Kanton Bern Der Grosse Rat
Canton de Berne Le Grand Conseil

Geschäftsprüfungskommission
Commission de gestion

Parlamentsdienste des Grossen Rates
Postgasse 68
Postfach 562
3000 Bern 8
+41 031 633 75 81
www.be.ch/gr

Le rôle du canton dans les événements en lien avec la carrière de Mitholz/Blausee

Enquête de la CGes

10 février 2022

Sommaire

1. Synthèse ... 3

2. Démarche de la Commission de gestion ... 5
2.1 À l'origine de l'enquête ... 5
2.2 Interventions parlementaires ... 5
2.3 Définition des thématiques et documents de travail ... 7
2.4 Documents de travail ... 8
2.5 Auditions ... 8
2.6 Prise de position ... 9
2.7 Remarques sur le travail de la Commission de gestion ... 9
2.8 Informations, documents et bases légales ... 9
2.9 Chronologie ... 11

3. Résultats de l'enquête de la Commission de gestion ... 13
3.1 Contexte ... 13
3.1.1 Matériaux stockés dans la carrière ... 13
3.1.2 Séance d'information du 3 juin 2020 ... 15
3.1.3 Intervention policière ... 17
3.2 Constatations par thématiques ... 18
3.2.1 Extraction de matériaux et décharges ... 18
a) Surveillance de l'exploitation des sites d'extraction de matériaux ... 20
b) Externalisation des contrôles : inspectorat technique ... 22
c) Commission des carrières ... 27
d) Contrôle des matériaux à leur entrée dans les carrières ou les décharges ... 29
3.2.2 Protection des nappes phréatiques et de l'eau potable ... 30
3.2.3 Pêche et pisciculture ... 32
a) Élimination des cadavres d'animaux ... 32
b) Permanence pour la surveillance de la pêche ... 33
c) Ressources de l'OVET et expertise dans le domaine de la pisciculture ... 34
3.2.4 Assainissement du tunnel de faîte du Lötschberg ... 35
a) Études d'impact sur l'environnement (EIE) ... 35
b) Exécution du droit de l'environnement par les cantons sur des chantiers de la Confédération ... 38
c) Suivi environnemental de la phase de réalisation (SER) dans le cadre des travaux d'assainissement du tunnel de faîte du Lötschberg ... 40
3.3 Le canton en tant qu'actionnaire (minoritaire) de BLS Netz AG ... 43
3.4 Constatations générales : lacunes dans l'exécution de différents textes de loi ... 44

4. Conclusions ... 45

5. Récapitulatif des recommandations de la CGes ... 47

6. Proposition de la Commission de gestion ... 48

Liste des abréviations ... 49

1. Synthèse

Lors de sa session d'hiver 2020, le Grand Conseil a décidé que la Commission de gestion (CGes) devait procéder à des investigations étendues sur les événements en lien avec la carrière de Mitholz/Blausee. La CGes a le devoir légal d'exercer la haute surveillance sur le Conseil-exécutif, l'administration et les autres organisations chargées de tâches publiques. Elle doit donc se concentrer sur la manière de procéder du canton et l'évaluer. Cette attribution de la CGes n'est pas très différente des compétences dont dispose une commission d'enquête parlementaire (CEP), mis à part que le mandat d'examen de la CEP est défini précisément dans l'arrêté du Grand Conseil qui l'institue (art. 100, al. 2 de la loi sur le Grand Conseil [LGC ; RSB 151.21]). La CGes et la CEP ont ceci en commun (art. 61 du Règlement du Grand Conseil [RGC ; RSB 151.211]) qu'il leur incombe d'exercer un contrôle politique sur les activités de l'État, c'est-à-dire de porter une appréciation politique sur les actes et les omissions des organes soumis à leur surveillance (art. 4 et 100 LGC). Selon la Constitution cantonale, cette surveillance porte sur le Conseil-exécutif, la gestion des tribunaux suprêmes, l'administration et les autres organisations chargées de tâches publiques (art. 78 de la Constitution cantonale [ConstC ; RSB 101.1]). Les personnes privées ne sont pas concernées.

Au vu de l'importance politique du dossier et de l'écho qu'il suscite dans les médias, il était juste et nécessaire que la CGes enquête. Son investigation a porté principalement sur les thématiques suivantes : le secteur de l'extraction des matériaux et des décharges ; la mise en œuvre du droit de l'environnement sur les chantiers ; la protection des eaux souterraines et de l'eau potable ; la pêche et la pisciculture ; le rôle du canton en tant qu'actionnaire de BLS. La CGes a pris en considération les lois et les règlements applicables, leur exécution dans la pratique ainsi que les acteurs impliqués dans cette exécution, leurs tâches, leurs compétences et leurs ressources. Même si la CGes n'avait pas pour but principal de déterminer s'il existe un lien entre la mortalité des poissons dans le Blausee et les incidents dans la carrière de Mitholz/Blausee, ni d'établir s'il y a des responsabilités à mettre en cause, la commission s'est intéressée à ce sujet depuis le début de ses investigations jusqu'à l'établissement de son rapport. La CGes a ainsi pris connaissance des expertises et de leurs résultats contradictoires. La lumière sur ces questions sera faite par le Ministère public dans le cadre de son instruction pénale.

Les investigations de la CGes ont confirmé que des matériaux avaient été déposés temporairement ou définitivement dans la carrière de Mitholz/Blausee alors que celle-ci n'était pas autorisée à les stocker. La CGes a analysé les raisons pour lesquelles les autorités ne s'en sont pas rendu compte, ou tout au moins pas plus tôt. Elle s'est également demandé si les lois, ordonnances et activités étatiques existantes n'étaient pas insuffisantes pour prévenir le dépôt de matériaux non autorisés sur des sites d'extraction non prévus à cet effet.

La CGes a abouti à la conclusion que les lacunes dans l'exécution des lois et des contrôles sont dues au nombre élevé d'acteurs impliqués, dont les compétences et les tâches ainsi que les interactions ne sont pas clairement définies. De ce fait, il a été impossible d'empêcher le dépôt de matériaux non autorisés et les organes de surveillance compétents n'ont pas pu détecter ces incidents en temps utile.

La loi répartit les tâches de surveillance et de contrôle entre une multiplicité d'acteurs : cela inclut des autorités au niveau cantonal et communal, mais aussi des organisations de droit privé, en particulier l'Association Suisse de l'industrie des Graviers et du Béton (ASGB). La CGes a fait les constatations suivantes concernant trois de ces acteurs :

- L'Office des eaux et des déchets (OED) n'effectue pas lui-même de contrôles systématiques sur les sites d'extraction, mais seulement des contrôles aléatoires ponctuels. Pour la CGes, cela est insuffisant.
- Depuis 1980, les contrôles sont délégués à l'inspectorat de l'ASGB. Il s'agit donc d'une solution interne à la branche. Les contrôles ont lieu annuellement. La carrière de Mitholz/Blausee y a aussi été soumise. Dans le canton de Berne, contrairement à d'autres cantons, il n'y a pas de contrôles

non annoncés. Or, la CGes estime que les contrôles non annoncés peuvent améliorer (nettement) le dispositif de contrôle actuel.
- Le plan de quartier de 2009 exige que la commune institue une commission chargée du suivi de la carrière de Mitholz/Blausee. Cette commission est censée surveiller les activités d'extraction et de comblement et siéger au moins une fois par an, entre autres. Or, la CGes a constaté que cela n'avait pas été le cas avant la fin 2019 et notamment que la commission ne s'était jamais réunie avant cette date.

La CGes a constaté que les compétences des différents acteurs étaient mal délimitées les unes par rapport aux autres et que les relations entre ces acteurs avaient également besoin d'être clarifiées. Par conséquent, la CGes doute que chacun des organes de contrôle sache voire puisse savoir précisément quelles tâches de contrôle lui incombent ni quelle est leur étendue, pour la simple raison que ces tâches ne sont pas définies. La commission avait abouti à des conclusions similaires lors de précédentes investigations concernant le secteur de l'extraction de matériaux et des décharges en général (lire le communiqué de presse du 30 juin 2016 de la CGes « La Commission de gestion à propos de l'extraction de matériaux et de décharges. Des améliorations possibles dans l'accomplissement des tâches »). La CGes estime qu'il est **urgent** de réformer le dispositif de contrôle actuel au niveau de la loi[1].

Il est important de délimiter et de définir les compétences et les responsabilités des différents acteurs afin d'établir quels organes sont compétents pour quels domaines et sous quelle forme, c'est-à-dire au final qui est responsable. La CGes arrive à la conclusion que le canton occupe une position déterminante dans le domaine de la surveillance et du contrôle des sites d'extraction : il lui incombe de coordonner, piloter et surveiller les différents acteurs ainsi que d'effectuer ses propres contrôles. Or, l'application de ces prescriptions est actuellement lacunaire.

Les matériaux qui ont été stockés temporairement ou définitivement dans la carrière de Mitholz/Blausee proviennent de l'assainissement du tunnel de faîte du Lötschberg. Il s'agit d'un chantier fédéral, raison pour laquelle le canton n'est pas chargé de contrôler l'exécution du droit de l'environnement. Toutefois, il est possible de déléguer au canton des compétences dans ce domaine au moyen d'une convention d'exécution. C'est un outil que le canton de Berne a d'ailleurs utilisé pour d'autres chantiers. La CGes estime qu'en l'occurrence une convention d'exécution aurait été utile dans le cas de ce chantier : elle aurait peut-être permis de limiter les interfaces en présence et de simplifier la coordination entre les très nombreux acteurs impliqués.

Les dépôts présumés de matériaux ont fait l'objet d'une séance d'information le 3 juin 2020. La séance a été organisée par la police régionale de l'Oberland bernois, à l'initiative des propriétaires de la société Blausee AG. Des membres de diverses autorités ont été informés que des matériaux provenant de l'assainissement du tunnel de faîte du Lötschhberg pouvaient avoir été déposés sans autorisation dans la carrière de Mitholz/Blausee SHB. La rencontre a également porté sur d'éventuelles mesures à respecter, entre autres des mesures policières. Il n'y a pas eu de procès-verbal consignant les informations communiquées ni surtout les décisions prises. Les auditions ont mis en évidence que cette séance et les résultats obtenus n'ont pas fait l'unanimité parmi les participants, notamment en ce qui concerne les décisions de fond et les mesures à engager. La commission estime qu'une telle rencontre, organisée en grande partie par une autorité, aurait impérativement dû donner lieu à un procès-verbal. La CGes a en outre eu l'impression que cette séance avait créé ou renforcé des tensions entre les parties

Suite à cette réunion, le Ministère public a ouvert une enquête et ordonné des mesures de police. L'investigation de la CGes n'a pas permis de déterminer quelles mesures avaient été discutées ou « annoncées » le 3 juin 2020. La commission n'a pu que constater des allégations divergentes au sujet

[1] Dans son avis, le Conseil-exécutif partage la position de la CGes selon laquelle les compétences, la responsabilité et les tâches doivent être réaffirmées car elles ne sont pas claires pour toutes les parties impliquées. En outre, il estime qu'il convient d'améliorer l'application de la législation par des mesures adéquates. Selon lui, la question de savoir si cela ne peut se faire que par des dispositions légales et des contrôles propres au canton doit être examinée avec soin. Dans le principe, le Conseil-exécutif exprime sa conviction qu'il est possible d'améliorer l'exécution de la loi applicable dans de nombreux domaines sans nouvelles bases légales ni contrôles cantonaux supplémentaires.

d'une présumée « descente de police » prévue pour le 8 juin 2020 qui aurait été ensuite annulée. Elle part du principe que l'enquête du Ministère public livrera des informations supplémentaires à ce propos.

Suite à ses investigations concernant les autres thématiques, la CGes estime qu'il est également nécessaire de prendre d'autres mesures :

- Il faut améliorer et compléter les contrôles des matériaux destinés au comblement à leur entrée dans les sites d'extraction.
- Il est nécessaire de mettre en place une permanence pour l'Inspection de la pêche.
- Il faut s'assurer que l'Office des affaires vétérinaires (OVET) dispose des compétences dont il a besoin dans le domaine de la santé des poissons.
- Lorsqu'un suivi environnemental de la phase de réalisation (SER) est mis en place, il faut qu'il soit habilité à donner des instructions, mais aussi que son rôle, ses devoirs et ses droits soient clairement définis, en particulier pour ce qui est des interfaces avec les autorités cantonales. Les conditions-cadre du SER, les contenus techniques, le moment de ses interventions, les compétences et les délimitations à l'égard d'autres prestataires doivent être clarifiés sans équivoque. Il convient d'éviter les éventuels conflits d'intérêts.
- La responsabilité en matière de surveillance qui, selon la CGes, incombe au canton en ce qui concerne BLS SA et donc aussi BLS Netz AG doit être assumée plus activement.
- Les commissions des carrières ont besoin du soutien technique de l'OED pour pouvoir assumer leurs tâches de contrôle.

Suite à ses investigations, la CGes a formulé huit recommandations pour remédier aux manquements constatés. Elles sont récapitulées dans le chapitre 5.

2. Démarche de la Commission de gestion

2.1 À l'origine de l'enquête

Début septembre 2020, les médias se sont fait l'écho de la mort de poissons dans le Blausee en juin 2020. Selon eux, les poissons auraient été empoisonnés par des résidus de ballast provenant des travaux d'assainissement du tunnel de faîte du Lötschberg appartenant à BLS Netz AG. Le ballast aurait été déposé ou stocké provisoirement dans la carrière de Mitholz/Blausee. Les autorités auraient eu connaissance de ces soupçons depuis longtemps, mais n'auraient rien entrepris.

Les propriétaires de Blausee AG ont organisé une conférence de presse en septembre 2020 pour rendre publique l'hécatombe de poissons. À l'occasion de cette conférence, ils ont déclaré que plus de mille tonnes de déblais de voie et de fractions fines avaient été enfouies illégalement dans la carrière et que des substances toxiques cancérigènes s'étaient infiltrées dans les eaux souterraines. Ils ont également annoncé avoir déposé une plainte pénale.

2.2 Interventions parlementaires

Après que ces événements ont été rendus publics, les interventions parlementaires suivantes ont été adressées au Grand Conseil à la mi-septembre 2020 :

- Le 17 septembre 2020, des représentants de l'UDC ont déposé la motion urgente « Faire toute la lumière sur ce qui s'est passé dans la région du Blausee » (249-2020) chargeant le Conseil-exécutif :
  1. de mettre en place un dispositif approprié pour vérifier que tous les matériaux polluants entreposés sur le terrain de la carrière ont été éliminés et, à défaut, déterminer quelle autorité doit en assumer la responsabilité (comment se fait-il que les autorités bernoises aient approuvé le plan de gestion des déchets ?) ;
  2. de mettre en place un dispositif approprié pour élucider si une intervention policière a réellement été annulée au dernier moment le 8 juin 2020 et de dire qui a donné l'ordre de ne pas intervenir et pour quelle raison (intérêt supérieur ?) ;
  3. de déterminer clairement la nature de la pollution des eaux souterraines alimentant le Blausee ;
  4. de prendre des mesures pour que les contrôles ainsi que la protection de l'environnement et de la population soient garantis et de prévenir ainsi, à l'aide de dispositifs officiels appropriés, toute violation de la législation sur les déchets spéciaux et les déblais dans les carrières et sur les chantiers du canton de Berne ;
  5. de mobiliser ses ressources en personnel principalement sur les grands chantiers et de faire passer au second plan ceux de moindre ampleur.

  Le Grand Conseil a adopté la motion à l'issue de sa session d'hiver 2020 (144 oui, 1 non, 1 abstention)[2].

- Le 17 septembre 2020, des représentantes et représentants des Vert·e·s ont déposé la motion urgente « Instituer une commission d'enquête parlementaire au sujet du scandale environnemental Lac Bleu/Lötschberg » (250-2020). « Pour que toute la lumière soit faite sur cette affaire, il est nécessaire de répondre rapidement et exhaustivement aux questions posées quant à la responsabilité du canton et des services concernés. La surveillance incombe non seulement aux autorités cantonales mais aussi à l'Office fédéral des routes (OFROU). Les questions importantes que cette affaire soulève sont d'ordre juridique (surveillance) mais aussi sanitaire (garantie de la santé de la population par rapport à la qualité de l'eau) et écologique (protection de la nature et de l'environnement). La déclaration du canton – un arrêt des travaux aurait été disproportionné et, dans les réflexions menant à cette décision, les conséquences néfastes pour l'environnement et la population auraient été prises en compte – a de quoi surprendre. Il convient de déterminer en particulier pourquoi aucun arrêt des travaux n'a été prononcé et qui a pris cette décision. »
  Le Grand Conseil a rejeté la motion à l'issue de la session d'hiver (10 oui, 132 non, 5 abstentions)[3] après qu'un porte-parole de la CGes a expliqué les raisons pour lesquelles la CGes pouvait se charger de l'enquête en lieu et place de la CEP.

- Le 21 septembre 2020, des représentantes et représentants du PS et du pvl ont déposé la motion « Débâcle des autorités dans l'affaire du Lac Bleu – Institution d'une commission d'enquête parlementaire » (251-2020). « Il est nécessaire de faire dès maintenant toute la lumière sur cette affaire. Il ne s'agit pas simplement d'un scandale écologique causé par négligence. Les autorités compétentes, l'administration et probablement aussi la justice et la police ont collectivement manqué à leurs devoirs. » La motion posait des questions précises, notamment sur le rôle des autorités en ce qui concerne la surveillance de la carrière et les circonstances de l'intervention policière.
  La motion a été retirée peu avant que le Grand Conseil en délibère (30.11.2020)[4].

Outre ces trois interventions, la motion suivante a été présentée quatre mois plus tard :

[2] « Faire toute la lumière sur ce qui s'est passé dans la région du Blausee » : Page de l'affaire (Affaires) Le Grand Conseil - Canton de Berne
[3] « Instituer une commission d'enquête parlementaire au sujet du scandale environnemental Lac Bleu/Lötschberg » : Page de l'affaire (Affaires) Le Grand Conseil - Canton de Berne
[4] « Débâcle des autorités dans l'affaire du Lac Bleu – Institution d'une commission d'enquête parlementaire » : https://www.gr.be.ch/gr/fr/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaeft.gid-a3676a50823f46968891df9db6450d8e.html

- Le 20 janvier 2021, des représentantes des Vert·e·s ont déposé la motion « Garantir la protection de l'environnement en améliorant les contrôles et la surveillance dans l'élimination des déchets » (003-2021), demandant au Conseil-exécutif de garantir les points suivants au moyen de mesures efficaces adaptées et si nécessaire de modifications de loi :
  1. Les exploitantes et exploitants de décharges – mais aussi de toutes les autres installations de retraitement et d'élimination des déchets – seront mis face à leurs responsabilités de sorte que les dispositions légales soient respectées.
  2. Le canton améliorera les contrôles et la surveillance de l'élimination des déchets, en particulier des décharges.
  3. Vu les événements récents, le plan sectoriel EDT et le plan sectoriel déchets seront revus et, le cas échéant, adaptés.
  4. Le canton de Berne mettra suffisamment de ressources à disposition pour une surveillance et un contrôle efficaces – en particulier dans le domaine de la protection de la nature.
  5. Le canton de Berne mettra en place une élimination des déchets écologique et durable et une valorisation répondant aux exigences de l'économie circulaire.

  À l'issue de sa session d'été 2021, le Grand Conseil a adopté la motion sous forme de postulat (123 oui, 7 non, 3 abstentions)[5].

Si les interventions parlementaires s'adressent en premier lieu au gouvernement, la CGes s'est toutefois penchée sur différents points soulevés dans le cadre de son enquête. Elle formule notamment des recommandations concrètes pour remédier aux manquements constatés.

2.3 Définition des thématiques et documents de travail

La CGes a démarré son enquête peu après la parution d'articles dans les médias sur la probable élimination inappropriée de ballast provenant du tunnel de faîte du Lötschberg dans le Kandertal. Dans un communiqué de presse datant de la mi-septembre 2020, elle a annoncé que ses investigations porteraient essentiellement sur la question de savoir quelles tâches et compétences incombaient au canton en la matière et dans quelle mesure celui-ci les avait assumées correctement.

La CGes a intensifié ses investigations sur les événements survenus en lien avec la carrière de Mitholz/Blausee à la suite de la décision prise par le Grand Conseil, lors de sa session d'hiver 2020, de ne pas instituer de commission d'enquête parlementaire (CEP).

