



Adaptations d'ordonnances dans le domaine de l'environnement liées en particulier au développement des conventions-programmes pour la période allant de 2016 à 2019

Résumé des résultats de l'audition

Berne, le 15 janvier 2015

I. Condensé

Les expériences faites au cours des deux dernières périodes de programme ont montré qu'il était nécessaire de procéder à des adaptations ponctuelles de la législation en vue de la conclusion des conventions-programmes entre la Confédération et les cantons à partir de 2016. En fonction du domaine, il s'agit d'une harmonisation, de la définition de nouvelles priorités ou de la précision de certaines règles dans les ordonnances concernées. Par ailleurs, quelques domaines de l'environnement ont été mieux coordonnés avec l'aménagement du territoire. Enfin, plusieurs dispositions de l'ordonnance sur la Commission fédérale d'experts pour la sécurité biologique ont été alignées sur la loi et la pratique.

La procédure d'audition a été ouverte le 2 juillet 2014 par la cheffe du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et s'est achevée le 10 octobre 2014. Ont été invités à y participer les cantons, les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne, les associations faitières de l'économie, plusieurs organisations de protection de l'environnement ainsi que d'autres milieux et organismes intéressés.

Les 26 cantons, un parti politique, une commission fédérale (CFNP), une autorité fédérale de régulation (EiCom), une conférence des directeurs cantonaux et 18 organisations ont donné leur avis sur les modifications d'ordonnances. Le présent rapport porte donc sur un total de 48 prises de position. La division des sciences forestières de la Haute école spécialisée bernoise a explicitement renoncé à déposer un avis. Les cantons de Soleure et Lucerne de même que six autres participants ont approuvé le projet dans son intégralité.

Les prises de position concernant les modifications proposées sont très hétérogènes. De nombreux participants ne se sont exprimés dans le détail que sur des aspects ponctuels du projet. C'est pourquoi les avis sont analysés par thème et les résultats présentés ci-après pour chaque ordonnance.

Dans leurs commentaires généraux, les participants émettent des avis divergents sur le nouveau système des conventions-programmes. Certains déplorent son manque d'efficacité ainsi qu'une trop forte influence de la Confédération. L'application systématique du principe de subsidiarité dans le cadre des conventions-programmes est accueillie favorablement et son renforcement souhaité. Plusieurs cantons s'opposent à l'introduction de nouvelles obligations à l'échelon cantonal ou à une précision des obligations actuelles et demandent une marge de manœuvre suffisante. En outre, d'aucuns exigent que les conséquences économiques des adaptations prévues soient examinées de manière approfondie. Un participant craint des surcoûts pour les cantons.

Au niveau du contenu, les adaptations prévues dans l'ordonnance sur l'aménagement des cours d'eau et l'ordonnance sur les forêts, en particulier, de même que la diminution envisagée des subventions fédérales pour les fenêtres antibruit en vertu de l'ordonnance sur la protection contre le bruit, sont vertement critiquées. Les modifications de l'ordonnance sur la protection des eaux, de l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage, de l'ordonnance sur la chasse et de l'ordonnance sur la Commission fédérale d'experts pour la sécurité biologique, en revanche, sont majoritairement approuvées.

II. Analyse des avis

A) Avis sur les différentes ordonnances

1.1 Modifications de l'ordonnance du 2 novembre 1994 sur l'aménagement des cours d'eau (OACE)

Art. 1, let. a^{bis}, OACE

La participation des usufruitiers et des responsables de dégâts au financement de mesures d'aménagement des cours d'eau doit être ajoutée à la liste des exigences mentionnées à l'art. 1 OACE. Il s'agit d'une harmonisation avec les mesures de protection selon la loi sur les forêts, qui prévoit une disposition analogue à l'art. 35, al. 1, let. d.

Cette adaptation est vertement critiquée par la majorité. La participation des usufruitiers, notamment, a été largement rejetée au cours de l'audition. Les problèmes de délimitation et d'exécution inhérents à une telle disposition sont des arguments fréquemment avancés. On ne saurait, dans ce contexte, comparer la protection contre les crues à la protection contre les glissements de terrain et contre les avalanches ou à la conservation des forêts protectrices, car le cercle des bénéficiaires est bien plus large dans le cas de la protection contre les crues. Il serait très difficile de déterminer les usufruitiers et de calculer la part des coûts à supporter par chaque propriétaire foncier. Par ailleurs, la résistance escomptée des propriétaires concernés engendrerait des charges administratives considérables et des retards importants, voire une suspension des projets de protection contre les crues. Certains participants craignent une inégalité, car les usufruitiers à l'aise financièrement pourraient se permettre un niveau de protection supérieur à celui des propriétaires moins fortunés.

