48 sites de remise en culture. Selon les principes de localisation du plan directeur cantonal, ces sites de remblayage prioritaires offrent une bonne couverture du territoire en sites de stockage définitif, sauf pour le nord du district du Lac, la Basse Singine, le sud de la Glâne et la Veveyse.

En principe, une nouvelle DCMI-ME doit avoir une capacité minimale de 100'000 m^3. Si des conditions locales imposent la mise en place d'un volume inférieur, une entrée en matière est

possible pour des volumes d'au moins 20'000 m3. Ce volume minimal a été défini dans le but d'éviter la multiplication de petits remblais, pour répondre au principe inscrit dans la Constitution fédérale de l'utilisation judicieuse et mesurée du sol (art. 75 al.1 Cst. et art. 1 LAT). Par ailleurs, une efficacité d'utilisation du sol minimale de 3 m^3 par m^2 a été fixée. Cette valeur est à considérer comme une moyenne pour le site.

Toute DCMI-ME revêt un caractère public obligatoire. Cela signifie que l'exploitant de la décharge est tenu de garantir l'accès à son exploitation à toute entreprise pour le stockage définitif des matériaux d'excavation et déblais non pollués de celle-ci. A cet effet, un règlement d'exploitation renseignant sur les conditions en vigueur doit être mis à disposition des usagers de la décharge.

Modifications de terrains

Les critères d'admissibilité des modifications de terrains agricoles ont été définis sur la base des critères existants dans d'autres cantons, notamment le canton de Berne et les cantons de Suisse centrale, ainsi que sur la base de la jurisprudence du Tribunal fédéral en la matière. Trois cas de figure sont décrits comme étant des modifications de terrains justifiés:

- Aménagements nécessaires et justifiés pour atteindre un objectif spécifique tels que digues antibruit, aménagement de cours d'eau, aménagement préalable d'une zone constructible, etc.: la justification de la nécessité et du volume de matériaux déposés est vérifiée dans le cadre de la demande de permis de construire par les services compétents pour juger de l'objectif visé. Par exemple, le SEn vérifiera que la hauteur projetée d'une digue antibruit corresponde à l'objectif visé de lutte contre le bruit.
- Aménagements dans le cadre d'améliorations foncières ou de constructions rurales conformes à la zone, p. ex. remaniement parcellaire, chemin, adduction d'eau, fosses à purin: dans ces cas, des aménagements mineurs justifiés peuvent être autorisés simultanément à l'autorisation de construire pour l'objet principal.
- Autres remblayages/modifications de terrain justifiés : en raison de conditions topographiques locales particulières (dépressions, pentes marquées, accumulations temporaires d'eau, etc.), l'exploitation de certains terrains peut s'avérer difficile, notamment pour l'utilisation de machines. Selon les directives «Matériaux d'excavation» (OFEV, 1999), les remblayages destinés à des améliorations des conditions d'exploitation dans les exploitations agricoles, comme l'aménagement des terres ou l'assèchement lorsqu'il n'existe pas d'autres moyens d'amélioration (p. ex. drainage), peuvent être autorisés à titre exceptionnel par l'autorité compétente et, en règle générale, uniquement pour de faibles volumes.

Dans un cas de jurisprudence (Arrêt du TF 1C_397/2007 et 1C_427/2007 du 27 mai 2008), le Tribunal fédéral indique que s'agissant de la conformité à l'affectation de la zone (art. 16 LAT), la modification d'un sol naturel en zone agricole ne peut être justifiée, donc autorisée, que si elle est nécessaire pour l'exploitation agricole d'une surface ou pour l'augmentation de la fertilité du sol. Une optimisation de l'exploitation mécanisée à elle seule n'est pas un motif suffisant.

Avec les critères définis, un remblayage d'une surface agricole ne serait dorénavant possible que si une amélioration sensible de l'exploitation agricole et/ou de la fertilité d'un sol est démontrée.

Installations de traitement des déchets d'importance cantonale

La liste ci-dessous représente à titre indicatif les installations existantes, en réserve ou planifiées en conformité avec le plan de gestion des déchets au 1er septembre 2008. A l'exception des DCMI-ME, elles figurent sur la carte du plan directeur; leur mise à jour se déroule selon la procédure de modification mineure. Des installations ne figurant pas sur ces listes ne peuvent être autorisées que si elles correspondent au plan de gestion des déchets et aux principes exposés dans le plan directeur cantonal.

Usine d'incinération des déchets

- L'usine d'incinération de déchets du canton de Fribourg est localisée sur le site de Châtillon (commune d'Hauterive). Cette installation est dimensionnée pour incinérer l'ensemble des déchets du canton de Fribourg et de la Broye vaudoise conformément à la zone d'apport définie par le canton. Cette usine traite, selon la loi sur la gestion des déchets (LGD), les déchets combustibles non valorisés, à savoir principalement les déchets urbains, les déchets industriels banaux (DIB), la part incinérable des déchets de chantier et les déchets hospitaliers.

Usine d'incinération des boues d'épuration

L'usine d'incinération des boues d'épuration est localisée sur le même site que l'usine d'incinération des déchets. Elle procède à l'incinération des boues des stations d'épurations qui ont été préalablement déshydratées.

Décharge contrôlée bioactive

- La décharge contrôlée bioactive de Châtillon à Hauterive couvre les besoins du canton.

Décharges contrôlées pour les matériaux inertes

La Côte à Granges-de-Vesin, Chalet Delez à Montagny, La Croix à Montet, Villaret à La Roche, La Tuffière à Hauterive, Cornatze à Wallenried, Benewil à Alterswil, Le Té au Glèbe; trois autres sites constituent des réserves: Le Mont à Ménières, Cheseau Levrat à Hauteville, Wolperwill à St Ursen.

La décharge d'Alterswil étant pratiquement comblée, des sites de remplacement sont nécessaires non seulement pour la Veveyse, mais également pour la Singine.

Décharges contrôlées pour résidus stabilisés

Il n'existe pas de décharge contrôlée pour résidus stabilisés dans le canton et il n'est pas prévu d'en implanter. En effet, de telles installations sont à disposition dans les cantons de Vaud (ISDS d'Oulens) et de Berne (DETAG à Frauenkappelen). Le canton de Fribourg a participé à la mise en place de l'ISDS d'Oulens.

Installations de traitement pour les déchets spéciaux

Le canton de Fribourg ne dispose que d'installations de collecte mais pas d'installations de traitement définitif. Des accords intercantonaux existent pour que les déchets spéciaux du canton soient acceptés dans les installations d'Eclépens (canton de Vaud), de Brügg et de Rubigen (canton de Berne).

Centres collecteurs de déchets animaux

- Les installations de collecte des déchets animaux sont localisées à Broc, Düdingen, Kerzers, Romont, Clarens, Moudon et Payerne.