La CGes a tout d'abord défini sept thématiques qu'elle entendait analyser de manière approfondie :

- le rôle du canton en matière de surveillance des sites d'extraction de matériaux et des décharges,
- le rôle du canton en matière de protection des eaux souterraines et de l'eau potable,
- le rôle du canton dans le cadre de la pisciculture de Blausee AG,
- le rôle du canton en lien avec une intervention policière prétendument annulée,
- le rôle du canton dans le cadre de l'assainissement du tunnel de faîte du Lötschberg,
- le rôle du canton en sa qualité d'actionnaire (minoritaire) de BLS Netz AG,
- le rôle de BLS Netz AG.

La commission a chargé son Bureau de conduire l'enquête. Celui-ci n'est pas uniquement constitué de l'ensemble des responsables des sections de la CGes et de la présidence de la commission ; tous les groupes parlementaires siégeant en son sein y sont également représentés[6]. Pour pouvoir mener à bien

[5] « Garantir la protection de l'environnement en améliorant les contrôles et la surveillance dans l'élimination des déchets » : https://www.gr.be.ch/gr/fr/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaeft.gid-d1b7906b5c1847de84199f78c2a1783d.html
[6] Le Bureau est formé des membres suivants de la CGes : Peter Siegenthaler (président de la commission), Samuel Leuenberger (vice-président), Martin Egger, Beatrice Eichenberger, Tom Gerber, Fritz Ruchti, Hasim Sancar, Hans Rudolf Vogt.

ses investigations, la CGes a adressé en octobre au Bureau du Grand Conseil une demande de renforcement provisoire de son secrétariat, demande qui a été acceptée en novembre[7].

2.4 Documents de travail

Après avoir défini les thématiques, la CGes a demandé au Conseil-exécutif de lui transmettre une documentation détaillée sur les sujets à traiter, notamment les éléments suivants :

- la liste des bases légales pertinentes,
- les échanges de correspondance et autres documents attestant l'activité de surveillance du canton dans le domaine concerné (autorisations, décisions, rapports, courriers, etc.),
- les notes internes et les procès-verbaux,
- d'autres documents utiles.

Au total, quelque 5000 pages de documents ont été mis à la disposition de la CGes ; d'autres pièces sont venues s'y ajouter par la suite. Des informations utiles ont également été fournies ultérieurement par des personnes entendues dans le cadre des auditions.

2.5 Auditions

Après avoir analysé les documents, la CGes a auditionné 52 personnes entre février et octobre 2021. Elle tenait en effet à se faire une idée aussi complète que possible de la situation et à élargir au maximum le cercle des personnes à interroger afin de permettre à toutes les parties concernées ou impliquées de fournir des renseignements. La CGes a entendu les directions, offices, services et entreprises suivantes :

- Office des transports publics et de la coordination des transports (OTP)
- Office de l'environnement et de l'énergie (OEE)
- Office des affaires vétérinaires (OVET)
- Office des eaux et des déchets (OED)
- Direction des travaux publics et des transports (DTT)
- Communes concernées
- Blausee AG
- BLS AG
- Association cantonale des graviers et du béton (KSE Bern)
- Inspectorat de l'Association Suisse de l'industrie des Graviers et du Béton (ASGB)
- Marti Tunnel AG
- Préfecture de Frutigen – Bas-Simmental
- Steinbruch + Hartschotterwerk Blausee-Mitholz AG (SHB)
- Suivi environnemental de la réalisation (SER)
- Représentantes et représentants de la Police cantonale bernoise
- Représentantes et représentants d'autres cantons en charge du contrôle des sites d'extraction de matériaux et des décharges
- Représentantes et représentants de plusieurs commissions des carrières
- Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE)
- Autres personnes

La commission s'est également rendue sur place et a visité aussi bien le site de la société SHB AG que celui du Blausee.

[7] Michael Strebel est venu en renfort auprès du secrétariat de la commission. De janvier 2021 à mars 2022, il a travaillé à 80 % pour le compte de la commission. Des ressources supplémentaires ont également été mises à disposition pendant une durée limitée pour la tenue des procès-verbaux.

2.6 Prise de position

La CGes a approuvé le présent rapport sur le rôle du canton quant aux faits en lien avec la carrière Mitholz/Blausee le 17 décembre 2021 afin de le soumettre pour avis au Conseil-exécutif en tant qu'autorité concernée. Le Conseil-exécutif a pris position en la matière par courrier du 19 janvier 2022[8].

L'article 55, alinéa 3 de la loi sur le Grand Conseil (LGC) énonce que les rapports des commissions du Grand Conseil contenant des recommandations doivent également présenter l'avis de l'autorité concernée. La CGes satisfait cette exigence dans la mesure où elle mentionne l'avis de l'autorité concernée en note de bas de page lorsqu'elle ne le reprend pas tacitement.

2.7 Remarques sur le travail de la Commission de gestion

La CGes n'a rencontré aucun obstacle lors de son investigation. Toutes les personnes à auditionner ont répondu sans réserve à l'invitation ; de l'avis de la CGes, elles se sont exprimées en toute franchise. La demande de remise de documents n'a, dans l'ensemble[9], pas posé de problème.

La CGes se félicite également que la confidentialité ait été respectée pendant toute la durée de l'enquête. C'est à cette condition, et du fait que les auditions se sont déroulées dans un espace protégé, qu'elle a pu obtenir les informations voulues.

2.8 Informations, documents et bases légales

La CGes fonde les constatations et les conclusions exposées dans le présent rapport essentiellement sur les informations et les documents suivants :

- 1. kantonale Stellungnahme im Rahmen des Eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren inkl. (negative) Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP): Gesamtbeurteilung der Umweltverträglichkeit durch die kantonale UVP-Fachstelle sowie Fachberichte (16. Januar 2018) / Première prise de position cantonale dans le cadre de la procédure d'approbation des plans selon le droit ferroviaire fédéral, y compris l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) (négative) : évaluation globale de l'impact sur l'environnement par le service cantonal chargé de l'EIE et rapports spécialisés (16 janvier 2018) (en allemand, traduction du titre fournie à titre indicatif)
- 2. kantonale Stellungnahme im Rahmen des Eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren inkl. UVP, Gesamtbeurteilung der Umweltverträglichkeit durch die kantonale UVP-Fachstelle sowie Fachberichte (23.8.2018) / Seconde prise de position cantonale dans le cadre de la procédure d'approbation des plans selon le droit ferroviaire fédéral, y compris l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) : évaluation globale de l'impact sur l'environnement par le

[8] Le Conseil-exécutif indique dans son avis qu'il considère l'ensemble des recommandations de la CGes comme une bonne base pour améliorer la situation dans le domaine de l'extraction de matériaux et des décharges. Il relève en outre que « les tâches, les compétences et les responsabilités doivent être congruentes. Cela est particulièrement vrai dans un secteur complexe comme celui de l'extraction de matériaux et des décharges. Si ce principe n'est pas respecté, la situation ne s'améliorera pas. Selon le Conseil-exécutif, il n'est pas impératif de prévoir des dispositions légales supplémentaires à cette fin. Il convient donc d'examiner avec soin la question de savoir s'il faut modifier les responsabilités en place, notamment si cela devait se faire à travers le renforcement de la haute surveillance du canton. Si une implication accrue du canton devait néanmoins s'avérer souhaitable, elle nécessitera inévitablement davantage de ressources. »

[9] La CGes a demandé à BLS de lui remettre les procès-verbaux des séances de chantier auxquelles le suivi environnemental de la réalisation (SER) avait participé. BLS a refusé au motif que la base légale habilitant la CGes à consulter des documents de l'entreprise ou à demander leur remise n'est pas suffisante. Bien que la CGes mette en doute cet argument car elle dispose en réalité d'un droit d'information étendu, elle n'a pas insisté pour se faire remettre les procès-verbaux en question. À propos du droit à être informée, la CGes a formulé la recommandation suivante dans le cadre du rapport « BLS SA et exercice de la surveillance par le canton. Audit de la CGes » : « Recommandation n° 8 : La Commission de gestion attend du Conseil-exécutif qu'il veille à ce que les organes de surveillance puissent exercer sans restriction leurs droits à l'information afin de garantir qu'il n'y ait pas de zone d'ombre dans le canton et qu'aucune action de l'État ne soit soustraite au contrôle démocratique. »

service cantonal chargé de l'EIE et rapports spécialisés (23 août 2018) (en allemand, traduction du titre fournie à titre indicatif)
- Déclaration d'intention du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) sur l'exécution du droit de l'environnement sur les chantiers fédéraux (contrôle environnemental du chantier), 2017
- Analyse und Empfehlungen für die Aufsicht und Kontrolle von Ablagerungs- und Materialentnahmestellen im Kanton Bern: Die Rolle der Grubenkommission im Vollzug (2006) / Analyse et recommandations relatives à la surveillance et au contrôle des lieux d'extraction de matériaux et de dépôt dans le canton de Berne : le rôle de la Commission des carrières dans l'exécution (2006) (en allemand, traduction du titre fournie à titre indicatif)
- Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC ; RSB 721.0)
- Ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions (OC ; RSB 721.1)
- Office fédéral des transports (OFT) : Approbation des plans ; procédure ordinaire selon les articles 18 et suivants de la loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF ; RS 742.101). Plangenehmigungsgesuch der BLS Netz AG (BLS) vom 31.3.2017, zuletzt ergänzt am 4.4.2018 betreffend Erneuerung Fahrbahn Lötschberg Scheiteltunnel mit Anpassung Entwässerung / Demande d'approbation des plans de BLS NETZ AG (BLS) du 31 mars 2017, complétée pour la dernière fois le 4 avril 2018 concernant la rénovation de la voie du tunnel de faîte du Lötschberg avec adaptation du drainage (en allemand, traduction du titre fournie à titre indicatif)
- Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021)
- Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (LPA ; RS 455)
- Ordonnance fédérale du 23 avril 2008 sur la protection des animaux (OPAn ; RS 455.1)
- Loi fédérale du 1er juillet 1966 sur les épizooties (LFE ; RS 916.40)
- Ordonnance fédérale du 27 juin 1995 sur les épizooties (OFE ; RS 916.401)
- Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC : Directive sur les déblais de voie. Planification de travaux d'excavation, évaluation et élimination des déblais de voie, 22 août 2018
- Einwohnergemeinde Kandergrund: Pflichtenheft für die begleitende Grubenkommission (2009) / Commune municipale de Kandergrund : cahier des charges pour la commission des carrières chargées de l'accompagnement (2009) (en allemand, traduction du titre fournie à titre indicatif)
  Einwohnergemeinden und Regierungsstatthalter des Kantons Bern vom 15. Februar 1983 / Communes municipales et préfectures du canton de Berne ; 15 février 1983 (en allemand, traduction du titre fournie à titre indicatif)

- Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF ; RS 742.101)
- Association Suisse de l'industrie des Graviers et du Béton : « L'inspectorat de l'ASGB : informations et faits »
- Rapports d'inspection de l'ASGB de 2004 à 2020
- Rapports annuels de l'ASGB de 2016 à 2020
- Inspektionsvertrag zwischen der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern und dem Schweiz. Fachverband für Sand und Kies (FSK) vom 9./16.11.1998/ Contrat d'inspection entre la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne et l'Association Suisse des Sables et Graviers (ASG) ; 9/16 novembre 1998 (en allemand, traduction du titre fournie à titre indicatif)
- Ordonnance cantonale du 3 novembre 1999 sur les épizooties (OCE ; RSB 916.51)
- Ordonnance cantonale du 24 mars 1999 sur la protection des eaux (OPE ; RSB 821.1)
- Ordonnance cantonale du 21 janvier 2009 sur la protection des animaux et les chiens (OPAC ; RSB 916.812)
- Loi cantonale du 11 novembre 1996 sur la protection des eaux (LCPE ; RSB 821.0)
- Schreiben der Direktion für Verkehr, Energie- und Wasserwirtschaft des Kantons Bern (VEWD) an die Einwohnergemeinden und Regierungsstatthalter des Kantons Bern, 15.02.1983 / Courrier de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne (BVE) aux communes et préfectures du canton de Berne, 15 février 1983 (en allemand, traduction du titre fournie à titre indicatif)
- Plan de quartier n° 2a « Steinbruch Mitholz », approuvé par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (24 septembre 2009)
- Contrôle environnemental des chantiers fédéraux. Convention-type commentée
- Vereinbarung zwischen der Direktion für Verkehr, Energie- und Wasserwirtschaft des Kantons Bern (VEWD) und dem Schweizerischen Fachverband für Sand und Kies (FSK) vom 24.4.1980 inkl. Ergänzung vom 2.3.1994 / Convention

entre la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne (BVE) et l'Association Suisse des Sables et Graviers (ASG) du 24 avril 1994 (en allemand, traduction du titre fournie à titre indicatif)
- Ordonnance du 2 février 2000 sur la procédure d'approbation des plans des installations ferroviaires (OPAPIF ; RS 742.142.1)
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics et des transports (OO DTT ; RSB 152.221.191)
- Ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE ; RS 814.011)
- Ordonnance du 14 novembre 2009 relative à l'étude d'impact sur l'environnement (OCEIE ; RSB 820.111)
- Ordonnance du 4 décembre 2015 sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED ; RS 814.600)
- Ordonnance du 25 mai 2011 concernant les sous-produits animaux (OSPA ; RS 916.441.22)
- Communiqués de presse divers

2.9 Chronologie

La chronologie qui suit ne mentionne que des faits de notoriété publique ; elle n'a pas la prétention d'être exhaustive. Son objectif est de permettre une classification des informations figurant dans le présent rapport.

3 juin 2020	Une séance d'information est organisée par la police régionale de l'Oberland bernois à l'initiative de la société Blausee AG. Cette séance fait suite aux déclarations de Blausee AG relatives aux événements qui ont eu pour cadre le site d'extraction de la société Steinbruch + Hartschotterwerk Blausee-Mitholz AG (SHB). L'objectif était d'exposer la problématique de base concernant la carrière SHB à toutes les parties impliquées. La rencontre s'est déroulée en présence des propriétaires de Blausee AG, de collaborateurs de l'OED ainsi que de collaborateurs de la division Circulation, environnement et prévention de la Police cantonale. Le chef de la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement était également présent.
3 juin 2020	Le Ministère public est informé des soupçons de Blausee AG par la Police cantonale. Il ouvre une instruction et diligente une enquête policière.
3 juin 2020	Le Ministère public donne l'ordre à la police de surveiller la carrière dans l'optique d'étayer la présomption d'infraction, de recueillir de premiers éléments exploitables dans le cadre d'une procédure pénale et de recueillir le cas échéant les premiers moyens de preuve.
8 juin 2020	Selon des articles parus dans les médias, une intervention policière prévue pour ce jour est annulée au dernier moment.
11 juin 2020	L'OED a constaté sur place que, contrairement à l'exigence fédérale liée à la procédure d'approbation des plans (PAP), des déblais de voie ont été traités sur le site d'extraction et que les fractions séparées par criblage (fraction fine) y ont ensuite été entreposées. L'OED a fait en sorte que les déblais de voie ne soient plus acheminés à Mitholz, mais qu'ils soient dirigés vers l'installation de lavage spécialisée de Wimmis en vue d'un traitement conforme aux prescriptions. L'office a également ordonné une analyse des matériaux déposés sur le site (fraction fine séparée par criblage) et l'établissement d'une expertise hydrogéologique.
29 juin 2020	L'OED a un échange à Berne avec la société Blausee AG. En concertation avec celle-ci, l'office ordonne le prélèvement d'échantillons d'eau dans les sources et les eaux souterraines qui alimentent le Blausee.
30 juin 2020	L'OED prélève des échantillons dans les eaux souterraines pompées pour alimenter les bassins de pisciculture ainsi que dans la source de Fürt et la source de la forêt du Blausee ainsi que dans le captage d'eau potable de Kanderbrück à Frutigen. Les échantillons sont analysés par un laboratoire externe et par le Laboratoire de la protection des eaux et du sol (LPES). Il ressort de ces deux analyses que les résultats des prélèvements se situent tous en dessous de la limite de détection pour les substances critiques HAP et qu'ils ne présentent pas non plus de problème en ce qui concerne la présence de métaux lourds.
8 juillet 2020	Les investigations effectuées auprès de l'Inspection cantonale de la pêche n'indiquent aucun problème en ce qui concerne la faune piscicole dans la Kander entre Frutigen et Kandersteg.
20/21 juillet 2020	Les matériaux illégalement entreposés sont évacués du site et transportés jusqu'à la décharge de type B à Wimmis.

3 septembre 2020	Une visite sur la place de stockage et de transbordement stabilisée et goudronnée de SHB à Mitholz a lieu sous la direction du Ministère public, qui ordonne le prélèvement d'échantillons solides et aqueux en différents endroits (notamment système d'évacuation des eaux, bordures non consolidées). Les résultats des analyses montrent que la charge en polluants des échantillons solides n'est pas critique.
16 septembre 2020	Selon les conclusions de l'expertise hydrologique réalisée par la société Geotest AG, les examens effectués sur le site d'extraction ne révèlent pas de hausse de la charge en polluants susceptible d'entraîner une contamination ou une mise en danger des eaux souterraines.
17 septembre 2020	La société Blausee AG organise une conférence de presse sur la mortalité des poissons. À ses dires, plus de mille tonnes de déblais et de fractions fines auraient été enfouies illégalement dans la carrière. Des substances toxiques cancérigènes se seraient infiltrées dans les eaux souterraines. La société informe qu'elle a déposé une plainte pénale.
17 septembre 2020	Des représentant·e·s de l'UDC déposent la motion urgente 249-2020 « Faire toute la lumière sur ce qui s'est passé dans la région du Blausee » (249-2020). Le Grand Conseil a adopté la motion lors de sa session d'hiver 2020.
17 septembre 2020	Des représentant·e·s des Vert·e·s déposent la motion urgente « Instituer une commission d'enquête parlementaire au sujet du scandale environnemental Lac Bleu/Lötschberg » (250-2020). La motion a été rejetée par le Grand Conseil lors de la session d'hiver, un porte-parole de la CGes ayant expliqué pourquoi celle-ci pouvait se charger de l'enquête en lieu et place de la CEP.
18/21 septembre 2020	L'OED fait prélever des échantillons d'eau dans les captages de Kanderbrück, de Frutigen et également de Reichenbach.
21 septembre 2020	Des représentant·e·s du PS et du pvl déposent la motion « Débâcle des autorités dans l'affaire du Lac Bleu – Institution d'une commission d'enquête parlementaire » (251-2020). La motion a été retirée peu avant de passer en délibération (30 novembre 2020).
21 septembre 2020	Le transbordement du ballast à Mitholz s'effectue dans des bennes couvertes et aucun panneau de voie supplémentaire n'est acheminé.
21 septembre 2020	Le conseiller national Jürg Grossen dépose une interpellation dans laquelle il demande à être informé des raisons de la mort des poissons du Blausee et de la responsabilité en la matière. Il s'interroge sur la responsabilité de la Confédération et du canton de Berne et demande quelles sont les mesures prises par le Conseil fédéral pour garantir un éclaircissement complet des faits et une réparation des dommages causés.
21 septembre 2020	La CGes informe par communiqué de presse qu'elle débute son enquête. Il s'agit avant tout de déterminer les tâches et les attributions revenant au canton et dans quelle mesure celui-ci les a assumées correctement. Dans un premier temps, la CGes souhaite se procurer une vue d'ensemble des investigations en cours afin d'éviter les doublons.
22 septembre 2020	Vigier informe qu'un rapport technique à l'intention de l'Office des eaux et des déchets du canton de Berne (OED) conclut que la société SHB a respecté la cote d'extraction prescrite et qu'elle n'a pas effectué de travaux d'extraction dans la zone de sécurité ni dans celle de la nappe phréatique.
25 septembre 2020	Visite de la carrière sous la conduite de l'Office fédéral des transports (OFT) en présence de représentant·e·s de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et de l'OED : le procès-verbal mentionne que les déblais livrés et les panneaux de voie encore sur place ne présentent aucun danger et que les matériaux incriminés ont tous été évacués.
25 septembre 2020	La commune de Reichenbach informe qu'elle a contrôlé les eaux souterraines dans la station de pompage près de l'aéroport et que des résultats sont disponibles depuis le 23 septembre. Aucun HAP n'a pu être détecté et les valeurs concernant la présence de métaux lourds se situent dans une fourchette basse et normale.
14 octobre 2020	Dans un communiqué de presse, la société Blausee AG dénonce les résultats de l'expertise effectuée par Geotest. Il s'agirait d'une expertise partiale. L'importante documentation de Blausee AG n'aurait pas été prise en considération. En outre, les échantillons auraient été prélevés dans la partie sud de la carrière alors que le traitement et le stockage illégaux ont eu lieu dans la partie nord. D'après Blausee AG, les déblais auraient déjà été éliminés au moment où les échantillons ont été prélevés. En outre, le prélèvement d'échantillons ne serait pas conforme aux prescriptions : le nombre et le volume des échantillons prélevés auraient été insuffisants.
12 novembre 2020	Selon un communiqué de presse, la société Vigier, propriétaire de SHB AG, annonce une « enquête approfondie ». Celle-ci doit porter sur tous les processus liés à la livraison, au traitement, au stockage et à l'élimination de déblais de voie.