Quelques cantons jugent que la condition supplémentaire – formulée en termes absolus – pour bénéficier d'indemnités de la Confédération représente une intervention disproportionnée dans les compétences cantonales. La répartition des coûts entre les propriétaires fonciers doit être laissée à l'appréciation des cantons et n'a du reste aucune influence sur le montant des indemnités ; c'est pourquoi les intérêts (financiers) de la Confédération ne seraient pas touchés par cette mesure. Il y a de bonnes raisons de considérer la protection contre les crues comme une tâche typique de l'État et de ne pas exiger la participation des propriétaires fonciers à ces frais. De plus, certains cantons signalent que la modification proposée n'est pas compatible avec leur droit en vigueur, lequel devrait être adapté en conséquence.

Tandis que quelques participants demandent de renoncer purement et simplement à cette modification, d'autres proposent d'en atténuer la formulation. Cela donnerait davantage de marge de manœuvre aux cantons, qui auraient toujours une certaine liberté de ne pas faire participer (tous) les propriétaires fonciers aux coûts des mesures de protection ou de ne faire participer que les responsables de dégâts.

Art. 2 OACE

Par analogie à la protection contre les avalanches, les chutes de pierre et les glissements de terrain, il convient, dans le cadre de la protection contre les crues aussi, de verser des indemnités pour le déplacement d'ouvrages ou d'installations menacés vers des lieux sûrs. Cependant, cette mesure ne doit pas s'appliquer aux bâtiments et installations qui ont été construits dans des zones déjà délimitées comme dangereuses ou réputées dangereuses.

Les adaptations de l'art. 2 OACE sont également fortement critiquées. Il conviendrait de préciser à l'art. 2, al. 5, OACE que tous les bâtiments et installations ne sont pas recensés, mais que le sont uniquement ceux qui remplissaient les critères mentionnés dans la disposition au moment de la construction. Une autre critique est que le texte de l'ordonnance ne se réfère pas uniquement aux zones fortement menacées, mais également à celles qui présentent un danger moyen, faible ou résiduel. Comme il est permis de construire dans ces secteurs – parfois à certaines conditions –, il faudrait aussi assurer leur protection. Le canton de Fribourg propose donc de limiter la disposition aux « zones particulièrement menacées et présentant un risque prépondérant ». Le canton d'Obwald fait remarquer que l'adaptation proposée pénalise les cantons qui, sur recommandation de la Confédération, ont élaboré rapidement leur carte des dangers et dont les zones à bâtir se trouvent souvent dans des périmètres menacés du fait des conditions naturelles.

Quelques participants trouvent que les notions de « zones réputées dangereuses » et « sans être liés impérativement à cet emplacement » ne sont pas suffisamment claires ; ils demandent par conséquent de supprimer ces restrictions.

Art. 2a OACE

Dans le cadre du versement des indemnités, il est important que le canton sache exactement quels coûts sont imputables et lesquels ne le sont pas. La nouvelle disposition régit donc la détermination des coûts imputables ; elle s'inspire d'une disposition analogue en protection des eaux (art. 58 OEaux).

La proposition est accueillie favorablement dans l'ensemble. Certains suggèrent de ne pas exclure de manière générale l'imputation des taxes et des impôts, étant donné que ceux-ci peuvent aussi être directement nécessaires à l'accomplissement adéquat de la tâche qui donne droit à des indemnités (p. ex. taxes de mise en décharge). Par ailleurs, il faudrait ajouter à la liste des coûts imputables les mesures de gestion des populations de néophytes envahissantes.

Art. 8a OACE

L'augmentation de la limite financière de trois à dix millions de francs repose sur une proposition de l'Administration fédérale des finances.

Cette modification n'a pas été commentée durant l'audition.

Art. 24 OACE

La mise en place et l'exploitation de services d'alerte locaux ou régionaux comprennent aussi l'établissement de plans d'urgence.

Les avis concernant les modifications de l'art. 24 OACE sont mitigés. D'aucuns suggèrent de biffer la mise en place et l'exploitation de services d'alerte car c'est à la Confédération qu'il revient de donner l'alerte en cas de crues et des glissements de terrain qu'elles impliquent. Un participant souhaite que soit supprimé l'établissement de plans d'urgence, qui est une tâche incombant à la protection de la population et aux organisations de première intervention et n'a donc pas sa place dans l'OACE. D'autres participants demandent d'aligner la formulation sur celle de l'art. 16, al. 1, OFo et de préciser la définition de « dangers de l'eau » par « dangers naturels de l'eau ».

Art. 26 OACE

Pour tirer les enseignements des catastrophes naturelles, il est important de procéder à une analyse coordonnée entre la Confédération et le canton après l'événement en question. De manière générale, les événements interrégionaux ou d'une certaine importance doivent être analysés par l'OFEV.

Cette adaptation n'est pas critiquée dans son principe. Mais un participant suggère de préciser dans quel contexte l'OFEV lève les profils des cours d'eau et comment cette méthode se distingue de l'analyse de grands sinistres.

Art. 27 OACE

Les dispositions sont complétées par les termes « cadastre des ouvrages de protection » et « cadastre des événements. De plus, une obligation de documenter et d'analyser tous les sinistres est introduite.

Quelques cantons critiquent cette obligation, la jugeant disproportionnée. Ils proposent de ne pas devoir analyser tous les sinistres, mais uniquement les événements d'une certaine importance ou de ne procéder à une analyse qu'en cas de nécessité.

3.2 Modifications de l'ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFo)

Art. 15 OFo

Les documents de base pour la protection contre les catastrophes naturelles sont complétés, par analogie aux modifications concernant les études de base pour la protection contre les crues, par l'établissement du cadastre des ouvrages de protection (let. a) et l'analyse des sinistres (let. b).

Au cours de l'audition, des adaptations de la disposition ont été exigées conformément aux commentaires du nouvel article 27 OACE. Quelques participants émettent des réserves quant à l'interprétation et à l'application de la prescription et demandent que la marge de manœuvre des cantons soit élargie.

Art. 16 OFo

La mise en place et l'exploitation de services d'alerte locaux ou régionaux comprennent aussi l'établissement de plans d'urgence. C'est pourquoi la disposition a été complétée dans ce sens.

Comme l'art. 24 OACE, cette adaptation est critiquée par certains. Deux cantons demandent de préciser le danger concerné par analogie à l'art. 24 OACE. Par ailleurs, d'autres participants font remarquer que les cantons devraient disposer d'une certaine marge de manœuvre pour l'établissement des plans d'urgence et définir eux-mêmes leur contenu en tenant compte des conditions locales et de leurs expériences en cas d'événement. D'autres encore déplorent que l'introduction d'une prescription légale exigeant la gestion de plans d'urgence mobilise des capacités administratives supplémentaires et entraîne des surcoûts encore non quantifiables actuellement pour les cantons. Une réglementation au niveau communal ou dans le cadre de la protection civile contre les catastrophes serait plus efficace. Un autre participant demande de biffer la modification en arguant que les plans d'urgence n'ont rien à faire dans la législation sur les forêts.

Art. 18 OFo

Dans leur planification directrice, les cantons doivent tenir compte des résultats de la planification forestière qui ont des effets sur l'organisation du territoire.

Cette adaptation est acceptée par la majorité des cantons. Trois d'entre eux demandent cependant sa suppression pure et simple. Ils mentionnent que la loi sur l'aménagement du territoire régleme suffisamment ce domaine à l'échelon fédéral et que l'exécution supplémentaire incombe aux cantons. Un canton s'oppose à l'intégration contraignante de la planification dépassant le cadre d'une entreprise dans le plan directeur, car les conditions requises à l'art. 18, al. 3, OFo peuvent également être garanties sous une autre forme. Autre argument avancé : la discussion d'une telle adaptation ne peut être menée que dans le cadre de la révision complète de l'OFo à venir.

Art. 39 OFo

Aucune indemnité ne doit plus être allouée pour les mesures de protection des bâtiments et des installations qui ont été construits dans des zones délimitées comme étant dangereuses ou réputées dangereuses, sans être impérativement liés à cet emplacement.