1er décembre 2020	Le Grand Conseil rejette la motion demandant l'institution d'une CEP après qu'un porte-parole de la CGes a expliqué pourquoi une enquête de ce type pouvait être effectuée par la CGes.
20 janvier 2021	Des médias rapportent qu'une petite entreprise bernoise a acheminé illégalement dans la carrière de Mitholz des centaines de tonnes de déchets pollués provenant de Zurich.
20 janvier 2021	Des représentant·e·s des Vert·e·s déposent la motion « Garantir la protection de l'environnement en améliorant les contrôles et la surveillance dans l'élimination des déchets » (003-2021). Lors de la session d'été 2021, le Grand Conseil a adopté la motion sous forme de postulat.
11 février 2021	BLS informe par communiqué de presse que des boues de béton ont été illégalement livrées à SHB Blausee-Mitholz AG dans le cadre des travaux d'assainissement du tunnel de faîte du Lötschberg. BLS en a informé le Ministère public.
4 mars 2021	La CGes informe de l'avancement de l'enquête par communiqué de presse : dans un premier temps, le comité institué par la CGes a demandé à différents services impliqués de lui remettre des documents pouvant être essentiels dans le cadre de l'enquête. Entre-temps, la commission a évalué plus de 5000 pages de dossiers ; elle a également procédé à plusieurs auditions, auxquelles d'autres viendront s'ajouter. Elle s'est par ailleurs rendue sur place et s'est entretenue avec des représentant·e·s de Vigier, de Blausee AG, des communes concernées ainsi qu'avec la préfète.
18 novembre 2021	Vigier informe qu'en accord avec l'OED, le site de la carrière de Mitholz a été analysé pour rechercher des matériaux pollués depuis le printemps 2021. Les analyses ont notamment porté sur les dépôts dont on suspectait qu'ils avaient été livrés à SHB sur la base de déclarations erronées pouvant avoir été établies intentionnellement, sans que SHB puisse s'en rendre compte. Les analyses ont confirmé ces faits et mis en évidence un assainissement nécessaire, localement délimité, dans la partie sud du comblement. Sur la base des expertises effectuées, tout lien entre l'activité de SHB et la mortalité des poissons dans la pisciculture de Blausee AG est exclu.
18 novembre 2021	Dans un communiqué de presse, Blausee AG prend position sur les résultats de Vigier : la remontée de la nappe phréatique ne résulte pas des stockages dans la partie sud de la carrière, mais des extractions trop profondes réalisées pendant des années dans la partie nord. Il est établi que des turbidités et des substances toxiques provenant des dépôts illégaux s'y sont infiltrées. Blausee AG maintient son point de vue et soupçonne qu'il existe un lien entre le stockage présumé illégal de matériaux provenant du tunnel de faîte du Lötschberg et la mortalité des poissons.

3. Résultats de l'enquête de la Commission de gestion

Dans le chapitre qui suit, la CGes récapitule tout d'abord, sur la base des informations rendues publiques, quels matériaux provenant des travaux d'assainissement du tunnel de faîte du Lötschberg ont été stockés dans la carrière de la société Steinbruch und Hartschotterwerk Blausee-Mitholz AG (SHB). Elle se penche ensuite sur la séance d'information du 3 juin 2020 et l'intervention policière prétendument annulée.

Viennent ensuite des considérations d'ensemble que la CGes a examinées de manière approfondie, ainsi qu'une constatation majeure sur l'exécution des lois applicables en lien avec les événements survenus dans le contexte de la carrière de Mitholz/Blausee.

3.1 Contexte

3.1.1 Matériaux stockés dans la carrière

L'une des questions déterminantes dans cette affaire est celle de savoir s'il existe un lien de causalité entre les matériaux stockés dans la carrière et la mort de poissons dans le Blausee. Deux points de vue s'opposent en l'espèce : (1) les matériaux stockés illégalement ont pollué les eaux souterraines et entraîné

la mort de poissons dans la pisciculture du Blausee ; (2) il n'existe pas de lien entre les matériaux stockés illégalement et la mort de poissons dans la pisciculture du Blausee.

Un fait peut être considéré comme acquis : des **matériaux** pour lesquels la carrière de SHB n'est pas prévue y ont été **stockés** lors des travaux d'assainissement du tunnel de faîte du Lötschberg. Les informations suivantes ont déjà été rendues publiques :

→ **Panneaux de voie** : en principe, les traverses ne peuvent pas être exportées en tant que déchets. Il s'agit d'un matériau pollué qui doit être éliminé spécifiquement. Les panneaux de voie (c.-à-d. des rails avec des traverses) sont considérés comme des matériaux de construction. La communauté de travail du tunnel de faîte du Lötschberg (ARGE) s'est adressée à l'OFEV pour savoir s'il était permis de les exporter ; elle n'en était pas sûre et avait entendu dire qu'il existait d'autres sites en Suisse qui les réutilisaient ou même les exportaient. En 2018, l'OFEV a confirmé par écrit à l'ARGE que les panneaux entiers pouvaient être exportés. La vente de ce matériel étant plus avantageuse qu'une élimination coûteuse, l'ARGE a démarré les exportations en 2019. En 2020, l'OFEV a constaté que le destinataire n'était pas une entreprise de transport ferroviaire certifiée. Selon l'OFEV, les panneaux de voie peuvent uniquement être vendus entre entreprises de transport ferroviaire ; or, l'intermédiaire n'en était pas une.

→ **Boues de béton** : la société BLS a constaté que des boues de béton avaient été livrées illégalement à SHB dans le cadre de l'assainissement du tunnel de faîte du Lötschberg. Elle en a informé le Ministère public et la population au moyen du communiqué suivant (11 février 2021) :

« Dans le cadre des travaux d'assainissement du tunnel de faîte du Lötschberg, des boues de béton ont été éliminées en violation du concept d'élimination applicable au chantier. Celui-ci prescrit le dépôt des boues dans des décharges spécialisées. La communauté de travail ARGE Marti, mandatée pour les travaux, a livré près de 200 tonnes de boues de béton à SHB Steinbruch + Hartschotterwerk Blausee-Mitholz AG entre juillet 2019 et avril 2020. Il existe des indices d'élimination non réglementaire des boues de béton. En l'état actuel des connaissances, les boues de béton résultant du chantier sont éliminées de manière conforme depuis mai 2020.ARGE Marti a averti BLS de la livraison des boues de béton à SHB Blausee-Mitholz AG le 28 janvier 2021. BLS a immédiatement enquêté sur ces informations et exigé qu'ARGE Marti expose l'intégralité de la filière d'élimination des boues de béton et mette correctement en application le concept d'élimination approuvé par les autorités. BLS fait tout ce qui est en son pouvoir pour clarifier totalement ces incidents et en a donc informé l'Office fédéral des transports et le ministère public. »

Les boues de béton doivent être éliminées dans une décharge (au min. de type B, voir ch. 3.1.1).

→ **Déblais de voie** : chaque année en Suisse, les travaux de construction et d'entretien (renouvellement, adaptation, transformation, extension) ainsi que de démantèlement dans le domaine des voies ferrées produisent quelque 400 000 m^3 de déblais de voie. Conformément à la loi sur la protection de l'environnement, les déblais de voie, quelle que soit leur catégorie (voir ci-dessous) doivent être éliminés de manière spécifique. Cependant, la loi sur la protection de l'environnement et l'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets ne contiennent que des prescriptions générales pour une élimination écologique de ces déchets. Généralement, les déblais de voie englobent le ballast et, selon les cas, les matériaux d'infrastructure, de sous-sol, de banquette et d'évacuation des eaux produits lors de travaux d'entretien ou du démantèlement de voies désaffectées. On distingue les catégories suivantes :
- déblais de voie non pollués,
- déblais de voie faiblement pollués,
- déblais de voie peu pollués,
- déblais de voie fortement pollués,
- déblais de voie contaminés par des substances dangereuses.

Les déblais doivent être dirigés vers une installation de lavage de déblais de voie. Seuls les matériaux ne pouvant pas être valorisés peuvent être stockés dans une décharge. La distinction suivante est importante : la carrière de SHB est exclusivement autorisée en tant que site d'extraction avec obligation de comblement. Le plan de quartier énonce que la surface exploitée doit être remblayée au fur et à mesure avec des matériaux d'excavation non pollués exempts de déchets de chantier (gravats et déblais de percement). Ni la réception ni le stockage de fractions de déchets de quelque nature que ce soit ne sont autorisés.

SHB a réceptionné des déblais de voie non pollués lors des travaux d'assainissement du tunnel de faîte du Lötschberg. La société Vigier a communiqué (novembre 2020) qu'elle allait procéder à une expertise complète des déblais de voie éliminés au cours des années 2012 à 2020.

De fait, les déblais de voie pourraient être réutilisés en tant que roches dures pour la fabrication de gravillons durs et de sable. Toutefois, les déblais de voie non pollués ne peuvent pas être considérés comme des matériaux d'excavation propres employables pour le remblaiement. Comme expliqué ci-dessus, les déblais de voie, quels qu'ils soient, doivent être considérés comme des déchets et, par conséquent, ils doivent être traités dans une installation de lavage de déblais de voie, avant d'être valorisés.

Lors de l'assainissement du tunnel de faîte du Lötschberg, l'élimination des boues de béton et des déblais de voie n'a pas eu lieu de manière conforme au plan d'élimination approuvé.

Les responsabilités et d'autres aspects pertinents (dimension temporelle) relèvent de l'**enquête pénale**, qui établira s'il s'agit d'erreurs ou de manquements ou encore si d'autres motifs ont conduit au dépôt de matériaux non autorisés. En l'occurrence, la question se pose de savoir si tels qu'exposés, les stockages décrits sont à l'origine de la mort des poissons dans le Blausee. Plusieurs expertises mentionnent des causes diverses et divergent quant à l'évaluation de leur importance. L'Office des eaux et des déchets (OED) a exclu une pollution de la nappe phréatique. Il appartiendra à la procédure pénale de faire la lumière sur la question.

La CGes tient à souligner qu'il ne lui incombe pas de prendre position en la matière. La loi lui demande d'exercer la haute surveillance sur le Conseil-exécutif, l'administration et les autres organisations chargées de tâches publiques. Elle doit donc se concentrer sur la manière de procéder du canton et l'évaluer, mais elle n'a pas à se prononcer sur des questions en rapport avec des sociétés privées. L'enquête de la CGes n'a pas non plus porté sur la procédure pénale ou le travail des autorités de poursuite pénale, la haute surveillance de la justice ne relevant pas de ses compétences.

3.1.2 Séance d'information du 3 juin 2020

La police régionale de l'Oberland bernois a organisé une séance d'information le 3 juin 2020 à l'initiative de la société Blausee AG. Furent à l'origine de cette séance les déclarations de Blausee AG relatives aux événements qui ont eu pour cadre le site d'extraction de SHB. L'objectif était d'exposer à toutes les parties impliquées la problématique de base concernant la carrière SHB. La première partie de la séance a été consacrée à l'information proprement dite, la deuxième aux autres actions policières.

La séance s'est déroulée en présence des propriétaires de Blausee AG, de collaborateurs de l'OED ainsi que de collaborateurs de la division Circulation, environnement et prévention de la police. Le directeur de l'économie, de l'énergie et de l'environnement était également présent. Ce dernier a précisé qu'il était plutôt inhabituel pour un membre du Conseil-exécutif de participer à ce genre de rencontre, mais que le

sujet traité était lui aussi inhabituel. Il a estimé que, sur la base des informations à sa disposition quant à un stockage potentiellement illicite de matériaux dans la carrière SHB, la présence d'un membre du gouvernement était justifiée pour obtenir des informations de première main et pouvoir ainsi informer l'ensemble du gouvernement. Pour sa part, le directeur des travaux publics et des transports a expliqué à la CGes qu'il lui paraissait inopportun de participer à la séance pour des raisons de séparation des pouvoirs.

Pendant la séance, le directeur de l'économie, de l'énergie et de l'environnement a demandé à un représentant de la division Circulation, environnement et prévention de la police si, du point de vue de sa division, la situation engendrait un danger immédiat ou un risque sur le plan des denrées alimentaires, plus précisément de la consommation de poissons issus de cette pisciculture. La réponse a été négative. Celle apportée à la question de savoir si le Laboratoire cantonal devait intervenir sans délai pour procéder à des analyses a également a également été négative. Le directeur de l'économie, de l'énergie et de l'environnement a néanmoins chargé le chef de l'office concerné d'effectuer des contrôles en toute discrétion, ce que le Laboratoire cantonal a fait dans le courant de l'automne. Rien de particulier n'a été n'observé.

D'après les éléments dont dispose la CGes, aucun procès-verbal écrit n'a été établi à l'issue de la séance d'information. Le directeur de l'économie, de l'énergie et de l'environnement avait pris des notes et les a mises à la disposition de la CGes.

S'agissant de la séance d'information, la CGes estime unanimement :
- qu'elle a été organisée très rapidement avec la participation active de la société Blausee AG ;
- que des personnes de premier rang y ont participé ;
- qu'une rencontre de ce type est inhabituelle.

Lors des auditions, il est toutefois apparu que cette séance et les résultats obtenus n'ont pas fait l'unanimité parmi les participants, notamment en ce qui concerne les décisions de fond et les mesures à engager. Au cours des auditions, la CGes a en outre eu l'impression que cette séance avait créé ou renforcé des tensions entre les parties.

La CGes n'émet aucune critique sur l'organisation de la séance d'information ou la participation d'un membre du gouvernement. Une séance d'information peut constituer un instrument adéquat pour comparer rapidement des informations et, le cas échéant, définir les mesures à prendre, en particulier face à des événements anormaux.

Toutefois, si des autorités participent de manière déterminante à l'organisation de ce type de séance, il convient :
- de planifier la séance minutieusement et de manière réfléchie en choisissant bien les personnes à inviter ;
- de définir clairement les rôles : qui participe à la séance et à quel titre ;
- de définir les responsabilités de manière précise, tant au niveau des organisatrices et organisateurs qu'au niveau des participantes et participants ;
- de consigner par écrit le nom des participantes et participants et leur fonction, les principaux renseignement fournis ainsi que les principales décisions prises et de mettre ces informations à la disposition des personnes présentes à la séance.

Le dernier point permet aussi de conserver une trace du contenu matériel d'une séance d'information. Le fait que cette séance n'a pas fait l'objet d'un procès-verbal montre, selon la CGes, que les attentes en ce qui concerne la marche à suivre étaient dès le départ très divergentes.

3.1.3 Intervention policière

Une intervention policière sur le site de la carrière SHB a-t-elle été annulée le 8 juin 2020 en raison d'« intérêts supérieurs » ? Cette information propagée dans le public est à l'origine d'une intervention parlementaire (motion 249-2020[10]) comportant, entre autres, la question suivante adressée au Conseil-exécutif : « Qui a donné l'ordre de ne pas intervenir et pour quelle raison (intérêt supérieur) ? » Le Conseil-exécutif y a répondu en ces termes :

« Comme mentionné précédemment, une procédure pénale semble être l'instrument adéquat pour éclaircir l'affaire. Le ministère public a été informé des faits par la police cantonale le 3 juin. Il a aussi pris connaissance des soupçons de la société Blausee AG, qui associait les cas de mortalité de poissons observés dans son exploitation piscicole depuis 2018 aux activités de construction dans le cadre de l'assainissement du tunnel de faîte du Lötschberg et de l'entreposage illégal de ballast. Le ministère public a alors immédiatement diligenté une procédure d'enquête et planifié pour le lendemain matin une réunion entre les services concernés de la police cantonale. Des premiers contacts ont également été pris avec d'autres autorités cantonales. Le ministère public a précisé de façon explicite le 3 juin qu'il s'agissait d'une affaire particulièrement complexe qui requiert de procéder de façon prudente et réfléchie et n'implique pas de mesures immédiates.

Le ministère public et l'OED n'ont eu connaissance d'aucune intervention policière ayant été annulée. Le 3 juin, la police a été chargée par le ministère public de surveiller la carrière de Mitholz dans le but d'établir les soupçons, de recueillir de premières informations utiles à la procédure pénale et si nécessaire les premiers moyens de preuve, ce qui a été fait par la suite. La procédure pénale en cours apportera toute la lumière sur la chronologie exacte des événements. »

La CGes a examiné cette problématique en se fondant sur les documents demandés et sur les auditions effectuées.

Comme déjà mentionné au chapitre 2, la police régionale de l'Oberland bernois a organisé le 3 juin 2020 une séance d'information s'adressant à toutes les parties impliquées pour leur exposer la problématique de base concernant la carrière de SHB. La première partie de la séance a été consacrée à l'information proprement dite, la deuxième aux autres actions policières.

Le sentiment de la CGes que les parties impliquées avaient quitté la séance d'information avec des avis divergents sur la suite des événements n'a fait que se renforcer lors des auditions. Par exemple, une personne a quitté la séance après la première partie en pensant qu'une intervention policière aurait lieu le soir même. Le fait est qu'une observation a effectivement eu lieu au cours de la nuit.

Les auditions de la CGes ont mis en évidence que même les deux services de la Police cantonale avaient des attentes différentes quant aux mesures à mettre en œuvre.

La Direction de la sécurité a fait remarquer que, conformément au principe de séparation des pouvoirs, elle n'avait pas accès aux pièces de la procédure pénale et qu'elle n'avait aucune influence sur les interventions et les mandats de la police en la matière. Dans sa prise de position à l'attention de la CGes, le Ministère public a indiqué que la Police cantonale l'avait informé des faits ainsi que des soupçons de Blausee AG le 3 juin 2020, à 18 h 57.

Le Ministère public a alors diligenté une procédure d'enquête et planifié pour le lendemain matin une réunion entre les services concernés de la police. Il a indiqué le 3 juin 2020 qu'il s'agissait d'une affaire particulièrement complexe qui requérait de procéder de façon prudente et réfléchie et n'impliquait pas de

[10] Voir « Faire toute la lumière sur ce qui s'est passé dans la région du Blausee » : https://www.gr.be.ch/gr/fr/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaeft.gid-dc9f504ff2c242d1a149739ca1c4d275.html

mesures immédiates. Selon lui, cette manière de procéder avait précisément pour but d'empêcher une dissimulation ou une destruction de preuves. À l'époque, le Ministère public avait en particulier précisé qu'une administration des preuves rigoureuse et exploitable dans le cadre de la procédure pénale nécessitait, entre autres, des expertises géologiques, hydrologiques et chimiques poussées qui demandent du temps. Il a également insisté sur le fait que l'enquête ne devait pas exclusivement être centrée sur les travaux en lien avec l'assainissement du tunnel de faîte de Lötschberg, mais également considérer d'autres causes potentiellement à l'origine de la mortalité des poissons. Enfin, le Ministère public a précisé que, le 3 juin 2020, la police avait reçu l'ordre de surveiller la carrière de Mitholz dans le but d'établir les soupçons ainsi que de recueillir de premières informations utiles à la procédure pénale et, si nécessaire, les premiers moyens de preuve, ce qui, selon lui, a été fait.

Suite aux **témoignages contradictoires** de deux personnes, la question de savoir si une « descente de police » a été annulée pour des « intérêts supérieurs » reste ouverte à ce jour. La CGes s'est renseignée sur ce qui avait été entrepris après la séance d'information pour savoir si des mesures policières avaient été engagées. Il en ressort l'impression que des discussions ont eu lieu (Ministère public / service spécialisé criminalité contre l'environnement/sécurité du travail de la Police cantonale bernoise) pour établir si certaines mesures étaient proportionnelles et, par exemple s'il y avait lieu d'appréhender des personnes à la carrière SHB. Il s'agit là du travail habituel de la police. La CGes part du principe que la procédure pénale livrera des informations supplémentaires à ce propos.

3.2 Constatations par thématiques

3.2.1 Extraction de matériaux et décharges

Il convient en premier lieu de préciser que les sites d'extraction de matériaux et les décharges constituent deux types d'installation différents au regard du droit. Les décharges sont des installations d'élimination de déchets, ce qui n'est pas le cas des sites d'extraction de matériaux. Cette distinction est importante car les décharges sont soumises aux législations fédérale et cantonale sur les déchets. Il existe en Suisse cinq types de décharges, désignées par les lettres A à E selon le potentiel de danger des déchets qui y sont stockés. L'autorisation de mise en décharge est accordée en particulier en fonction de la teneur totale en polluants.