Tandis que certains participants approuvent explicitement la modification proposée, d'autres la remettent en question tout comme l'art. 2 OACE. Ces derniers critiquent par analogie le fait que la disposition englobe également des zones présentant un danger moyen, faible ou résiduel. Cela contredit le droit de l'aménagement du territoire, qui autorise de nouvelles constructions à ces endroits. Dans les cantons dont une vaste superficie des zones à bâtir se situe dans des secteurs de danger – souvent de niveau faible –, cette disposition semblerait exclure à l'avenir presque toute aide financière de la Confédération pour des mesures de protection. En outre, il convient de préciser dans la disposition que seuls sont recensés les bâtiments et les installations qui remplissaient les critères mentionnés au moment de la construction. Enfin, la formulation vague due à des notions juridiques imprécises est également critiquée, notamment le critère des « zones réputées dangereuses ».

Art. 39a OFo

La nouvelle disposition et celle sur la détermination des coûts imputables en matière de protection contre les crues (art. 2a OACE) ont été harmonisées.

De manière générale, cette modification a rencontré un écho favorable au cours de l'audition, bien que certains participants critiquent la disposition pour les mêmes raisons que l'art. 2a OACE. Une différenciation dans l'imputation des taxes et des impôts est exigée, ces derniers étant parfois aussi directement nécessaires à l'accomplissement adéquat de la tâche qui donne droit à des indemnités. Un participant estime que la réglementation sur les taxes et les impôts est superflue puisque ces postes sont négligeables en regard des coûts totaux et qu'il s'agit d'un détail opérationnel. Un autre voit dans la première phrase de la proposition d'art. 39a, al. 1, OFo, une répétition de la réglementation généralement applicable selon l'art. 14, al. 1, de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités. C'est pourquoi il propose de la supprimer. Enfin, par analogie à l'art. 2a OACE, il est demandé d'ajouter à la liste des coûts imputables les mesures de gestion des populations de néophytes envahissantes qui entravent la fonction protectrice de la forêt.

Art. 43 OFo

Le calcul des aides financières à l'élaboration des bases de planification dépassant le cadre d'une entreprise et aux mesures d'amélioration des conditions de gestion a été modifié.

Cette adaptation est accueillie favorablement par une forte majorité, mais certains demandent de clarifier la portée et l'interprétation de la disposition. Un participant apprécie la marge de manœuvre accrue que la modification entraîne pour les cantons mais remet en question la nécessité des aides financières pour améliorer les conditions de gestion. En outre, un critère supplémentaire, « l'ampleur et la qualité des bases de planification », est exigé pour les aides financières aux mesures d'élaboration des bases de planification cantonales dépassant le cadre d'une entreprise. Un autre participant critique la restriction des mesures au sens de l'art. 43, al. 1, let. b, OFo en faveur des exploitations forestières : la disposition devrait permettre de prendre toutes les mesures d'optimisation en faveur de l'ensemble de l'économie forestière. Un participant exige que les organismes de commercialisation du bois existants continuent à bénéficier du soutien de la Confédération après cette adaptation. En outre, il est suggéré d'adapter l'art. 43, al. 3, OFo au fait que les aides financières ne dépendent plus de la condition de la « quantité de bois utilisée en commun ».

3.3 Modifications de l'ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux)

Art. 41 OEaux

Le délai pour l'achèvement des planifications stratégiques pour les étendues d'eau s'est révélé trop serré et est prolongé de quatre ans.

Deux organisations demandent de renoncer à une prolongation du délai concernant la planification stratégique des revitalisations, tandis que deux cantons l'approuvent explicitement. Les opposants motivent leur rejet par le fait que l'espace réservé aux étendues d'eau doit avoir été déterminé d'ici au 31 décembre 2018 conformément à la disposition transitoire de l'ordonnance sur la protection des eaux. Elles craignent que les projets de revitalisation qui utiliseraient un espace supérieur à celui qui a été fixé soient abandonnés quatre ans plus tard, bien que l'espace réservé aux eaux doive être augmenté dans ce cas, conformément à l'art. 41b OEaux. Quelques cantons demandent que l'OFEV fournisse rapidement les bases méthodologiques des planifications stratégiques pour les étendues d'eau tout en laissant une marge de manœuvre suffisante aux cantons – en particulier à ceux qui ont débuté tôt avec la mise en œuvre.

Disposition transitoire relative à l'art. 54b OEaux

La disposition transitoire à l'al. 3 doit être prolongée de quatre ans supplémentaires (une période de programme) pour que le montant des indemnités continue dans un premier temps à être déterminé en fonction de la portée des mesures jusqu'à ce que les prix standard par unité de prestation pour la revitalisation d'eaux puissent être fixés.