- Les décharges de type A sont destinées aux déchets énumérés de manière exhaustive dans l'ordonnance fédérale sur les déchets (OLED ; RS 814.600), par exemple les matériaux d'excavation et de percement pour lesquels toute suspicion de pollution peut être exclue.
- Les décharges de type B sont destinées aux déchets énumérés dans l'OLED et à d'autres déchets minéraux.
- Les décharges de type C sont destinées aux déchets métallifères, inorganiques et difficilement solubles. Leur mise en décharge requiert généralement un traitement préalable, par exemple thermique, dans le but d'éviter toute pollution organique.
- Les résidus d'incinération, comme les mâchefers provenant des usines d'incinération des ordures ménagères, sont un exemple typique de déchets pouvant être stockés dans les décharges de type D.
- Les décharges de type E peuvent recevoir notamment les déchets suivants : les résidus du traitement des déchets de dessablage provenant du nettoyage des canalisations ; les déchets résultant de crues ou d'incendies, s'ils ont fait l'objet d'un tri sommaire et qu'une autre forme d'élimination n'est pas possible à des coûts raisonnables ; la fraction fine non combustible des résidus issus du traitement mécanique à sec des déchets de chantier, à condition que les valeurs limites du chiffre 5.2, lettre *a* OLED pour les PCB (biphényles polychlorés) et les HAP (hydrocarbures aromatiques polycycliques) ne soient pas dépassées (voir les précisions figurant

dans l'OLED) ; les déchets de chantier non combustibles en matériaux composites ; les déchets contenant de l'amiante.

La distinction entre site d'extraction et installation d'élimination de déchets a en outre des conséquences pour la compétence en matière de surveillance : l'autorité de surveillance des installations d'élimination de déchets est l'OED tandis que les sites d'extraction sont soumis à la surveillance de la commune où ils sont implantés (commune-siège). En ce qui concerne la carrière de SHB, il s'agit d'un site d'extraction, qui n'est donc autorisé à accueillir que des matériaux d'excavation et de percement non pollués.

La commune-siège veille en particulier au respect des prescriptions d'exploitation et de l'obligation de rétablir un état naturel. Elle s'assure en outre, comme le formule la loi, que les abus soient rapidement corrigés, le cas échéant sous commination d'exécution par substitution. La commune peut instituer à cet effet une commission des carrières, qui fait appel au concours de l'OED ou d'autres services cantonaux spécialisés (de manière permanente ou ponctuelle).

Selon l'enquête de la CGes, la commission des carrières responsable de la carrière de Mitholz ne s'est pas réunie une seule fois avant 2019. Les recherches menées auprès des commissions des carrières en place ont en outre montré combien il est essentiel que l'OED puisse faire bénéficier ces commissions de ses connaissances spécialisées et de son expertise. Cet appui doit être garanti à l'avenir, même si des réflexions sont en cours au sein de l'OED concernant son retrait partiel des commissions des carrières.

La Direction des travaux publics et des transports exerce au nom du Conseil-exécutif la haute surveillance sur l'exploitation des sites de stockage et d'excavation de matériaux. Les prérogatives en matière de surveillance appartenant à d'autres autorités, en particulier les services chargés de la police des constructions, du commerce et de l'industrie, des forêts, des ponts et chaussées et des ouvrages hydrauliques, sont réservées. La haute surveillance est exercée à titre subsidiaire, par exemple lorsqu'une commune-siège demande le soutien de l'OED ou, comme mentionné, à travers la participation aux travaux des commissions des carrières.

Le canton n'exerce son droit de surveillance que dans une mesure très limitée. Par manque de ressources en personnel, l'OED ne réalise **pas de contrôles systématiques** sur les sites d'excavation, mais seulement des contrôles aléatoires ponctuels. Depuis 2010, l'office a réalisé une dizaine de contrôles sur le site de la carrière de SHB.

En règle générale, l'OED entre en action seulement lorsqu'il y a des indices concrets de problèmes ou d'irrégularités. Quant aux services spécialisés compétents, ils interviennent essentiellement dans le contrôle et la réception de bâtiments et d'installations, la réception de mesures de remise en culture et l'autorisation d'étapes d'extraction.

Depuis 1980, les contrôles sont délégués à l'inspectorat de l'Association Suisse des Sables et Graviers (ASG), se nommant aujourd'hui l'Association Suisse de l'industrie des Graviers et du Béton (ASGB). Il s'agit donc d'une solution interne à la branche. Les contrôles ont lieu annuellement et sont annoncés. Les contrôles effectués sur la carrière de Mitholz n'ont pas relevé d'anomalies depuis l'année 2000. À chaque visite, le site a laissé une impression d'ordre ; il n'a pas été constaté de dépôts ni d'activités présentant un caractère suspect, comme l'a expliqué l'OED. Dans les faits, les autorités compétentes se reposent sur l'inspectorat de l'ASGB et sur les autocontrôles de la société exploitant la carrière.

Concernant **la surveillance et le contrôle des sites de stockage et d'extraction de matériaux**, la CGes a constaté au cours de son investigation que les tâches de contrôle de l'exécution sont dévolues à une multiplicité d'acteurs. Les autorités communales de police des constructions sont compétentes pour surveiller lesdits sites. La DTT a chargé l'ASGB des contrôles. Et les communes-sièges ont des commissions des carrières.

Ainsi, la loi répartit les tâches de contrôle entre plusieurs acteurs. Mais selon l'appréciation de la CGes, il y a lieu de se demander si chacun de ces acteurs sait précisément quelles tâches lui incombent et dans quelle mesure car, **au final, les tâches de contrôle ne sont pas définies**.

Dans le secteur de l'extraction des matériaux et des décharges, le canton n'a et n'avait pas qu'un rôle de surveillance. Ainsi, dans le cadre de l'approbation des plans de quartier, l'Office de l'environnement et de l'énergie (OEE) a coordonné les études d'impact sur l'environnement (EIE) suivantes concernant la carrière de SHB :

- EIE n° 241, évaluation globale du 9 mars 1990 (plan de quartier relatif au projet d'extraction)
- EIE n° 304, évaluation globale du 20 janvier 2000 (plan de quartier n° 2 visant à assurer à long terme l'extraction des matériaux et le remblayage après l'achèvement du projet d'AlpTransit dans le secteur de Mitholz)
- EIE n° 702, évaluation globale du 6 janvier 2009 (plan de quartier n° 2 avec permis de construire : adaptations compte tenu de modifications dans le projet d'AlpTransit, des prévisions géologiques et du sinistre dans le tunnel paravalanches de Mitholz)

Les projets ont été jugés compatibles avec les dispositions en matière d'environnement, moyennant l'imposition de charges.

Dans les pages qui suivent, la CGes expose des constatations spécifiques qu'elle a faites en ce qui concerne les points exposés ci-dessus, en les assortissant de recommandations lorsque cela lui paraît opportun.

a) Surveillance de l'exploitation des sites d'extraction de matériaux

Les compétences en matière de surveillance dans le secteur de l'extraction des matériaux et des décharges sont **compliquées** et réparties entre **différents acteurs**.

La disposition applicable de la loi sur les constructions (LC ; RSB 721) a la teneur suivante :

Article 45
[1] L'autorité communale compétente exerce la police des constructions sous la surveillance du préfet.
[2] Les organes de la police des constructions prennent, dans les limites de leurs compétences, toutes les mesures nécessaires à l'application de la présente loi ainsi que des dispositions et décisions fondées sur elle. Il leur incombe en particulier

- de contrôler le respect des prescriptions en matière de construction, des conditions et charges liées au permis de construire ainsi que des dispositions concernant la sécurité et l'hygiène du travail lors de la réalisation des projets de construction ;
- de faire rétablir l'état conforme à la loi lorsque les travaux de construction sont illicites ou que les prescriptions en matière de construction ou les conditions et charges sont violées ultérieurement ;
- de faire supprimer les perturbations de l'ordre public causées par des bâtiments et installations inachevés, mal entretenus ou de toute autre manière contraires aux dispositions légales.

Dans l'ordonnance sur les constructions (OC ; RSB 721.1), qui contient les dispositions d'exécution de la loi sur les constructions, la surveillance et les compétences en la matière sont définies ainsi :

Article 34
[1] L'autorité communale compétente exerce la surveillance des lieux d'extraction de matériaux situés sur le territoire de la commune. Elle veille en particulier au respect des prescriptions d'exploitation et de l'obligation de rétablir un état naturel.

[2] Elle veille à ce que les abus soient rapidement corrigés, le cas échéant, sous commination d'exécution par substitution.
[3] La Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie exerce au nom du Conseil-exécutif la haute surveillance de l'exploitation des lieux d'extraction de matériaux. Les compétences d'autres autorités de surveillance, notamment des organes de la police des constructions, de l'industrie, des forêts, de la construction des routes et des constructions hydrauliques, sont réservées.

La surveillance des sites d'extraction incombe à la commune-siège et à sa **commission des carrières** (voir lit. *c* infra), laquelle peut faire appel si nécessaire à l'OED ou à d'autres services cantonaux spécialisés. La surveillance cantonale est donc assurée subsidiairement. L'OED ne réalise pas de contrôles systématiques sur les sites d'extraction ; il procède à des contrôles aléatoires ponctuels, comme cela a été expliqué lors des auditions. De plus, **l'inspectorat de l'ASGB** contrôle les sites une fois par an (voir lit. *b* infra).

Selon l'article 34 de l'ordonnance sur les constructions, il incombe à la Direction des travaux publics et des transports d'exercer la **haute surveillance** de l'exploitation des sites de stockage et d'extraction de matériaux. Mais cette disposition fait état d'exceptions en faveur de la police des constructions, de la police des constructions hydrauliques ou encore de la police des forêts. Cela jette un flou sur la répartition des rôles, estime la CGes. La disposition ne définit pas clairement l'attribution des compétences en matière de contrôle des sites d'extraction au sein de l'administration. Cet état de fait, qui est apparu clairement au fil des auditions, est propice à des déficits dans la circulation de l'information entre les services impliqués - quand l'information circule.

En résumé, on peut dire que les sites d'extraction devraient être contrôlés et surveillés au niveau cantonal par l'OED, par l'Inspectorat de l'ASBG et par divers services spécialisés. Au niveau communal, c'est l'autorité de police des constructions qui est en charge du contrôle des constructions et des exploitations, différents sites d'extraction étant contrôlés par une commission des carrières.

Cette énumération des acteurs conduit à s'interroger sur la manière dont les fonctions de contrôle et de surveillance sont exercées. Dans la pratique, le flou règne sur la répartition des rôles. Cela est illustré par une déclaration faite lors d'une audition, pour ne prendre que cet exemple :

« Il y a l'ASGB et la commission des carrières. Il y a aussi l'OED et encore la commune et la préfète. Si au moins on était tous au courant de l'étendue des tâches et des compétences des uns et des autres, on pourrait dialoguer. Sinon, on se contente d'ajouter ici ou là qu'on avertira l'OED ou la préfecture en cas de problème. Il faudrait que les tâches incombant à chacun des intervenants soient définies. Et ici, ce n'est pas le cas » (traduction).

La loi répartit les tâches de contrôle entre plusieurs acteurs. Suite à ses investigations, la CGes doute que chacun des acteurs sache précisément quelles tâches de contrôle lui incombent ni quelle est leur étendue, pour la simple raison que ces tâches ne sont pas définies. De même, il n'y a pas de réglementation régissant explicitement les rapports entre les différents organes de contrôle. Pour la CGes, il est **urgent** de procéder à une réforme législative pour revoir ce dispositif.

Recommandation 1 : La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif de réviser complètement l'article 34 de l'ordonnance sur les constructions. Il est impératif de désenchevêtrer et de définir clairement les compétences et les responsabilités des différents acteurs (commission des carrières, autorités communales, préfecture, Office des eaux et des déchets (OED) inspectorat de l'Association Suisse de l'industrie des Graviers et du Béton, etc.).

Il est en outre important aux yeux de la CGes de modifier l'expression « **haute surveillance** » figurant à l'article 34, alinéa 3 de l'ordonnance sur les constructions (OC) car elle prête à confusion. En effet, la notion de haute surveillance est utilisée dans le contexte parlementaire pour désigner la fonction ou la tâche de surveillance incombant aux organes parlementaires. Il est donc impératif de réviser l'ordonnance sur les constructions. Cela obligera vraisemblablement à procéder à des **adaptations au niveau de la loi**.

La CGes rappelle ici la **déclaration de planification** adoptée lors de la session de printemps 2021 concernant le rapport de controlling EDT de 2020 (mise en œuvre du plan sectoriel cantonal EDT)[11]. Elle porte sur l'organisation et les compétences de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) et de l'OED dans les domaines de l'aménagement et du contrôle, au sujet desquelles elle demande une clarification : « Le Conseil-exécutif s'assure qu'un office soit désigné pour superviser la conduite dans le domaine EDT et avoir une vue d'ensemble de la situation. » (Déclaration de planification n° 12)[12].

b) Externalisation des contrôles : inspectorat technique

En 1980, la Direction des transports, de l'énergie et des eaux du canton de Berne (DTEE) a conclu un contrat d'inspection avec l'Association suisse des sables et graviers (ASG), prédécesseuse de l'actuelle ASGB.

En 1975, l'ASG avait mis sur pied un inspectorat suite à l'introduction au niveau fédéral de la loi sur la protection des eaux (LEaux ; RS 814.20). Il s'agissait d'une initiative des entreprises elles-mêmes car leur association de branche estimait qu'il était important de contrôler les volumes de matériaux d'excavation. Dans les années 1970 et 1980, les activités de contrôle étaient à l'initiative exclusive des entreprises ; il n'y avait pas de prescriptions cantonales. Dans les années 1990, l'inspectorat et les rapports de contrôle ont suscité l'attention des cantons, qui ont manifesté leur intérêt pour une collaboration. De nos jours, l'ASGB exerce une fonction de conseil auprès des exploitantes et exploitants de sites d'extraction et elle pourvoit à ce que les entreprises concernées soient contrôlées selon des règles uniformes dans les cantons qui ont conclu un contrat avec l'association (ils sont actuellement au nombre de 15). Il s'agit d'une solution interne à la branche, c'est-à-dire que la profession s'autocontrôle (autoréglementation).

La DTEE a informé les communes municipales et les préfectures de l'accord conclu avec l'ASG (en 1983) afin d'éviter les redondances. Parmi les principaux points évoqués à l'époque figuraient en particulier les trois suivants :

a. Les contrôles effectués par l'inspectorat de l'ASG sont reconnus par la DTEE avec valeur de contrôle technique. Les gravières qui s'y soumettent régulièrement et qui habilitent l'ASG à transmettre les fiches de contrôle aux services officiels sont contrôlées par la DTEE uniquement en cas d'événement particulier et pour ce qui concerne les matériaux de comblement.
b. Sont notamment considérés comme des événements particuliers les procédures d'autorisation, les plaintes de tiers, les afflux d'eau et les impacts sur les eaux souterraines ou les eaux de surface en lien avec l'extraction, la remise en culture ou les infiltrations d'eaux usées.
c. La DTEE précise que les communes restent responsables de la surveillance directe des sites d'extraction de matériaux. Elles sont tenues d'intervenir en cas d'événements contraires aux prescriptions, que ce soit par la voie de décisions administratives ou, dans les cas graves, par la voie d'un signalement à la préfecture et à l'autorité cantonale de surveillance.

[11] Voir : Page de l'affaire (Affaires) Le Grand Conseil - Canton de Berne
[12] Le Conseil-exécutif souligne, dans son avis, la pertinence et la grande importance du plan sectoriel « déchets » du canton en matière d'extraction de matériaux et de décharges.

Le contrat prévoit que la DTEE délègue à l'ASG le contrôle des sites d'extraction implantés dans le canton de Berne en vertu de l'article 43 de la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) et de l'article 3 de la loi cantonale sur la protection des eaux (LCPE ; RSB 721.0). L'exécution du contrat proprement dite incombe à l'OED, lequel peut assujettir les exploitantes et exploitants de sites d'extraction du canton de Berne aux contrôles de l'ASG par voie de décision administrative.

Le contrat de 1980 a été complété en 1992 puis actualisé en 1998. Depuis lors, il n'a plus subi de modifications matérielles. Les points à contrôler ont toutefois été complétés, en particulier en ce qui concerne les **autorisations délivrées** et la **protection au travail**.

À l'échelle de la Suisse, les inspections de l'ASGB ont lieu en règle générale **une fois par an**. L'association contrôle plus de 750 sites exploités par un peu moins de 500 entreprises. Cette solution de branche est considérée comme positive en ceci que des **critères uniformes** sont appliqués à l'échelle de la Suisse (bonnes pratiques). En outre, les exploitations sont contrôlées par des spécialistes formés à cet effet.

Les contrôles réalisés par l'inspectorat de l'ASGB portent sur les points suivants :

- **Autorisations**
  - Autorisations de défrichement et de reboisement
  - Autres autorisations

- **Extraction**
  - Plan d'extraction
  - Étapes d'extraction et avancement
  - Étapes de défrichement et avancement
  - Décapage et stockage de la couche supérieure du sol (humus)
  - Enlèvement et stockage de la couche sous-jacente du sol
  - Déblais et couches intermédiaires
  - Mode d'extraction
  - Distances par rapport aux limites, à la forêt, aux cours et plans d'eau, aux routes, etc.
  - Talus
  - Cote d'extraction et couche de protection
  - Niveau des nappes souterraines et qualité des eaux souterraines

- **Remblayage et aménagement**
  - Plan de remblayage et d'aménagement
  - Étapes de remblayage et avancement
  - Qualité des matériaux de comblement
  - Étapes de remise en culture et avancement
  - Étapes de reboisement et avancement
  - Technique de remise en culture et qualité de la remise en culture selon les directives de l'ASGB de 2001
  - Remblai nivelé
  - Évacuation des eaux usées
  - Couche sous-jacente du sol
  - Végétalisation intermédiaire
  - Couche supérieure du sol
  - Utilisation ultérieure, remise en culture transitoire
  - Restitution finale des surfaces remises en culture
  - Mesures de protection du paysage et de la nature
  - Lutte contre les néophytes

- **Stockage, équipements et exploitation**
  - Mazout, diesel, essence
  - Intervalles entre les révisions
  - Colonnes de distribution
  - Huile, huile usagée, graisses, détergents, etc.
  - Adjuvants du béton
  - Stockage des lubrifiants et des carburants dans la zone d'extraction, approvisionnement, élimination
  - Service de parc, stations de lavage et de ravitaillement en carburant (évacuation des eaux usées)
  - Eaux météoriques sur le reste du site (lieu d'extraction et d'entreposage)
  - Sanitaires (eaux usées ménagères)
  - Explosifs
  - Élimination des déchets (encombrants, métaux)
  - Câbles et conduites
  - Machines
  - Horaires d'exploitation
  - Préparation de matériaux de construction par recyclage, stockage des matériaux étrangers
  - Ordre général sur le lieu d'extraction, dans les installations et dans les abords

- **Transports et circulation**
  - Modes de transport à l'interne
  - Enlèvement de matériaux
  - Acheminement de matériaux
  - Desserte, accès, pistes
  - Souillure de la voie publique

- **Traitement**
  - Type(s) d'installation
  - Appréciation de l'installation de l'extérieur
  - Appréciation de l'installation de l'intérieur
  - Prélèvements d'eau
  - Eau de lavage du gravier : traitement, évacuation, circuit fermé
  - Boues de lavage du gravier
  - Eaux de la production de béton à évacuer : traitement, évacuation, circuit fermé
  - Matières radioactives (capteurs de niveau de remplissage)

- **Sécurité et prévention des accidents**
  - Clôtures ou systèmes de sécurité contre les chutes à l'abord des parois sur le lieu d'extraction et autres mesures de protection
  - Clôtures du site
  - Signalisation des interdictions d'entrée et de stockage
  - Circulation à l'intérieur du site
  - Application de la directive CFST[13] n° 6508
  - Mesures de protection
  - Organisation en cas d'urgence
  - Matériel sanitaire
  - Équipement anti-incendie
  - Équipement de lutte contre les accidents dus aux hydrocarbures
  - Équipement de protection individuelle (EPI)

[13] Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail

  - Instructions à l'attention du personnel

- **Observations complémentaires**
  - Personnes présentes
  - Pièces portées au dossier depuis la dernière inspection
  - Pièces portées au dossier le jour de l'inspection
  - Documents manquants à transmettre a posteriori
  - Recommandations et conseils
  - Remarques de l'inspecteur

On observe que l'ASGB contrôle le respect des prescriptions non seulement en ce qui concerne la protection de l'environnement mais aussi en ce qui concerne d'autres domaines, comme la sécurité au travail. L'inspectorat peut attirer l'attention sur des « zones aveugles » et soutenir la société d'exploitation dans son travail. La responsabilité n'est pas délégable ; elle continue d'incomber aux exploitantes et exploitants.