La prolongation de la disposition transitoire est bien accueillie, même si certains participants critiquent l'intention de la Confédération de soutenir à l'avenir les revitalisations par des montants forfaitaires et des prix standard par unité de prestation. Cette manière de faire ne tiendrait pas compte des différentes conditions applicables aux projets de revitalisation. Il faudrait plutôt appliquer le critère des coûts effectifs. D'autres participants souhaitent en priorité s'appuyer sur les bénéfiques pour la nature et le paysage ou, en maintenant la disposition transitoire, sur la portée des mesures.

3.4 Modification de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB)

Art. 24 OPB

Dans l'optique du principe de la lutte contre le bruit à la source, l'adaptation prévue de l'art. 24 OPB vise à réduire de moitié les subventions allouées aux fenêtres antibruit et à utiliser les fonds ainsi libérés pour financer des mesures à la source.

Si cette adaptation est explicitement approuvée par quelques participants, qui renvoient au principe de la lutte contre le bruit à la source, elle est cependant fortement critiquée par une large majorité. L'argument avancé est le suivant : les fenêtres antibruit demeurent souvent la meilleure mesure – et la seule à être efficace – contre le bruit. Les revêtements peu bruyants représentent rarement une option, car ils ne sont pas judicieux partout en raison notamment de leur durée de vie réduite, de leur mauvaise résistance au gel et du surcroît d'entretien. Par ailleurs, ils ne protègent pas de n'importe quel type de bruit, p. ex. celui du trafic aérien. Les facteurs cités jouent particulièrement un rôle pour les revêtements routiers à plus de 600 mètres d'altitude ou dans les zones densément peuplées. Par conséquent, les fenêtres antibruit sont souvent l'unique possibilité de protéger l'être humain contre les nuisances sonores résiduelles.

En outre, selon certains participants, la nouvelle réglementation toucherait particulièrement les cantons et communes qui, en complément de la contribution fédérale, versent des contributions volontaires pour l'installation de fenêtres antibruit le long des routes où les nuisances sonores se situent entre la valeur d'alarme et la valeur limite d'immission. Ces cantons devraient injecter davantage de ressources financières ou adapter leur modèle de subventions.

Un autre argument souvent avancé est que l'adaptation proposée constitue une décision de principe qui ne devrait pas être prise durant le délai d'assainissement en cours. La façon dont les règlements transitoires pourraient être conçus et en particulier comment les projets retardés par de longues procédures de recours pourraient être pris en compte n'est pas claire. Cela entraînerait une inégalité de traitement entre les projets mis en œuvre jusqu'à présent et les nouveaux projets prévus. Par ailleurs, un grand nombre de mesures ont déjà été adoptées ou sont en phase de mise en œuvre ; il ne serait donc plus guère possible d'adapter les projets ni de les réaliser d'ici au délai d'assainissement prévu en mars 2018.

3.5 Modifications de l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN)

Art. 13 OPN

L'énumération des instances tenues de collaborer est complétée par les organes de l'aménagement du territoire.

Cette adaptation est approuvée. Deux cantons demandent en outre d'y ajouter les organes de la protection de l'environnement ainsi que les propriétaires fonciers.

Art. 29 OPN

Il s'agit d'une adaptation formelle, c'est-à-dire d'une correction des renvois cités dans la norme.

Cette adaptation n'a pas été commentée ou du moins pas critiquée.

3.6 Modification de l'ordonnance du 29 février 1988 sur la chasse (OChP)

Art. 15 OChP

Les cantons doivent tenir compte des besoins de la protection des espèces et des biotopes pour élaborer les plans directeurs et plans d'affectation.

Cette adaptation est favorablement accueillie par la majorité. D'aucuns font remarquer qu'elle comble une lacune dans la protection des espèces et des biotopes et qu'elle permettra de mieux protéger les espèces et biotopes protégés par la législation sur la chasse. Mais certains mettent en garde contre les conséquences financières possibles. Deux participants font remarquer en plus qu'avec cette adaptation, une surface considérable du pays serait mise sous protection, ce qui n'est pas nécessaire.

3.7 Modification de l'ordonnance du 20 novembre 1996 sur la Commission fédérale d'experts pour la sécurité biologique

Art. 1, 3, 5, 6 et 15 de l'ordonnance sur la Commission fédérale d'experts pour la sécurité biologique

Les articles mentionnés sont harmonisés avec la pratique et le droit en vigueur.

Ces adaptations n'ont pas été commentées durant l'audition.