En 2020, les 31 inspecteurs de l'ASGB ont contrôlé 474 exploitations en Suisse et évalué pour cela 758 sites d'extraction ou de recyclage. Sur ce total, 25 exploitations n'ont pas réussi l'inspection (en 2019 : 25 ; en 2018 : 23 ; en 2017 : 25). Les principales non-conformités observées relèvent des catégories suivantes :

- absence d'autorisation ou autorisation expirée ;
- travaux hors du périmètre ;
- qualité insuffisante des matériaux de comblement ;
- points négatifs trop nombreux (conditions de déversement de l'eau de lavage du gravier non conformes, travaux de terrassement non conformes, cote d'extraction non contrôlable, pas de contrôle de qualité des produits recyclés, etc.).

Conformément à la convention conclue avec le canton et aux prescriptions relatives au plan de quartier communal, l'inspectorat contrôle annuellement SHB. Le collaborateur spécialisé de l'OED a également réalisé des contrôles sporadiques sur place : depuis 2010, il y en a eu une dizaine.

Dans le canton de Berne, les contrôles sont annoncés à l'avance par l'inspectorat de l'ASGB. Les contrôles effectués chez SHB n'ont **pas révélé d'anomalies**, comme l'a montré la consultation des rapports d'inspection de l'ASGB de 2004 à 2020. Rien n'indiquait que des matériaux non autorisés y aient été déposés ou que des activités non conformes y aient eu lieu. Le jour du contrôle, le site d'extraction avait laissé une impression d'ordre et aucun dépôt suspect n'avait été observé.

Dans un communiqué de presse daté du 11 février 2021, BLS SA déclarait : « Dans le cadre des travaux d'assainissement du tunnel de faîte du Lötschberg, BLS a constaté que des boues de béton ont été éliminées en violation du concept d'élimination applicable au chantier. Celui-ci prescrit le dépôt des boues dans des décharges spécialisées. La communauté de travail ARGE Marti, mandatée pour les travaux, a livré près de 200 tonnes de boues de béton à Steinbruch- und Hartschotterwerk (SHB) entre juillet 2019 et avril 2020. » Selon l'évaluation de l'inspectorat, un volume de 200 tonnes, faible au regard des volumes totaux, aurait été introuvable le jour de l'inspection, a fortiori si ce volume n'était pas déposé à ciel ouvert.

La CGes a examiné de près les contrôles réalisés par l'inspectorat de l'ASGB dans d'autres cantons. Des **contrôles non annoncés** ont lieu dans quatre cantons. Ces contrôles sont effectués en complément des inspections ordinaires (pour des raisons économiques, un canton fait réaliser uniquement des inspections non annoncées, mais aucune inspection ordinaire, sur certains sites de très petite taille peu actifs). Dans ce cas, le canton charge l'inspectorat d'effectuer un contrôle non annoncé dans une ou plusieurs exploitations. L'inspectrice ou l'inspecteur prévient la société exploitante de sa venue par téléphone une dizaine de minutes à l'avance. Cette dernière peut, si elle le souhaite, désigner une personne en son sein pour assister à l'inspection.

Les **inspections non annoncées** se concentrent plus particulièrement sur le périmètre et la cote d'extraction ainsi que sur les volumes de matériaux de déconstruction et d'excavation stockés provisoirement et définitivement. Les résultats de l'inspection sont consignés dans un rapport accessible au canton et à la société exploitante. Les non-conformités importantes sont portées sans délai à la connaissance du canton.

La CGes a demandé à un canton qui ordonne des contrôles non annoncés de lui décrire la procédure en détail :

« Au début de l'année, nous donnons à l'inspectorat de l'ASGB la liste des sites à inspecter sans annonce préalable. Divers facteurs entrent en jeu dans la décision, par exemple les résultats des années précédentes ou le temps écoulé depuis le dernier contrôle non annoncé. Mais il faut être équitable et tous les sites doivent s'y soumettre une fois. Toutes les entreprises savent qu'elles peuvent se retrouver sur la liste à tout moment. Celle-ci contient 10 à 15 noms au maximum par an. Tout le monde peut donc s'attendre à être contrôlé. Le programme des inspections nous est communiqué, si bien que le service cantonal compétent a la possibilité de participer aux contrôles non annoncés. Après chaque contrôle, nous recevons un rapport d'inspection un peu plus bref que le rapport d'une inspection ordinaire. Il contient un petit résumé de ce que l'inspecteur a constaté » (traduction).

L'inspectorat de l'ASGB dresse un état des lieux qui est utile, mais qui ne peut pas refléter l'ensemble des activités intervenues dans une exploitation durant une année entière. Les inspections de l'ASGB ne peuvent pas se substituer aux contrôles officiels. Par conséquent, la CGes voit dans les **contrôles non annoncés** un outil approprié pour renforcer les contrôles.

La CGes a interrogé les cantons qui réalisent tous les contrôles eux-mêmes, c'est-à-dire sans le concours de l'inspectorat de l'ASGB, ou qui ne font appel à ce dernier que ponctuellement. Les informations circonstanciées qu'elle a reçues lui ont permis de se faire une idée exhaustive des principaux systèmes appliqués en Suisse.

Sur la base de ses investigations, la CGes estime qu'il est **urgent** de réformer le dispositif de contrôle actuel. Cette recommandation découle également de la recommandation relative à l'article 34 de l'ordonnance sur les constructions (OC) (cf. recommandation 1)[14].

Recommandation 2 : La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif d'améliorer le système de contrôle existant dans le secteur de l'extraction et des décharges sous une forme appropriée et de renforcer la surveillance.

Cette recommandation vise à ce que les compétences et les responsabilités des différents acteurs soient délimitées et définies afin d'établir quels organes sont compétents pour quels domaines et sous quelle forme, c'est-à-dire au final qui est responsable de l'exécution. Il est indispensable en outre de prescrire clairement à quel intervalle les inspections, y compris les contrôles non annoncés, doivent être effectuées (une fois par an est une fréquence insuffisante). Enfin, il faut assujettir chaque catégorie d'acteurs à un ensemble de règles obligatoires.

[14] Dans son avis, le Conseil-exécutif se dit prêt à remettre en question le système existant et d'en renforcer la mise en œuvre, étant précisé qu'il est impératif d'améliorer la surveillance de manière adéquate. Comme indiqué dans le rapport, il convient toutefois, selon lui, de noter que la mise à jour et la clarification de l'ensemble du système nécessitent impérativement de nouvelles ressources, même s'il ne devait pas en résulter une augmentation des contrôles de la part du canton. Le Conseil-exécutif fait remarquer que, même avec l'aide de tiers, une telle mise à jour mobilise des ressources qui, pour diverses raisons (augmentation des tâches, réduction des ressources), sont déjà extrêmement limitées aujourd'hui, même pour la réalisation des tâches clairement définies de l'OED. Ainsi, dans le cadre de la dernière procédure de planification, le Conseil-exécutif indique n'avoir accordé, chose notable, aucun nouveau poste dans le domaine de l'OED, sur la base des directives du Grand Conseil, parce qu'ils n'étaient pas refinancés et ne résultaient pas d'une décision directe du Grand Conseil.

c) Commission des carrières

Le canton de Berne fait partie des rares cantons qui ont des commissions des carrières (avec une partie du canton de Soleure ; dans le canton de Thurgovie, une commune a par exemple institué une commission des gravières qui contrôle régulièrement les carrières). La commission des carrières s'occupe du suivi du projet d'extraction et de remise en état et tient lieu d'intermédiaire entre l'exploitante ou l'exploitant de la carrière et la commune-siège.

Le **règlement de quartier** définit avant tout le but et la structure de la commission des carrières. Ses tâches et ses attributions sont généralement décrites dans un règlement ou dans un cahier des charges. La commission des carrières compte habituellement cinq à huit membres, principalement des représentantes et des représentants de la commune-siège, de la société exploitante et de la ou du propriétaire foncier ainsi qu'une ou un spécialiste de l'écologie. La commission est présidée par une personne représentant la commune-siège (membre de l'exécutif).

La carrière de Mitholz est soumise depuis 2009 à un règlement de quartier (n° 2a) qui fixe les buts suivants :

a. consigner les corrections territoriales ayant entraîné une adaptation du périmètre d'extraction en lien avec l'assainissement du tunnel de Mitholz par l'Office cantonal des ponts et chaussées et avec l'achèvement des travaux d'AlpTransit ;
b. appliquer les mesures visant à protéger la nature lors des opérations d'extraction et de comblement conformément à l'accord sectoriel passé avec la fondation Landschaft und Kies ;
c. prévoir une configuration après le comblement final qui soit flexible selon les volumes mis en décharge ;
d. prévoir un raccordement avec la zone d'activités de Steinbruch Mitholz AG et avec la galerie d'accès d'AlpTransit, équipements techniques compris.

Le règlement de quartier définit en outre le rôle de la commission des carrières :

Article 32 Commission des carrières chargée de l'accompagnement
[1] Une commission des carrières chargée d'accompagner le projet est instituée pour veiller aux échanges d'informations et pour assurer la conception détaillée et la surveillance des opérations d'extraction et de remise en état dans le respect des dispositions du règlement de quartier ayant un caractère obligatoire.
[2] La commission instituée est une commission communale consultative non permanente au sens de l'article 29 de la loi sur les communes (LCo).
[3] La commission s'assure qu'il existe un échange suffisant d'informations et soutient les services concernés par la carrière et son comblement (autorités communales et cantonales, exploitante ou exploitant) dans la mise en œuvre et la surveillance des activités prévues par le règlement de quartier. Le cahier des charges de la commission peut lui attribuer d'autres tâches particulières.
[4] La commune et l'exploitante ou l'exploitant sont représentés au sein de la commission par deux membres chacun. D'autres membres peuvent leur être adjoints, par exemple pour représenter des services spécialisés ou autres.
[5] Un représentant ou une représentante de la commune assume la présidence de la commission. Celle-ci se réunit une fois par an au minimum. Son activité débute à la date d'entrée en vigueur du plan de quartier.
[6] Le conseil communal règle les détails dans un cahier des charges. Il consulte pour ce faire les membres de la commission et les services cantonaux compétents (traduction).

Selon le cahier des charges de la commission chargée de la carrière de Mitholz, la commission **a la composition suivante** :

- deux personnes représentant la commune de Kandergrund,
- deux personnes représentant la société exploitant la carrière SHB,
- une personne représentant l'OED sans droit de vote.

La commission peut si nécessaire faire appel à d'autres spécialistes, par exemple des personnes ayant une formation dans le domaine de l'écologie ou d'autres spécialistes du canton. Ces spécialistes ont une fonction consultative, sans droit de vote.

Selon son cahier des charges, la commission des carrières a les **tâches** suivantes :

- Elle veille à assurer une information régulière, suffisante et réciproque entre la société exploitant la carrière, les autorités communales, les autorités cantonales et les services spécialisés.
- Elle soutient et conseille les autorités communales et cantonales compétentes ainsi que la société exploitant la carrière dans la mise en œuvre détaillée des mesures d'extraction et de remise en état dans le cadre des consignes contraignantes dictées par le règlement de quartier ainsi que des autorisations et des charges prononcées par voie de décision.
- Elle surveille l'extraction, le comblement et la remise en culture et contrôle en particulier le respect des charges et conditions de service public.
- Elle prend position à l'attention des autorités compétentes concernant les demandes d'autorisation des étapes d'extraction successives, les travaux de comblement et le comblement final ainsi que la remise en culture.
- Elle examine, le cas échéant, les contestations et les réclamations émanant de la population ainsi que les problèmes d'émissions que pourraient poser les activités d'extraction et de comblement.

Le cahier des charges définit également les **compétences** de la commission, dont les activités sont régies par le plan de quartier et les autorisations qui se fondent sur celui-ci. Si la commission constate des activités d'exploitation qui outrepassent les prescriptions, elle transmet ses constatations accompagnées d'une proposition aux organes de la police des constructions. La société exploitant la carrière assume seule la responsabilité du respect des prescriptions applicables. Les activités de la commission des carrières déchargent les autorités communales compétentes, mais celles-ci ne sont pas déliées pour autant de leur responsabilité d'autorité de surveillance.

La prescription du règlement de quartier imposant à la commission des carrières de se réunir au moins une fois par an et de débuter son activité à la date d'entrée en vigueur du plan de quartier n'a **pas été mise en application** avant la fin de l'année 2019. La commune estimait que, comme l'exploitation de la carrière ne posait pas de problème, elle n'avait pas lieu de se saisir du dossier. C'est suite à la préparation des mesures liées à l'aménagement du tunnel de base du Lötschberg que la commune a jugé nécessaire de réactiver la commission des carrières.

Dans le cadre de ses investigations, la CGes a entendu les représentantes et représentants de la commission des carrières de Kandergrund, mais aussi d'autres commissions analogues du canton de Berne afin de se faire une idée plus claire du travail de ces commissions.

D'un point de vue général, la CGes voit dans les commissions des carrières un instrument valable pour servir de point de contact, en particulier en cas d'incidents, et pour canaliser les demandes émanant de la population.

Les décharges sont établies sur des sites où il n'y a pas de nappes phréatiques exploitables. En outre, l'eau de drainage et les eaux souterraines sont en règle générale soumises à une surveillance. A contrario, les sites d'extraction de matériaux sont souvent situés dans des secteurs où il y a des nappes souterraines. Les représentantes et représentants de l'une des commissions des carrières entendues ont expliqué le rôle que la commission assume dans ce domaine, par exemple en ce qui concerne le contrôle de la cote d'excavation. La cote d'excavation est le niveau jusqu'auquel il est possible d'excaver. Exprimée en mètres au-dessus du niveau de la mer, la cote d'excavation est fixée dans l'autorisation d'exploitation. Elle garantit le respect de la distance légale de sécurité par rapport au niveau de la nappe phréatique. Les membres de la commission entendue ont expliqué que, sur le site relevant de leur commission, des excavations avaient été pratiquées sous la cote d'excavation prescrite en descendant jusqu'à 60 cm plus

bas. La commission a fait appel à un géologue pour bénéficier d'une assistance technique et pour évaluer les solutions possibles. Le géologue a contrôlé la mise en application des prescriptions avant de rédiger un rapport à l'attention de la commission. Ce rapport constatait notamment que la cote d'excavation était de nouveau conforme aux prescriptions et expliquait comment la commission avait régulièrement discuté des résultats des analyses des échantillons prélevés par le géologue et par le fontainier.

Les représentantes et représentants de cette commission des carrières ont mentionné les aspects qui favorisent le bon fonctionnement de cet organe :
(1) Le concours de spécialistes, comme un géologue et l'OED, est important.
(2) Les commissions des carrières ont besoin de l'expertise de l'OED. Le retrait de l'OED de ces commissions en raison d'un manque de ressources ou parce que d'autres activités sont jugées prioritaires a été qualifié de « fatal ».
(3) Les personnes entendues ont souligné combien il est important que les communes désignent et engagent elles-mêmes les spécialistes dont elles ont besoin (p. ex. géologue). Dans le cas présenté ci-dessus, l'intervention du géologue a été financée par la commune.
(4) Une confiance mutuelle et une culture du dialogue sont indispensables pour pouvoir aborder les problèmes et envisager des solutions. Cela inclut de pouvoir compter sur l'exploitante ou l'exploitant pour appliquer ce qui a été discuté au sein de la commission. Celle-ci ne dispose pas de possibilités de sanction.

Cela montre que, lorsqu'une commune institue une commission des carrières, elle doit l'activer effectivement, veiller à ce qu'elle se réunisse régulièrement et la doter d'un cahier des charges. Il faut toutefois relever que les **ressources** nécessaires au niveau communal sont variables, ce qui influe sur les possibilités de participation au sein de la commission des carrières. Il est néanmoins important que la ou les personnes qui représentent la commune dans cet organe fassent preuve de constance dans l'exercice de leur fonction. Cela est indispensable entre autres pour acquérir des connaissances techniques et, ainsi, réduire l'écart avec l'expertise de l'exploitante ou l'exploitant afin de pouvoir assumer au mieux (et de manière indépendante) les tâches incombant à la commission en vertu de son cahier des charges.

La commission des carrières surveille notamment les activités d'excavation, de comblement et de remise en culture et elle contrôle en particulier le respect des charges et conditions d'ordre public. Pour la CGes, il est bon que des représentantes et représentants de la commission des carrières, de la police des constructions et/ou de la commune participent aux inspections de l'ASGB. Cette participation a le potentiel d'apporter une valeur ajoutée à l'accomplissement du mandat de la commission des carrières.

Recommandation 3 : La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif de mettre en place les conditions pour que l'Office des eaux et des déchets mette ses connaissances techniques à la disposition des commissions des carrières sous une forme appropriée.

Les commissions des carrières ont besoin d'une expertise et d'une assistance techniques. La participation (directe) d'une représentante ou d'un représentant de l'OED aux séances de ces commissions permet d'intervenir en temps utile[15].

d) Contrôle des matériaux à leur entrée dans les carrières ou les décharges

Dans les gravières bernoises, les livraisons ont lieu après annonce dans 60 pour cent des cas environ. À leur arrivée, les matériaux livrés font l'objet d'un contrôle organoleptique basé sur les bons de livraison : ils

[15] Dans son avis, le Conseil-exécutif s'est dit prêt envisager et à mettre en œuvre une mise à disposition accrue de l'expertise. Selon lui, des solutions ménageant les ressources doivent être examinées, car les services concernés travaillent déjà à la limite de leurs capacités. Il considère qu'un engagement accru, que ce soit au sein des commissions des carrières directement ou par d'autres instruments, nécessiterait des ressources supplémentaires qui n'existent pas actuellement.

sont inspectés visuellement pour vérifier s'ils correspondent à ce qui a été déclaré (p. ex. matériaux d'excavation) ou s'ils contiennent des matériaux étrangers visibles. Les polluants chimiques ne sont repérés que s'ils émettent des odeurs (c.-à-d. quand « ça sent mauvais »). L'inspection visuelle ne va pas plus loin que la couche supérieure (visible). Lorsque le chargement est déversé et que les matériaux sont remués, les conducteurs d'engins préviennent s'ils trouvent des matériaux étrangers mélangés dans le chargement. Selon les auditions, cela arrive régulièrement. Dans ce cas, le client doit soit remporter son chargement ou venir le récupérer, soit payer pour son élimination conforme aux règles applicables.

À part l'inspection organoleptique et la vérification des bons de livraison, aucun contrôle n'est effectué, en particulier pas d'analyses chimiques. Certaines carrières de petite taille n'ont **aucun dispositif de contrôle à l'entrée**. La responsabilité du contrôle revient au conducteur d'engin, qui examine les matériaux visuellement.

La déclaration des matériaux repose donc essentiellement sur la bonne foi. Il n'existe aucun accord sectoriel ou autre prévoyant que les personnes responsables ou compétentes s'engagent à respecter la déclaration de prise en charge lorsqu'elles y apposent leur signature. L'association cantonale des graviers et du béton (KSE Bern) a eu des échanges à ce sujet une fois par le passé avec les services cantonaux, mais sans aboutir à la mise en œuvre d'une mesure appropriée. Une possibilité consisterait à instaurer une « déclaration d'excavation », dans laquelle l'entreprise qui remet les matériaux confirme entre autres que ceux-ci ne proviennent pas d'un site contaminé et que les déclarations sont respectées.

Une autre possibilité consisterait à fixer des intervalles auxquels les matériaux entrants seraient **analysés pour déterminer s'ils sont pollués**. Mais cette démarche serait très astreignante, à la fois sur le plan de la procédure et sur le plan technique, a-t-on pu entendre lors des auditions.

Depuis que les incidents ont été portés à la connaissance du public, l'inspectorat de l'ASGB a rajouté des questions concernant les contrôles à l'entrée dans son catalogue de questions en vue des inspections.

Recommandation 4 : La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif d'analyser le processus des contrôles à l'entrée avec des représentantes et des représentants de la branche en vue de le compléter, de l'améliorer et de l'uniformiser au moyen d'instruments appropriés.

La CGes prend acte du fait qu'entre-temps les contrôles à l'entrée, par exemple chez SHB ont été adaptés compte tenu des faits établis (les chargements sont photographiés ; des échantillons de réserve sont prélevés sporadiquement). Mais cela ne change rien à sa recommandation[16].

3.2.2 Protection des nappes phréatiques et de l'eau potable

Selon la loi et l'ordonnance sur la protection des eaux, divers acteurs sont impliqués dans l'observation et la surveillance des eaux souterraines : la Confédération en tant qu'autorité d'exécution dans les domaines intéressant l'ensemble de la Suisse, les cantons en tant qu'autorité d'exécution au niveau cantonal, mais pas seulement. Les propriétaires d'installations de captage d'eau potable sont responsables des relevés requis pour la délimitation de zones de protection ainsi que de la qualité de l'eau injectée dans le réseau d'alimentation. Les propriétaires ou les exploitantes et exploitants d'installations ou de sites susceptibles de présenter un danger pour la nappe phréatique sont tenus de procéder aux contrôles nécessaires, de prendre d'éventuelles mesures de protection et d'apporter la preuve que les exigences en matière de protection des eaux sont remplies.

[16] Dans son avis, le Conseil-exécutif indique qu'il ouvrira le dialogue avec la branche conformément à la recommandation et fait savoir que de premiers entretiens avec l'ASGB et les entreprises concernées ont déjà eu lieu. Selon le Conseil-exécutif, les processus seront analysés plus en détail au cours du premier semestre 2022 et des améliorations seront apportées, l'objectif étant d'établir des normes à l'échelle nationale.

La DTT exerce la **surveillance** sur la protection des eaux. Le service cantonal de la protection des eaux au sens de la législation fédérale est l'OED. Il met en œuvre les prescriptions fédérales et cantonales en vigueur dans le domaine de la protection des eaux, pour autant que leur exécution ne soit pas déléguée à d'autres services. Il contrôle l'efficacité de la législation sur la protection des eaux. Dans certains cas exceptionnels, l'exécution incombe à la Confédération.

L'OED élabore la planification cantonale concernant l'élimination des eaux usées, veille aux planifications régionales en matière d'eau potable et d'évacuation des eaux, octroie les autorisations en matière de protection des eaux, rend des décisions en matière d'assainissement, veille à la définition de secteurs de protection des eaux, dirige les procédures de délimitation des zones de protection des eaux souterraines (dans lesquelles la réalisation de bâtiments et d'autres installations ainsi que les affectations artisanales, industrielles et agricoles sont restreintes), surveille la qualité des eaux, publie des informations sur la protection et l'état des eaux et conseille les autorités et les particuliers.

L'OED recommande des mesures visant à éviter ou à prévenir des atteintes nuisibles aux eaux. Il est doté d'un service de lutte contre les accidents, qui assure une permanence 24 heures sur 24 et qui est alerté par la police en cas de pollution des eaux.

Les communes mettent en œuvre la loi, ses dispositions d'exécution et les décisions rendues en vertu de ces bases légales, dans la mesure où cela n'incombe pas au canton. Elles exercent la surveillance directe sur leur territoire et prennent les mesures nécessaires. Dans des cas complexes, l'OED peut se substituer aux communes pour accomplir leurs obligations de surveillance et de contrôle et rendre les décisions requises dans ces domaines.

L'OED est responsable de l'exécution dans les domaines de l'industrie et de l'artisanat ainsi qu'en ce qui concerne les citernes au sens strict et des contrôles que cela implique. Les contrôles obéissent à un ordre de priorité, en tête duquel viennent les incidents pour lesquels la permanence est prévue. Le cadastre des entreprises industrielles et artisanales comporte six niveaux de priorité. Les entreprises classées au niveau 1 sont contrôlées au moins quatre fois par an, les entreprises classées au niveau 2 le sont deux fois, les entreprises classées au niveau 3 une fois. Le cadastre recense 12 000 entreprises ayant reçu au moins une fois une autorisation en matière de protection des eaux.

Cependant, les autorisations et les incidents mobilisent tellement de ressources que l'office ne parvient plus à réaliser le nombre fixé de contrôles et que, par exemple, des contrôles qui devraient avoir lieu quatre fois par an ne peuvent être effectués que deux fois. Là encore, c'est l'expérience qui dicte les choix (c.-à-d. le niveau de confiance accordé aux entreprises).

Les sites de stockage et les décharges présentent un important potentiel de danger pour les eaux souterraines, raison pour laquelle leur mise en place et leur fonctionnement sont régis par des directives et des ordonnances particulières de la Confédération. Mais contrairement aux décharges, les sites d'extraction ne sont pas légalement soumis à une obligation générale de surveillance qui imposerait de surveiller les eaux souterraines aux alentours de ces sites. La haute surveillance de la protection des eaux dans la carrière de Mitholz incombe à l'OED.

Le plan de quartier n° 2a relatif à la carrière de Mitholz complète les prescriptions légales en matière de protection des eaux par les charges suivantes :

- L'eau souterraine propre doit être restituée à la nappe phréatique par infiltration ou, si ce n'est pas possible, reconduite dans la Kander.
- Les eaux météoriques doivent aussi être restituées à la nappe phréatique par infiltration, après un prétraitement.
- Les eaux de surface propres doivent être restituées à la nappe phréatique par infiltration ou, si ce n'est pas possible, reconduites dans la Kander.

- Les eaux usées sanitaires doivent impérativement passer par une station d'épuration des eaux usées.
- L'état des eaux souterraines doit être surveillé et faire l'objet d'une communication annuelle à l'OED.

Le dernier point (surveillance et communication) a été respecté dans la mesure où l'inspectorat de l'ASGB a vérifié, lors de son contrôle annuel, si la surveillance de l'état des eaux souterraines avait bien été assurée mensuellement par un géologue ou par la société exploitante et si les communications annuelles à l'OED avaient bien été faites. Selon les rapports d'inspection, ces charges ont été effectivement remplies.

3.2.3 Pêche et pisciculture

La loi confère au canton un certain nombre de prérogatives dans le domaine des piscicultures :

- Il est chargé de délivrer les autorisations.
- Il a le devoir de les surveiller.
- Il a le devoir d'intervenir.

La société Blausee AG est titulaire d'une autorisation de détention d'animaux sauvages. Les poissons sont des animaux sauvages, dont la détention est soumise à autorisation. Pour obtenir cette autorisation, il faut que la personne responsable ait une formation spécifique en pisciculture. L'autorisation est valable dix ans et elle est contrôlée par l'OVET. Elle suppose le respect de conditions concernant les équipements, l'hygiène, l'infrastructure et la qualité de l'eau. Il faut en outre un suivi vétérinaire régulier.

L'OVET est tenu d'intervenir lorsque des non-conformités sont observées ou que des signalements sont faits. Mais l'OVET n'a pas la capacité de vérifier sur site le bien-fondé de tous les signalements. Il établit donc des priorités et entreprend des investigations en partie par écrit, en invitant le détenteur d'animaux concerné à prendre position.

L'ordonnance fédérale sur les épizooties (OFE ; RS 916.401) régit le contrôle des effectifs et les autres obligations : les exploitations qui achètent, vendent, transportent dans une autre exploitation aquacole ou transfèrent vers une autre eau des poissons, œufs ou semences vivants doivent tenir un registre des effectifs qui mentionne l'origine et la destination des lots d'animaux, d'œufs et de semences entrants et sortants, en précisant la quantité et l'espèce animale ainsi que l'âge, et la mortalité constatée. L'OFE stipule en outre que le registre de contrôle des effectifs doit être présenté **sur demande** aux organes de la police des épizooties et de la surveillance de la pêche et que les relevés doivent être conservés trois ans après la dernière inscription.

Bien qu'il s'agisse d'une compétence fédérale, la CGes estime que l'obligation de présenter sur demande les registres de contrôle aux organes de la police des épizooties et de la surveillance de la pêche est insuffisante. À son avis, la **communication** des contrôles des effectifs devrait être impérative **en cas d'événement extraordinaire**.

a) Élimination des cadavres d'animaux

Lorsque des poissons sont morts dans la pisciculture du Blausee en **2018**, l'OVET a mené des investigations pour déterminer si la cause en était une épizootie, ce qu'il a pu exclure.

Une suspicion d'épizootie est le **seul événement faisant naître une obligation d'annoncer** : les personnes qui détiennent des animaux sont tenues d'annoncer sans délai à un vétérinaire l'apparition

d'une épizootie et de prendre toutes mesures pour empêcher sa propagation. Pour leur part, les vétérinaires ont l'obligation d'annoncer les épizooties ou les suspicions d'épizootie à l'OVET, qui transmet, si besoin est, à d'autres autorités cantonales et communales. L'obligation d'annoncer incombe également aux assistantes et assistants officiels, aux bouchers, au personnel des établissements d'élimination ainsi qu'aux fonctionnaires de police et des douanes. Les vétérinaires prennent sans délai toutes les mesures nécessaires pour endiguer l'épizootie.

En mai **2020**, lorsqu'un deuxième épisode de mortalité s'est produit dans la pisciculture, l'OVET n'en a pas eu connaissance. **L'office a indiqué** n'avoir reçu aucun signalement de mort de poissons ni d'épizootie et, à cette époque, il n'a pas effectué d'inspection dans la pisciculture.

Selon les prescriptions relatives à l'élimination des cadavres d'animaux, les animaux pesant jusqu'à 200 kg peuvent être rapportés au centre collecteur régional auquel la commune est rattachée. Les animaux pensant plus de 200 kg doivent être ramassés par l'entreprise GZM Extraktionswerk AG. Il s'agit là d'une réglementation de principe.

Pour la CGes, il est déconcertant qu'il soit manifestement possible d'éliminer de (très) importantes quantités de poissons morts sans que le canton doive en être informé sous quelque forme que ce soit et en ait connaissance, hormis en cas de suspicion d'épizootie. Les chiffres de l'élimination d'animaux morts (c.-à-d. les données des centres collecteurs) pourraient servir à l'OVET d'indicateur pour réaliser des contrôles basés sur une analyse des risques. Cela permettrait de repérer en temps utile une mortalité élevée et, le cas échéant, d'enquêter pour en déterminer les causes.

Dans le cas de l'épisode de mortalité piscicole de mai 2020, il a fallu rassembler les chiffres a posteriori, un travail effectué entre autres par les services de la Police cantonale bernoise en charge de la criminalité environnementale et de la sécurité au travail. Ces chiffres indiquent les quantités de poissons morts éliminés dans le centre collecteur de Frutigen et son installation de méthanisation. La liste a été mise à la disposition de la CGes. On y voit que d'avril à juillet 2018 le centre de Frutigen a éliminé environ 18 tonnes de poissons, contre 1,6 tonne d'avril à juillet 2020. L'appréciation de ces données est du ressort du Ministère public, et non pas de la CGes.

b) Permanence pour la surveillance de la pêche

La surveillance de la pêche a pour but de préserver et de pérenniser les peuplements de poissons et ainsi la base même de la pêche. Les organes qui exercent cette surveillance sont des organes des autorités de poursuite pénale. Dans la mesure où l'accomplissement de leurs tâches l'exige, les organes cantonaux de surveillance et les experts mandatés par eux disposent d'un droit d'accès aux terrains et installations ainsi que du droit de mener et d'ordonner des enquêtes dans toutes les eaux. La surveillance de la pêche est tenue de dénoncer sans délai toute contravention dans les domaines de la pêche, de la protection de la nature, de la chasse, de la protection des eaux, de la protection des animaux et des épizooties. Les surveillantes et surveillants cantonaux de la pêche ont en particulier les responsabilités suivantes :

- diriger les arrondissements de surveillance ;
- assurer l'exploitation des pisciculture cantonales ;
- surveiller la pêche professionnelle et la pêche à la ligne.

La surveillante ou le surveillant cantonal de la pêche a donc la possibilité, voire l'obligation, d'exercer ses fonctions de surveillance et de contrôle également dans les pisciculture privées, comme dans le cas de la pisciculture de Blausee.

Les auditions menées par la CGes lui ont permis de se faire une idée des tâches quotidiennes qu'implique la surveillance de la pêche. Ces tâches ont augmenté successivement tandis que les ressources à disposition sont restées à peu près les mêmes.

Lors des auditions, plusieurs personnes ont expliqué, avec des arguments plausibles et clairs, combien il serait important d'assurer une permanence dans le domaine de la pêche en dehors des horaires de bureau. La permanence assurée 24 heures sur 24 par l'OED constitue clairement une valeur ajoutée aux yeux de la CGes. Une permanence pour la pêche compléterait utilement le service de lutte contre les accidents de l'OED lorsqu'il faut faire intervenir du personnel spécialisé, par exemple pour organiser des pêches de sauvetage ou d'autres captures particulières ou pour procéder à une évaluation nécessitant une expertise technique[17].

Recommandation 5 : La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif de mettre en place les conditions pour assurer une permanence au sein de l'Inspection de la pêche et d'élaborer les bases légales et organisationnelles qui pourraient être nécessaires à cet effet.

c) Ressources de l'OVET et expertise dans le domaine de la pisciculture

Le contrôle de la détention d'animaux sauvages a lieu au moins tous les deux ans ; si deux contrôles consécutifs n'ont donné lieu à aucune contestation, l'intervalle entre les contrôles peut être prolongé à quatre ans. Les établissements qui pratiquent une production primaire de produits animaux doivent en outre être contrôlés tous les quatre ans par l'OVET.

Les poissons peuvent contracter des maladies parce qu'ils ont été infectés par des virus, des bactéries, des champignons ou des parasites, mais aussi à cause de facteurs environnementaux comme une nourriture inadaptée, une mauvaise qualité de l'eau ou la présence de substances toxiques. Les épisodes de mortalité chez les poissons ont souvent des causes multifactorielles. Pour endiguer la propagation des maladies infectieuses, il faut surveiller et combattre les ichtyopathologies.

Dans certains autres cantons, le vétérinaire qui inspecte les piscicultures dans le cadre du contrôle des sites de production primaire est accompagné d'un **vétérinaire ichtyologue intervenant en qualité d'expert**. Dans le canton de Berne, où il existe des piscicultures d'assez grande taille, ce n'est pas le cas. La pisciculture représente une petite partie seulement du travail des vétérinaires officiels bien que, depuis 2014, les compétences dans ce domaine aient été étendues et qu'elles aient été toutes confiées à un unique vétérinaire officiel, qui assure les contrôles piscicoles. De plus, une collaboration a été mise en place avec l'Inspection de la pêche, et les exploitations sont tenues de collaborer avec un vétérinaire ichtyologue. Mais pour la CGes, cela ne suffit pas pour acquérir une routine et une expertise suffisantes dans le domaine de la pisciculture. Il faudrait donc, à son avis, nommer des **experts piscicoles régionaux** pour soutenir les vétérinaires officiels du canton.

La CGes demande que l'OVET dispose du savoir-faire suffisant et approprié en matière de santé des poissons pour pouvoir assumer ses tâches légales[18].

[17] Dans son avis, le Conseil-exécutif indique qu'il examinera la recommandation et qu'une permanence ne serait possible qu'avec des ressources en personnel supplémentaires. Il fait remarquer qu'ici aussi, les tâches ont augmenté au cours des dernières années, alors que les effectifs ont été réduits.
[18] Dans son avis, le Conseil-exécutif indique qu'il examinera la recommandation. Il estime que la demande est sur le principe satisfaite. Grâce à la spécialisation d'un vétérinaire officiel, à la collaboration avec l'Inspection de la pêche et l'Institut pour la santé des poissons et de la faune sauvage de l'Université de Berne (Institut für Fisch- und Wildtiergesundheit der Universität Bern, FIWI) et le recours aux expertes et experts en cas de besoin, l'OVET dispose selon le Conseil exécutif des compétences techniques nécessaires à l'accomplissement de ses tâches légales dans le domaine de la pêche.

Recommandation 6 : La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif de mettre en place les conditions pour que l'Office des affaires vétérinaires dispose parmi son personnel des compétences requises dans le domaine de la santé des poissons pour assumer ses tâches. légales.

3.2.4 Assainissement du tunnel de faîte du Lötschberg

a) Études d'impact sur l'environnement (EIE)

L'Office de l'environnement et de l'énergie (OEE), à travers sa division Coordination environnementale et développement durable, assure la coordination des questions ayant trait à l'environnement entre les offices et les Directions. Il est en charge des **études d'impact sur l'environnement (EIE)**.

Une EIE permet de déterminer si un projet répond aux prescriptions légales sur la protection de l'environnement. L'évaluation se base sur le rapport d'impact sur l'environnement (RIE) que le requérant doit établir. Ce rapport examine les effets du projet dans les domaines suivants[19] :

- la protection de l'air,
- le bruit,
- les vibrations/le bruit solidien propagé,
- le rayonnement non ionisant,
- les eaux souterraines,
- les eaux superficielles et les écosystèmes aquatiques,
- l'évacuation des eaux,
- les sols,
- les sites contaminés,
- les déchets, les substances dangereuses pour l'environnement,
- les organismes dangereux pour l'environnement,
- la prévention des accidents majeurs/la protection contre les catastrophes,
- les forêts,
- la flore, la faune, les milieux naturels,
- les paysages et les sites (y. c. les immissions de lumière),
- les monuments historiques, les sites archéologiques.

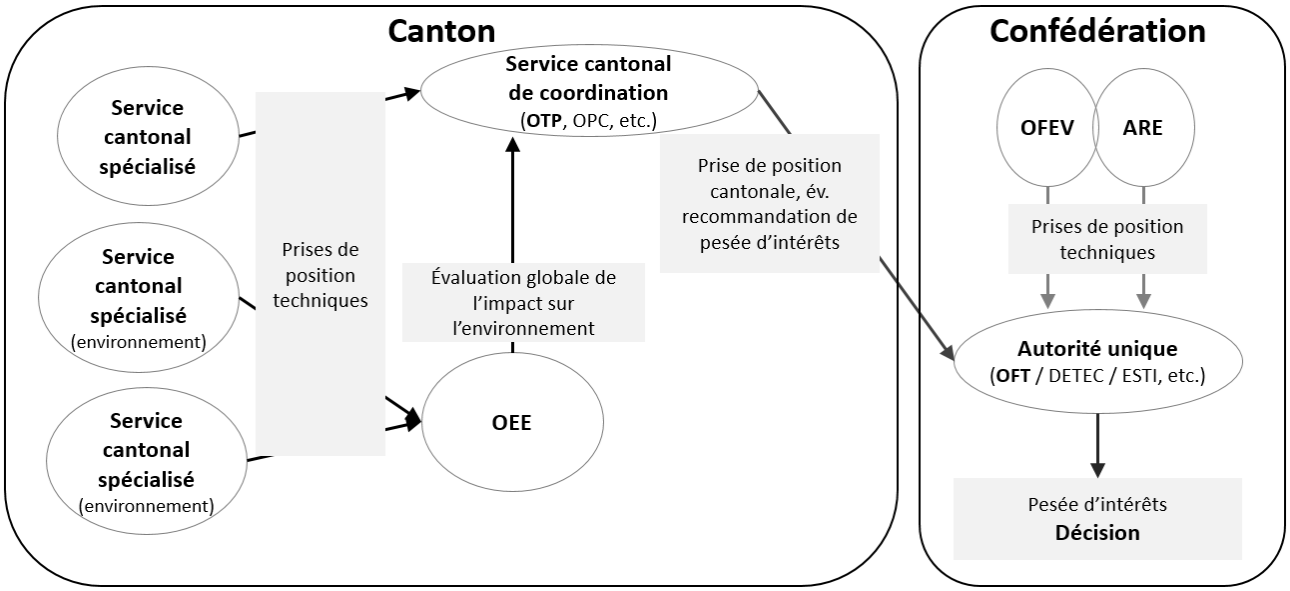
Une EIE a été effectuée pour l'assainissement du tunnel de faîte du Lötschberg dans le cadre de la **procédure d'approbation des plans**. L'Office des transports publics et de la coordination des transports (OTP) exerce le rôle de coordinateur cantonal de la procédure.

L'Office fédéral des transports (OFT) a invité l'OTP, entre autres, à prendre position ; le canton dispose d'un droit d'être entendu. L'OTP établit le programme de la procédure, dans lequel figurent les services cantonaux spécialisés à impliquer ainsi que les dates de publication et de mise à l'enquête publique ; il lance ensuite la consultation des offices. Les services cantonaux spécialisés se prononcent en s'appuyant sur un rapport technique.

L'OEE élabore, à l'attention de l'OTP, une **évaluation globale de l'EIE** à partir des rapports techniques des services spécialisés dans l'environnement. L'OTP rédige la prise de position cantonale coordonnée, l'évaluation globale de l'OEE faisant partie intégrante de la position du canton, et la remet à l'OFT. Il s'agit

[19] https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/eie/en-bref/qu_examine-t-on-.html

de processus complexes qui impliquent à la fois des acteurs cantonaux et des acteurs fédéraux (voir figure).



Source : Office de l'environnement et de l'énergie

Abréviations : OEE : Office de l'environnement et de l'énergie ; OTP : Office des transports publics et de la coordination des transports ; OPC : Office des ponts et chaussées : OFEV : Office fédéral de l'environnement.
ARE : Office fédéral du développement territorial ; OFT : Office fédéral des transports ;
DETEC : Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication ;
ESTI : Inspection fédérale des installations à courant fort.

Dans le cas du tunnel de faîte du Lötschberg, il a fallu **s'y reprendre à plusieurs fois** avant que le projet puisse être autorisé par le canton. Au début du processus, les services spécialisés ont constaté que des informations manquaient ; certains n'ont donc même pas pu se prononcer. Les documents nécessaires ont dû être demandés a posteriori.

Le rapport technique sur la pêche déplorait, par exemple, que les conséquences des travaux effectués dans le tunnel de faîte du Lötschberg sur la pisciculture de Kandersteg et la réserve naturelle Filfallen n'aient pas été analysées de manière exhaustive. Était également mentionné dans le rapport le fait que, pour pouvoir se prononcer sur des mesures visant à réduire les éventuels effets négatifs des travaux, il faudrait déjà qu'elles soient planifiées et calculées dans le détail et qu'il faudra disposer de ces documents avant de pouvoir décider quelles mesures il convient de prendre concrètement. En raison de cette appréciation, le service cantonal chargé de l'EIE a finalement formulé une évaluation globale négative de l'impact sur l'environnement par (janvier 2018).

Dans sa première prise de position cantonale dans le cadre de la procédure d'approbation des plans, l'Office des eaux et des déchets (OED) a notamment relevé que la documentation jointe à la requête ne comportait pas de **plan d'élimination** indiquant le type, la qualité et la quantité des déchets produits ainsi que les filières d'élimination prévues. Or, selon l'article 16 de l'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED), ce plan doit être établi dès lors que la quantité de déchets de chantier dépassera vraisemblablement 200 m^3. L'OED a toutefois considéré que, du point de vue de l'élimination des déchets, le projet était compatible avec l'environnement, à la condition de satisfaire aux demandes suivantes :

- Dans la mesure du possible, les fonds rocheux excavés et les matériaux minéraux non triés doivent être valorisés en tant que matériaux de recyclage.

- Le ballast non pollué, le ballast tolérable et le ballast inerte doivent être traités dans une installation de nettoyage des déblais et ne pas être stockés.
- Un plan d'élimination des déchets doit être soumis à l'OED pour avis avant le début des travaux.
- Un rapport succinct attestant l'élimination des matériaux d'excavation conforme aux dispositions légales doit être remis à l'OED dans les 60 jours suivant la réception de l'ouvrage (preuve de l'élimination).

L'OFT a considéré que les demandes du canton de Berne étaient conformes au droit, adéquates et proportionnées, raison pour laquelle les demandes de l'OED ont été approuvées. La mise en œuvre des demandes et des exigences a été garantie au moyen des charges correspondantes.

Le service spécialisé en charge des EIE a délivré une évaluation globale de l'impact sur l'environnement positive lors de la **deuxième prise de position cantonale** (août 2018). L'Inspection de la pêche et BLS Netz AG ont pu s'entendre sur les réserves formulées par la première.

Sur la base des déclarations figurant dans les rapports techniques, le service cantonal en charge des EIE est parvenu à la conclusion que le projet d'assainissement du tunnel de faîte du Lötschberg pouvait être réalisé dans le respect du droit environnemental applicable. Après l'envoi de l'évaluation globale finale à l'OTP, l'OEE n'a plus été impliqué dans la procédure.

En considérant les deux prises de position cantonales (janvier 2018/août 2018), y compris les évaluations globales des études d'impact sur l'environnement et les avis des services spécialisés cantonaux, les EIE ont été réalisées consciencieusement et de manière professionnelle, estime la CGes.

Le **plan d'élimination des déchets** susmentionné a été approuvé par l'OED. Ce document est élaboré par l'entreprise, il sert de base à la réalisation du projet et il est validé par le maître d'ouvrage. L'entreprise s'engage à éliminer tous les déchets conformément au plan d'élimination des déchets. Si des modifications par rapport au plan d'origine s'avèrent nécessaires, elles doivent être approuvées par écrit par le maître d'ouvrage et être intégralement documentées. Le plan d'élimination doit alors être adapté en conséquence. À la fin du chantier, l'entrepreneur a l'obligation de confirmer par sa signature que les déchets de chantier ont été éliminés conformément au plan d'élimination. Il doit remettre au propriétaire du site où se trouve l'ouvrage tous les documents qui en attestent.

Comme précédemment mentionné, l'OED a demandé à l'OFT que le ballast des voies du tunnel de faîte du Lötschberg soit valorisé et, pour ce faire, traité dans une installation de lavage prévue à cet effet. Lors de l'examen ultérieure du plan d'élimination déposé après l'approbation du plan, l'OED a pensé que le ballast de Mitholz était uniquement transbordé du rail sur des camions pour être amené à l'installation de lavage de Wimmis, comme requis dans la décision d'approbation du plan de l'OFT. Il n'était pas question de stocker temporairement et de traiter le ballast à Mitholz, n'y d'y entreposer des fractions fines.

Par la suite, l'OED a constaté qu'il avait commis une erreur et en a informé les médias (Rundschau, 16 septembre 2020) : il ne s'était pas rendu sur le site pour demander comment le plan d'élimination des déchets avait été mis en place ; autrement dit, la mise en œuvre concrète n'avait pas été contrôlée. Ce fait vient corroborer la constatation de la CGes selon laquelle le contrôle des sites d'extraction et des décharges doit être réformé de toute urgence (cf. point 3.2.1).

Au vu des critiques rendues publiques, l'OED s'est rendu sur place le 11 juin 2020 pour une inspection de la carrière en présence des exploitantes et exploitants, de la Police cantonale et de représentantes et représentants de la commune de Kandergrund. Il a été constaté que des déblais de voie faiblement pollués ou traités (non pollués) avaient été stockés temporairement sur le site d'extraction. Les déblais de voie non pollués y avaient été déversés pour être ensuite séparés en différentes fractions granulométriques par criblage. On obtient ainsi du ballast recyclable, une fraction fine et une fraction grossière, mélangé à du

béton de démolition. Les déblais de voie faiblement pollués ont été déversés sur un sol stabilisé, dont le drainage n'a eu lieu que de manière partiellement conforme aux prescriptions, puis acheminés par camion à Wimmis pour y être traités dans l'installation de lavage prévue à cet effet.

À la suite de cette inspection, l'OED a résumé par écrit les étapes à suivre en précisant qu'à court terme, il s'agissait de modifier le plus rapidement possible le déroulement des travaux. Autrement dit, les déblais de voie devaient être acheminés directement vers l'installation de lavage prévue à cet effet à Wimmis, ce point devant être discuté dans les plus brefs délais avec l'ARGE. À la demande de l'OED, le traitement du ballast non pollué, du ballast tolérable et du ballast inerte dans une installation de lavage des déblais de voie a été rajouté comme charge dans la décision d'approbation des plans de l'OFT du 24 septembre 2018.

La CGes a souhaité savoir pourquoi le canton avait renoncé à informer la population de la **menace** potentielle pour l'eau potable. L'OED a répondu que les analyses des eaux souterraines effectuées fin juin 2020 n'avaient révélé aucune pollution. Étant donné que l'OED s'était rendu sur place le 11 juin 2020 et que seuls des matériaux non pollués ou faiblement pollués avaient été livrés, il a été considéré que le risque était faible. À aucun moment les captages d'eau potable de Frutigen ou de Reichenbach dans le Kandertal n'ont été menacés, aux dires de l'OED. Selon lui, d'autres analyses effectuées fin juin et en septembre sont venues corroborer cette affirmation.

La CGes sait qu'à ce moment la procédure pénale avait déjà été engagée. Elle estime toutefois qu'il aurait été indiqué de trouver un moyen d'informer le **public** du résultat des analyses bien que, ou précisément du fait que, celles-ci n'indiquaient aucune mise en danger. Les organes communaux en charge de l'approvisionnement en eau avaient été informés. On s'exposait donc au risque que les analyses deviennent tout de même publiques.

b) Exécution du droit de l'environnement par les cantons sur des chantiers de la Confédération

Les cantons et les communes sont responsables de la mise en œuvre du droit de l'environnement sur les chantiers. Les chantiers de la Confédération, c'est-à-dire les chantiers ou installations autorisés ou mandatés par une autorité fédérale, constituent une exception.

L'assainissement du tunnel de faîte du Lötschberg fait partie de cette catégorie : il s'agit d'un **chantier fédéral**. Par conséquent, l'application du droit relève de la compétence de la Confédération, plus précisément de celle de l'Office fédéral des transports (OFT).

Pour les chantiers fédéraux, l'OFEV intervient, parmi les autorités fédérales chargées des tâches d'exécution, en qualité de service spécialisé compétent pour la protection de l'environnement. Dans ce cas, le service cantonal spécialisé dans la protection de l'environnement n'est pas compétent pour effectuer les contrôles officiels du respect du droit fédéral de l'environnement et des charges afférentes sur ces chantiers (vérification des protocoles de contrôle, participation à des séances, contrôles aléatoires, contrôles réguliers des chantiers, acceptation des rapports, réception de mesures de remplacement, réception écologique de l'ouvrage, etc.)[20].

Cependant, il ressort de la clause générale de police, qui a valeur de principe constitutionnel non écrit selon le Tribunal fédéral, que les services cantonaux spécialisés dans la protection de l'environnement sont compétents dès lors qu'il s'agit d'**écarter** un danger grave imminent, comme une pollution de l'eau potable, ou de faire supprimer une perturbation grave déjà survenue. Les conditions d'une invention basée sur la clause générale de police sont l'importance de l'incident, la gravité du danger ou l'urgence de la situation. La mesure doit relever de l'intérêt public et être proportionnée. Par ailleurs, la loi fédérale sur la

[20] Association d'ingénieurs polyexploit/csd/ecoptima : Contrôle du respect du droit de l'environnement sur les chantiers fédéraux, p. 10

protection des eaux prévoit expressément que la police de la protection des eaux incombe aux cantons (art. 49, al. 1)[21].

L'exécution des contrôles sur les chantiers fédéraux ne doit toutefois pas obligatoirement être le fait de la Confédération. Souvent, les autorités fédérales ne disposent pas des ressources suffisantes pour s'en charger elles-mêmes. Des problèmes ayant eu un impact environnemental direct sur des zones environnantes se sont déjà posés par le passé.

En décembre 2009, le secrétariat général du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) ont signé une déclaration d'intention et se sont entendus sur une convention-type. Ils se sont ainsi déclarés prêts à collaborer pour assurer le contrôle environnemental des chantiers fédéraux et à **déléguer aux cantons**, au cas par cas, des tâches fédérales ainsi que les compétences correspondantes. Cette délégation repose toutefois sur une base volontaire aussi bien pour la Confédération que pour le canton concerné : l'office fédéral compétent et le canton peuvent librement décider si les contrôles sont ou ne sont pas effectués par le canton.

Si certains cantons recourent intensivement à cet instrument que sont les conventions d'exécution, d'autres sont plus réticents. Lorsque le canton accepte le principe d'une convention, un programme de contrôle est négocié, dans lequel figurent, notamment, la fréquence à laquelle les services spécialisés contrôlent le chantier et la manière dont les contrôles doivent se dérouler.

Ce type de convention existe entre le canton de Berne et la Confédération. Durant l'enquête de la CGes, sept conventions d'exécution étaient en vigueur. Elles portaient, pour l'essentiel, sur des projets importants et de grande envergure (p. ex. les travaux d'agrandissement de la gare de Berne).

L'assainissement du tunnel de faîte du Lötschberg n'a pas fait l'objet d'une convention d'exécution. Il en a toutefois été question : avant l'approbation des plans du tunnel de faîte du Lötschberg, la Confédération a été informée du service qui, au niveau du canton, était compétent pour conclure des conventions. Lors des auditions, l'Office de l'environnement et de l'énergie a déclaré que l'initiative de la démarche incombait à la Confédération : les autorités fédérales prennent contact avec le canton pour discuter d'une éventuelle convention d'exécution. Aucune demande dans ce sens n'a été faite pour le tunnel de faîte du Lötschberg et, par conséquent, aucune convention n'a été signée.

La CGes estime qu'en l'occurrence, une **convention d'exécution** aurait été utile ; elle aurait permis de confier au canton ou aux services cantonaux compétents le contrôle de l'exécution du droit de l'environnement sur les chantiers. Cela aurait peut-être permis de limiter les interfaces en présence : le nombre d'interfaces et d'acteurs impliqués est en effet considérable lorsque la Confédération contrôle le chantier et le canton les entreprises en aval. C'est ce qui ressort également de la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation 20.4032[22], qui posait les questions suivantes : « Qui est responsable de la supervision et du contrôle dans cette affaire [assainissement du tunnel de faîte du Lötschberg] ? Quelle est en particulier la responsabilité de la Confédération et du canton de Berne ? » Le Conseil fédéral a répondu le 25 novembre 2020 :

« La responsabilité du respect des prescriptions environnementales incombe principalement au maître d'ouvrage et à l'entreprise de construction mandatée par ce dernier. En vertu de la loi sur les chemins de fer, l'OFT est l'autorité d'approbation du projet BLS Réseau SA visant à remplacer la voie ferrée dans le tunnel de faîte du Loetschberg. Afin de vérifier si le concept d'élimination présenté pour le projet est conforme aux prescriptions environnementales en vigueur, l'OFT s'appuie sur les contrôles des autorités

[21] Häfelin/Müller/Uhlmann : Droit administratif général, 7e édition, Cm 2580-2582 / Association d'ingénieurs polyexploit/csd/ecoptima : Contrôle du respect du droit de l'environnement sur les chantiers fédéraux, p. 10
[22] Voir : « Les poissons meurent au Blausee. Les eaux souterraines ont-elles été polluées par des activités en rapport avec l'assainissement du tunnel du faîte du Lötschberg ? » https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20204032

compétentes, notamment de l'OED et de l'Office fédéral de l'environnement en tant que service fédéral spécialisé de l'environnement. Le canton et la commune sont à leur tour, selon l'ordonnance sur les constructions du canton de Berne, les autorités d'approbation et de surveillance pour l'exploitation de la carrière de Mitholz et pour le respect des exigences applicables à ce périmètre conformément au plan de quartier Mitholz. »

Dans la mesure où tout se déroule sans problème, un tel dispositif peut fonctionner. Cela étant, en cas de problème, le canton n'est compétent ni formellement ni de fait pour ce qui est du chantier fédéral ; il reste néanmoins partie prenante comme des entreprises en aval sont impliquées. Conformément au cahier des charges du mandat, il était prévu que le suivi environnemental de la phase de réalisation (SER) n'aurait de contact avec les autorités qu'après consultation du maître de l'ouvrage. Du fait des incidents qui se sont produits lors de l'élimination de matériaux de construction, le SER, après consultation de BLS, a tout de même eu des contacts directs avec l'OED.

Pour les raisons précédemment exposées, la CGes considère qu'il aurait été judicieux que la responsabilité de l'exécution du droit de l'environnement lors de l'assainissement du tunnel eu faîte du Lötschberg incombe au canton[23].

c) Suivi environnemental de la phase de réalisation (SER) dans le cadre des travaux d'assainissement du tunnel de faîte du Lötschberg

Le suivi environnemental de la phase de réalisation (SER) est un instrument qui a été développé ces dernières années dans le cadre de grands projets. Il est devenu un outil important de la protection de l'environnement sur les chantiers. Le SER doit garantir que la thématique de l'environnement dans son ensemble soit prise en compte à sa juste valeur dans un projet global. En principe, un projet de construction ayant des conséquences importantes pour l'environnement doit avoir un SER. Le SER est proposé par des entreprises spécialisées dans les questions environnementales.

1. Tâches générales du SER

a) Principes (selon le document « Suivi environnemental de la phase de réalisation avec contrôle intégré des résultats », OFEV 2007)

- Le SER supervise les aspects environnementaux en lien avec le chantier et aide la maîtrise d'ouvrage à réaliser le projet de construction conformément au droit. Il veille au respect des lois, ordonnances, directives et instructions relatives à la protection de l'environnement.
- Le SER conseille et assiste les parties concernées, observe et évalue les problèmes écologiques qui se posent sur le chantier et garantit la mise en œuvre des obligations environnementales et conditions arrêtées dans la procédure d'autorisation.
- Le suivi pédologique de chantier (SPC) fait partie intégrante du SER.
- Le SER participe à la visite du site et aux premières séances de travail avec les entreprises et profite de cette occasion pour les sensibiliser aux aspects environnementaux.

b) Phase de préparation

- Seconder le maître d'ouvrage dans la phase d'étude du projet et dans la préparation de la phase de construction en ce qui concerne les aspects ayant un impact sur l'environnement.
- Renseigner de manière prospective le maître d'ouvrage sur les informations à obtenir et les mesures environnementales à réaliser impérativement avant le début des travaux.

[23] Dans son avis, le Conseil-exécutif souligne qu'il comprend la constatation de la CGes, selon laquelle une convention d'exécution ou la prise en charge de l'exécution par les services cantonaux spécialisés en matière d'environnement aurait été judicieuse. Il précise que la Confédération doit prendre en charge les coûts qui en découlent et ajoute qu'il ne suffit pas, comme c'est le cas actuellement, qu'elle ne conclue des conventions que pour certains projets et seulement en cas de besoin et qu'elle se contente d'indemniser les dépenses directes du canton qui y sont liées. Le Conseil-exécutif considère qu'il faut trouver une solution qui permette également de compenser dans une large mesure la charge de base indirecte que cela représente pour le canton. Selon une première estimation, il estime qu'il devrait s'agir pour tous les offices concernés de 3 à 5 postes au total.

- Après consultation du maître d'ouvrage, mettre en œuvre les mesures environnementales devant impérativement être réalisées avant le début des travaux, y compris informer / solliciter les autorités et services spécialisés concernés.
- Informer oralement les propriétaires fonciers principalement concernés par le projet de la mise en place du SER, du chef de projet et du projet de construction.
- Déterminer des zones sensibles en termes de valeurs écologiques, mettre en place et contrôler les mesures de protection nécessaires.
- Si cela n'a pas été fait, relever la situation du moment lorsque cette mesure est nécessaire pour l'exécution et l'évaluation ultérieure.

c) Phase de construction
- Informer toutes les parties à la construction des obligations légales et des mesures écologiques applicables.
- Sensibiliser les parties à la construction à une exécution respectueuse de l'environnement : le cas échéant, formation avant / pendant la phase de construction.
- Planifier de manière prospective, analyser les activités du chantier en vue de détecter précocement des immissions environnementales, évaluer les conséquences sur l'environnement d'une modification du déroulement des travaux et de modifications du projet. Condition préalable : information précoce, par la direction du projet ou la direction des travaux, quant aux travaux prévus.
- Assister la direction du projet et la direction des travaux pendant la phase de construction pour ce qui est des aspects généraux relevant de la planification environnementale.
- Le SER peut, si nécessaire, participer aux réunions de chantier ou y être invité. En général, il n'y est pas représenté. Néanmoins, l'environnement figure systématiquement à l'ordre du jour des séances de chantier et des procès-verbaux correspondants. Les séances de chantier font l'objet d'un procès-verbal qui est remis au SER.
- Le SER organise périodiquement des visites de chantier. Dans la mesure du possible, ces visites se déroulent en présence d'une personne représentant la direction locale (DLT) ou de la direction générale (DGT) des travaux.

d) Documentation
- Les visites de chantier doivent être documentées en conséquence (procès-verbaux [succincts] ou courriels, photos, mesures éventuellement nécessaires, etc.).
- Le SER tient une liste des affaires en suspens dans laquelle figurent celles ayant un impact sur l'environnement. Dans la mesure du possible, cette liste doit être intégrée dans la liste des questions en suspens de la réunion de chantier.
- Le SER tient une liste des décisions importantes en matière d'environnement (domaine, date, décision, responsable de la décision, observations).

e) Contrôle de l'exécution et des obligations
- Le SER est responsable de la réalisation de l'ensemble des obligations environnementales à la fin du chantier.
- Il tient une liste de contrôle de l'exécution et des obligations dans laquelle figurent les mesures environnementales énoncées dans la procédure de définition des objectifs et d'autorisation (la liste est établie et remise par BLS Netz AG).
- Il informe périodiquement la ou le responsable des questions d'environnement chez BLS de l'avancement de l'exécution des obligations environnementales.
- Il apporte son soutien au maître d'ouvrage dans le cadre de la justification et de la documentation du respect des obligations environnementales à l'attention des autorités.
- Il effectue le bilan des valeurs naturelles.

Le maître d'ouvrage a mis en place un suivi environnemental de la phase de réalisation (SER) pour les travaux d'assainissement du tunnel de faîte du Lötschberg. À la fin du chantier, le SER établit un rapport

final à l'attention de BLS Netz AG dans lequel figurent les activités du SER, les mesures de protection, de reconstitution et de remplacement mises en œuvre, les réceptions d'ouvrage, les contacts importants avec des services spécialisés, etc. Le rapport doit au minimum faire état des domaines environnementaux exigés par la décision d'approbation des plans.

Les auditions conduites par la CGes ont mis en évidence combien les points de vue divergent sur le suivi environnemental de la phase de réalisation, tant en ce qui concerne son efficacité générale qu'en ce qui concerne ses compétences et ses responsabilités. Ainsi, la commission a entendu :

- que le SER a le pouvoir de donner des instructions au maître d'ouvrage, mais aussi qu'il n'a pas ce pouvoir ;
- que le SER exerce une influence sur le projet ou une certaine influence mais pas sur la globalité du projet ;
- que le SER n'a pas le pouvoir de donner des instructions, sauf en cas de menace aiguë pour l'environnement, par exemple en cas de pollution des eaux.

La CGes constate des divergences d'opinion à propos de la définition des compétences du SER. Elle parvient à la conclusion que la problématique déjà constatée de la **multiplicité des acteurs** et de la **répartition des tâches** pour les sites d'extraction et les décharges se pose de la même manière pour les travaux d'assainissement du tunnel de faîte du Lötschberg. Dans ce cas également, les tâches, les responsabilités et les compétences les plus diverses sont confiées à différents acteurs publics et privés, sans être toujours suffisamment et clairement définies. Les nombreuses interfaces en présence nécessitent un important travail de coordination et de communication pour assurer que chaque acteur connaisse et puisse assumer les responsabilités qui lui incombent non seulement en ce qui concerne ses propres tâches mais aussi en ce qui concerne les interfaces. Dans un projet d'une telle envergure, le défi est considérable.

La CGes s'est intéressée à la question de savoir si, lors de l'élimination sur le site de SHB de matériaux provenant du tunnel de faîte du Lötschberg, il était arrivé au SER de suivre un camion pour vérifier le lieu de destination des matériaux. La réponse a été non au motif que cela ne fait pas partie des tâches d'un SER. Il a été précisé qu'un SER est un suivi environnemental de la phase de réalisation et non une police environnementale des constructions. Le SER ne s'est jamais rendu sur le site de la carrière à des fins de contrôle, alléguant que cela ne relève pas non plus de ses attributions puisque son mandat porte uniquement sur le chantier. Néanmoins, une interface existe avec les sociétés d'élimination : les pièces justifiant l'élimination doivent être présentées au SER. La vérification de la conformité de l'élimination des matériaux s'effectue sur la base de ces documents. Le système repose sur la bonne foi. Le fait que les matériaux ont été éliminés correctement, conformément aux pièces justificatives, est une question de confiance.

L'OED a informé le SER en juin 2020 que l'élimination des matériaux présentait des irrégularités. Il lui a été demandé de réunir des justificatifs et de démontrer quels matériaux avaient été acheminés vers quelle destination.

La CGes relève toute l'importance des interfaces entre les entreprises, le SER et les autorités, notamment quand il s'agit de grands projets. Il conviendra d'apporter une attention particulière à cet aspect lors de **futurs** projets d'envergure, chose qui a été dite par plusieurs personnes lors des auditions.

Le domaine d'engagement du SER couvre les impacts environnementaux liés à la réalisation de projets quels qu'ils soient. Dans son enquête, la CGes s'est penchée de manière spécifique et générale sur le SER en raison de l'importance de cet instrument, mais aussi du fait qu'il est devenu la norme dans de nombreux projets.

Le SER devrait être mis en place lors de la phase de préparation des travaux ; il s'achève à la fin du projet de construction. À l'égard de la direction des travaux, il dispose uniquement d'un **droit** contractuel **de donner des instructions**, mais ce n'est pas toujours le cas. Or, le SER devrait toujours avoir ce droit[24] ; de simples obligations d'informer ne suffisent pas. Par ailleurs, le rôle, les devoirs et les droits du SER doivent être clairement définis, tout comme la communication et les interfaces avec les autorités cantonales. Ce dernier élément est important car il y a lieu de préciser dans quelle mesure le SER a le droit d'informer **directement** les autorités cantonales des incidents, anomalies ou irrégularités constatées. La CGes considère qu'un tel droit est impératif. Les conditions-cadre du SER, les contenus techniques, le moment de ses interventions, les compétences et les délimitations à l'égard d'autres prestataires doivent être clarifiés sans équivoque. Il convient d'éviter les éventuels conflits d'intérêts.

Tous les aspects évoqués ci-dessus sont absolument indispensables pour que le SER puisse remplir son but de faire respecter l'ensemble des prescriptions légales en matière d'environnement, des normes, des réglementations, etc., dans le cadre de projets de construction.

La CGes arrive à la conclusion qu'il convient de compléter la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), qui ne contient pas de dispositions concernant spécifiquement le SER. La réglementation devrait spécifier que l'autorité ordonne un SER pour les projets ayant un impact important sur l'environnement ou situés dans des zones sensibles. Le SER doit rendre compte périodiquement de la mise en œuvre des mesures de protection de l'environnement[25]. En outre, comme déjà indiqué, il faut que le rôle et les compétences du SER soient définis. Une telle réglementation offrirait une base légale exhaustive et une uniformité sur le plan de l'exécution. La balle est dans le camp du législateur fédéral. Toutefois, cela ne suffit pas : la CGes estime qu'il est également nécessaire d'assurer la sécurité juridique du SER au niveau cantonal, ce que plusieurs cantons ont déjà fait ces dernières années[26].

Recommandation 7 : Afin de donner une meilleure assise juridique au suivi environnemental de la phase de réalisation des projets de construction, la Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif de s'engager au niveau fédéral en faveur de la modification de la loi fédérale sur la protection de l'environnement.

Recommandation 8 : La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif d'ancrer dans la législation cantonale le suivi environnemental de la phase de réalisation des projets de construction.

3.3 Le canton en tant qu'actionnaire (minoritaire) de BLS Netz AG

BLS SA est le maître d'ouvrage de l'assainissement du tunnel de faîte du Lötschberg. Elle a fondé BLS Netz AG le 1er janvier 2009 afin de filialiser son secteur infrastructure dans une société anonyme distincte. BLS Netz AG exploite, entretient et construit la totalité de l'infrastructure ferroviaire du groupe BLS. Cela inclut les infrastructures régionale et nationale.

Les participations au capital de BLS Netz AG sont réparties de la manière suivante :

- Confédération : 50,05 %

[24] Association d'ingénieurs polyexploit/csd/ecoptima : Contrôle du respect du droit de l'environnement sur les chantiers fédéraux, p. 11
[25] OFEV : Suivi environnemental de la phase de réalisation avec contrôle intégré des résultats », p. 18
[26] Dans son avis, le Conseil-exécutif souligne qu'il comprend la recommandation de la CGes et qu'il l'examinera en conséquence. Il indique que des réflexions sont déjà en cours au niveau national sur la manière dont le rôle du SER pourrait être mieux défini et valorisé ainsi que sur la manière dont les interfaces entre le SER (mandaté par le maître de l'ouvrage) et les autorités compétentes en matière de surveillance des chantiers pourraient être mieux encadrées. Parallèlement, le Conseil-exécutif estime qu'il convient d'examiner comment optimiser le système des conventions d'exécution entre Confédération (autorité directrice) et canton (services de la protection de l'environnement). Sur la base des résultats que fourniront les éclaircissements au niveau national, le Conseil-exécutif indique vouloir réfléchir à un meilleur ancrage du SER dans la législation cantonale.

- BLS SA : 33,4 %
- Canton de Berne : 16,5 %
- CFF : 0,05 %

Les participations au capital de BLS SA se répartissent, quant à elles, comme suit :

- Canton de Berne : 55,75 %
- Confédération : 21,7 %
- Actions sans droit de vote (actions propres, banques) : 9,0 %
- Personnes physiques et personnes morales : 6,11 %
- Autres cantons, communes : 7,44 %

Le canton de Berne dispose d'un représentant externe, désigné par le Conseil-exécutif, au sein du conseil d'administration de chacune des deux entreprises. Jusque-là, le gouvernement ne donnait pas d'instructions à son représentant concernant BLS Netz AG. Il est informé des projets d'infrastructure en cours de cette dernière lors de sa rencontre semestrielle avec la direction de BLS SA. Il n'y a pas de réunions séparées entre le Conseil-exécutif et BLS Netz AG.

La CGes constate un certain laisser-aller de la part du canton face à BLS Netz AG, comme face à la maison-mère d'ailleurs (BLS SA). Ce laisser-aller a persisté lorsque les premières nouvelles concernant de possibles irrégularités dans l'élimination des matériaux ont été publiées. Pour le directeur des travaux publics et des transports, le dossier était avant tout du ressort de l'OFT et SER, et non pas du Conseil-exécutif.

La CGes estime toutefois que le canton a une **responsabilité dans la surveillance** de ses participations et qu'il aurait en fin de compte pu l'assumer plus activement. Les constatations faites par la commission en lien avec BLS Netz AG coïncident largement avec celles qu'elle a exposées dans son rapport « BLS SA et exercice de la surveillance par le canton », dont le Grand Conseil a pris connaissance lors sa session d'automne 2021. Pour le reste, la CGes renvoie à l'avis de droit Müller/Friederich concernant l'étendue de la surveillance sur les autres organisations investies de tâches publiques, qui a été réalisé à sa demande et qu'elle a publié en mai 2021. Cet avis de droit confirme la position soutenue jusqu'ici par la commission, selon laquelle la responsabilité politique ultime des autres organisations chargées de tâches publiques incombe au Conseil-exécutif[27].

3.4 Constatations générales : lacunes dans l'exécution de différents textes de loi

Au cours de l'enquête, il est apparu du plus en plus clairement à la CGes que le problème ne vient pas au premier chef de lacunes dans la législation, mais du fait que son **exécution** laisse à désirer, à des degrés variables selon les domaines concernés.

Dans la pratique, l'**exécution des lois** est insuffisante ou lacunaire. Elle est lacunaire par exemple dans les domaines de la protection des eaux et de la protection de l'environnement dans la mesure où il n'est réalisé presque qu'aucun contrôle ou inspection sur site.

Les **raisons de cette exécution lacunaire** sont multiples : les affaires courantes représentent une forte charge de travail ; les ressources en personnel sont insuffisantes ; la complexification des procédures et des demandes mobilise des ressources supplémentaires si bien qu'il devient impossible de réaliser des

[27] Dans son avis, le Conseil-exécutif souligne que l'avis de droit Müller/Friederich a relevé que l'art d'une bonne gouvernance d'entreprise publique consiste à combiner de manière optimale les instruments de surveillance et à les utiliser de manière adaptée à la situation et à l'organisation. Pour ce faire, le Conseil-exécutif dit toutefois devoir garder à l'esprit l'autonomie de l'entreprise, les particularités spécifiques (en matière d'information) du droit des sociétés anonymes et des marchés financiers ainsi que le principe général de proportionnalité. Dans ce cas concret, le Conseil-exécutif estime qu'il n'y a aucune raison de s'immiscer dans les affaires opérationnelles liées au chantier BLS en invoquant le motif de la responsabilité politique ultime.

contrôles sur site. Lors des auditions, une personne a expliqué que les équipes s'efforçaient jour après jour de faire ce qu'il fallait pour que les lacunes dans l'exécution ne pèsent pas trop lourd.

Il y a des lacunes dans l'exécution de tâches que le législateur confie à l'autorité cantonale. Or, il n'est pas dans l'esprit des lois qu'elles soient mises en application en partie seulement. La mise en œuvre des législations fédérale et cantonale doit être conforme aux principes de l'État de droit. La non-exécution ou l'exécution incomplète d'un mandat légal risque de décourager les destinataires de la loi, mais aussi de devenir pesante pour le personnel cantonal.

L'externalisation des tâches d'exécution à des associations de branche ne peut qu'être ponctuelle et constituer une possibilité, dans un cadre étroitement défini, pour atténuer le problème. Il ne peut en aucun cas s'agir d'une solution générale pour remplacer le contrôle et la surveillance de l'État. En effet, l'exécution ne se « limite » à pas à réaliser des contrôles sur site. Il est important également que les exploitations sachent qui, au canton, est responsable et compétent pour les contrôler. Cela permet de répondre à beaucoup de questions et de traiter d'éventuels problèmes avant qu'ils ne prennent de l'ampleur.

4. Conclusions

Les constatations de la CGes concernant les lacunes dans l'exécution de la législation ramènent aux constatations exposées au début du présent rapport. Pour la CGes, il est inacceptable que des matériaux non conformes puissent être déposés sur un site pendant une période prolongée sans que cela soit mis en évidence lors des contrôles, quels que soient les volumes impliqués. Si cela a pu se produire, c'est dû selon la CGes au nombre élevé d'acteurs impliqués, dont les compétences et les tâches ainsi que les interactions sont insuffisamment définies. Au vu de ses constatations, la CGes doute que chacun des acteurs connaisse précisément la nature et l'ampleur des tâches de contrôle qui lui incombent, ce qui a entraîné des lacunes dans l'exécution des lois et la réalisation des contrôles. La CGes a eu l'impression que chaque organe de contrôle se reposait sur les autres et qu'aucun n'avait une vue d'ensemble et, a fortiori, n'assumait de responsabilité globale.

Au final, la responsabilité principale des contrôles des livraisons et des entrées de matériaux appartient aux sociétés exploitant les carrières et des décharges elles-mêmes. La CGes estime qu'il est urgent de prendre des mesures dans ce domaine, comme le demande le postulat 003-2021 « Garantir la protection de l'environnement en améliorant les contrôles et la surveillance dans l'élimination des déchets » adopté par le Grand Conseil : « Les exploitantes et exploitants de décharges – mais aussi de toutes les autres installations de retraitement et d'élimination des déchets – seront mis face à leurs responsabilités de sorte que les dispositions légales soient respectées. »[28] En conséquence, la CGes présente une recommandation concernant les contrôles d'entrée.

L'OED n'effectue pas lui-même de contrôles systématiques sur les sites d'extraction, mais seulement des contrôles aléatoires ponctuels. Pour la CGes, cela est insuffisant. La surveillance incombe à la commune-siège et à sa commission des carrières. Dans le cas du site de Blausee/Mitholz, cette commission n'a jamais siégé avant 2019, bien que les prescriptions qui la régissent le lui imposent. Les contrôles réguliers sont délégués depuis 1980 à l'inspectorat de l'ASGB. Mais les contrôles menés dans ce cadre ont lieu une fois par an seulement, ils sont toujours annoncés et ils restent en fin de compte internes à la branche.

[28] Voir « Garantir la protection de l'environnement en améliorant les contrôles et la surveillance dans l'élimination des déchets » : https://www.gr.be.ch/gr/fr/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaeft.gid-d1b7906b5c1847de84199f78c2a1783d.html

Or, le canton occupe une position déterminante dans le domaine de la surveillance et du contrôle des sites d'extraction : il lui incombe de coordonner, piloter et surveiller les différents acteurs ainsi que d'effectuer ses propres contrôles. L'application de ces prescriptions est actuellement lacunaire[29].

La question de l'existence d'un lien de causalité entre les matériaux non autorisés déposés dans la carrière et la mort des poissons dans le Blausee suscite deux appréciations contraires. Plusieurs expertises indiquent des causes multiples. La CGes a pris connaissance de ces expertises et de leurs conclusions contradictoires. Elle a choisi de ne pas prendre position à ce sujet. Il appartiendra à la procédure pénale de faire la lumière sur ces faits.

[29] Dans son avis, le Conseil-exécutif se déclare d'accord avec la CGes pour dire que l'exécution de loi peut être améliorée. Selon lui, les compétences et les tâches qui en découlent pour la surveillance dans le secteur de l'extraction et des décharges sont effectivement complexes et réparties entre plusieurs acteurs. Le Conseil-exécutif considère qu'il convient de clarifier ce sujet. Il relève cependant qu'il n'est pas possible d'empêcher totalement les comportements contraires aux règles, et que des dysfonctionnements se produisent même en cas de contrôles très étroits et coûteux. Il faut donc selon lui trouver un bon équilibre et surtout confier les responsabilités aux entités les mieux à même de les assumer. À la lumière de ces éléments, le Conseil-exécutif est d'avis que la constatation de la CGes est erronée et qu'il est impératif de la révoquer. Il considère que le canton a assumé son rôle de haute surveillance et évalué la surveillance des communes par des contrôles aléatoires. Ainsi, le Conseil-exécutif rappelle que le canton a notamment réagi immédiatement et pris la direction des opérations lorsque des événements dont l'origine n'était pas claire sont survenus. On ne peut donc selon le gouvernement en aucun cas parler de lacunes au niveau de la mise en œuvre de la réglementation actuelle.

5. Récapitulatif des recommandations de la CGes

Recommandation 1	La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif de réviser complètement l'article 34 de l'ordonnance sur les constructions. Il est impératif de désenchevêtrer et de définir clairement les compétences et les responsabilités des différents acteurs (commission des carrières, autorités communales, préfecture, Office des eaux et des déchets (OED), inspectorat de l'Association Suisse de l'industrie des Graviers et du Béton, etc.).
Recommandation 2	La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif d'améliorer le système de contrôle existant dans le secteur de l'extraction et des décharges sous une forme appropriée et de renforcer la surveillance.
Recommandation 3	La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif de mettre en place les conditions pour que l'Office des eaux et des déchets mette ses connaissances techniques à la disposition des commissions des carrières sous une forme appropriée.
Recommandation 4	La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif d'analyser le processus des contrôles à l'entrée avec des représentantes et des représentants de la branche en vue de le compléter, de l'améliorer et de l'uniformiser au moyen d'instruments appropriés.
Recommandation 5	La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif de mettre en place les conditions pour assurer une permanence au sein de l'Inspection de la pêche et d'élaborer les bases légales et organisationnelles qui pourraient être nécessaires à cet effet.
Recommandation 6	La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif de mettre en place les conditions pour que l'Office des affaires vétérinaires dispose parmi son personnel des compétences requises dans le domaine de la santé des poissons pour assumer ses tâches légales.
Recommandation 7	Afin de donner une meilleure assise juridique au suivi environnemental de la phase de réalisation des projets de construction, la Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif de s'engager au niveau fédéral en faveur de la modification de la loi fédérale sur la protection de l'environnement.
Recommandation 8	La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif d'ancrer dans la législation cantonale le suivi environnemental de la phase de réalisation des projets de construction.

6. Proposition de la Commission de gestion

En vertu de l'article 55, alinéa 4 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), la CGes attend du Conseil-exécutif qu'il lui rende compte d'ici la fin 2022 de l'avancement des optimisations préconisées dans le présent rapport.

La CGes recommande au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport.

Berne, le 10 février 2022
Au nom de la Commission de gestion :

Le président, P. Siegenthaler
Les secrétaires, M. Ehrler/M. Strebel

Liste des abréviations

ARGE	Communauté de travail
ASG	Association suisse des sables et graviers
ASGB	Association Suisse de l'industrie des Graviers et du Béton
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CFST	Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail
CGes	Commission de gestion
ConstC	Constitution cantonale
DEEE	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DGT	Direction générale des travaux
DLT	Direction locale des travaux
DTAP	Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
DTT	Direction des travaux publics et des transports
DTTE	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
EDT	Extraction de matériaux, décharge et transports (plan sectoriel)
EIE	Étude d'impact sur l'environnement
ESTI	Inspection fédérale des installations à courant fort
HAP	Hydrocarbures aromatiques polycycliques
KSE Bern	Association des graviers et du béton du canton de Berne
LC	Loi sur les constructions
LCo	Loi sur les communes
LEaux	Loi fédérale sur la protection des eaux
LGC	Loi sur le Grand Conseil
LPE	Loi fédérale sur la protection de l'environnement
OACOT	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
OC	Ordonnance sur les constructions
OED	Office des eaux et des déchets
OEE	Office de l'environnement et de l'énergie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFT	Office fédéral des transports
OTP	Office des transports publics et de la coordination des transports
OVET	Office des affaires vétérinaires
PCB	Biphényles polychlorés
RIE	Rapport d'impact sur l'environnement
SER	Suivi environnemental de la phase de réalisation
SPC	Suivi pédologique de chantier