



Révision de l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE)

Rapport explicatif (après audition)

Sommaire

1	Révision de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE).....	2
1.1	Contexte	2
1.2	Généralités.....	2
1.3	Commentaire des différentes modifications.....	3
1.4	Autres modifications.....	7
2	Rapport avec le droit européen	8
3	Conséquences pour la Confédération, les cantons et l'économie	8

1 Révision de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE)

1.1 Contexte

Le 27 septembre 2013, le Parlement a approuvé l'adhésion de la Suisse à la Convention d'Aarhus (Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement). Il a adopté simultanément les modifications apportées à la loi sur la protection de l'environnement (LPE) en lien avec la ratification de la convention.

La Convention d'Aarhus est contraignante pour la Suisse depuis le 1^{er} juin 2014 (cf. RO 2014 1027 ss). Les adaptations de la LPE sont entrées en vigueur le 1^{er} juin 2014 (RO 2014 1021 ss).

Les modifications de la LPE ne nécessitent pas d'adapter des ordonnances. En revanche, la Convention d'Aarhus, en devenant contraignante pour la Suisse, requiert l'élargissement de la liste des installations soumises à l'EIE. L'art. 6 de la convention exige la participation du public concerné aux décisions relatives aux installations énumérées à l'annexe I. En vertu de l'art. 6, al. 6, de la convention, la demande d'autorisation doit comprendre une description des effets importants sur l'environnement et une description des mesures envisagées pour prévenir ou réduire ces effets. Selon le droit interne suisse, ces documents correspondent à un rapport d'impact sur l'environnement (RIE). Les installations énumérées à l'annexe I de la convention doivent dès lors être soumises à l'EIE selon l'annexe de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement, comme le Conseil fédéral l'a déjà indiqué dans son message concernant la Convention d'Aarhus (FF 2012 4048). Ce message mentionnait également les types d'installations concernés (FF 2012 4047, note 42).

La révision permet en outre de procéder à quelques autres adaptations de l'annexe de l'OEIE (actualisation des renvois à des lois, etc.).

1.2 Généralités

La grande majorité des installations soumises à l'EIE en vertu de l'annexe I de la Convention d'Aarhus figurent déjà dans l'annexe de l'OEIE. Toutefois, quelques installations industrielles mentionnées dans l'annexe de la convention ne sont pas soumises à l'EIE selon la liste actuelle de l'OEIE. Ces types d'installations ayant des effets sensibles sur l'environnement, leur inscription sur la liste des installations soumises à l'EIE est conforme à l'art. 10a, al. 2, LPE.

Le Conseil fédéral a déjà détaillé les onze nouveaux types d'installations industrielles dans son Message portant approbation de la Convention d'Aarhus et de son application ainsi que de son amendement¹. Deux types d'installations existantes doivent être complétés par de nouveaux éléments (raffineries de pétrole et raffineries de gaz, fabrication de verre et de fibres de verre).

Un type d'installation (n° 70.9) est en outre abrogé, car son contenu est intégré au nouveau type d'installation n° 70.21. L'annexe I de la Convention d'Aarhus comprend également des types d'installations dont l'aménagement en Suisse n'est pas ou que peu probable. Il s'agit par exemple d'installations destinées à la fabrication de carbone (charbon dur) ou d'électrographite par combustion ou graphitisation ou encore de zones d'extraction de tourbe. Ces types d'installations n'ont pas été intégrés à l'annexe de l'OEIE.

En outre, pour certains types d'installations, les valeurs seuils de la Convention d'Aarhus diffèrent de celles de l'OEIE. Les valeurs seuils suisses pour les installations soumises à l'EIE ne doivent être adaptées que

¹ FF 2012 4047, note 42

lorsque celles de la convention sont plus basses que celles de l'OEIE. Deux types d'installations sont concernés (n° 21.2 et 70.11). Lorsque ce sont les valeurs seuils actuelles de l'OEIE qui sont inférieures, il n'y a pas d'infraction à la convention et ces valeurs, correspondant au contexte suisse, peuvent être conservées.

La modification de l'annexe comprend également quelques adaptations qui ne concernent pas directement la révision requise par la Convention d'Aarhus (p. ex. mise à jour de renvois à des lois).

La procédure d'audition a donné lieu à des remarques qui ne sont pas directement liées à la révision. On a procédé aux adaptations lorsqu'il s'agissait par exemple de préciser des procédés ou de supprimer des recoupements entre des types d'installations nouveaux et existants. Lorsqu'il s'agissait de demandes d'abrogation de types d'installations ou d'adaptation de valeurs seuils, il n'y a pas eu de changement, soit parce que ce n'était pas possible en raison de la convention, soit parce que les modifications de l'annexe de l'OEIE qui ne sont pas liées à la Convention d'Aarhus ne seront examinées que lors de la prochaine évaluation de l'ensemble de l'annexe.

1.3 Commentaire des différentes modifications

1.3.1 Préambule, disposition transitoire et entrée en vigueur

Préambule : La Suisse étant Partie à la Convention d'Aarhus depuis le 1^{er} juin 2014 et cette convention comprenant des dispositions dans le domaine de l'étude de l'impact sur l'environnement, la convention doit figurer dans le préambule.

Art. 24. Disposition transitoire : Pour garantir la sécurité du droit pour les requérants et l'efficacité des procédures d'autorisation déjà entamées, les demandes en cours d'examen lors de l'entrée en vigueur de la modification doivent être régies par l'ancien droit.

Date d'entrée en vigueur (point IV) : L'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} octobre 2015.

1.3.2 Annexe de l'OEIE

11 Circulation routière

Type d'installation n° 11.2 Routes principales qui ont été construites avec l'aide de la Confédération

La loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (LUMin)² a remplacé l'ancienne loi fédérale concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants. Le renvoi à cette loi est donc actualisé. Cette modification n'est pas liée à la Convention d'Aarhus.

12 Trafic ferroviaire

Type d'installation n° 12.1 Nouvelles lignes de chemin de fer

Depuis la réforme des chemins de fer I (1999), il n'y a plus de distinction entre les CFF et les autres entreprises de chemins de fer concessionnaires. La procédure est donc uniformisée et correspond à l'art. 6 de la loi fédérale sur les chemins de fer³. Cette modification n'est pas liée à la Convention d'Aarhus.

² RS 125.116.2

³ RS 742.101

21 Production d'énergie

Type d'installation n° 21.2 Installations destinées à la production d'énergie thermique (annexe I, ch. 1, point 3, de la Convention d'Aarhus)

Les installations destinées à la production d'énergie thermique sont déjà soumises à l'EIE en Suisse.

L'annexe de l'OEIE distingue les énergies fossiles, renouvelables et combinées. Pour les énergies fossiles, le seuil doit passer de 100 MW à 50 MW pour correspondre à la Convention d'Aarhus. Une amélioration rédactionnelle est en outre apportée à l'énumération des trois types d'énergies (lettres a, b et c).

Pour les turbines à gaz, qui pourraient être de plus en plus utilisées pour couvrir les pics de la demande en électricité, les principaux polluants sont les oxydes d'azote. Les quantités produites justifient un seuil plus élevé que celui des installations fonctionnant avec des biocarburants. De plus, les émissions de poussières fines et de suie des turbines à gaz sont négligeables par rapport à celles des installations de biomasse.

Type d'installation n° 21.3 Centrales à accumulation et centrales au fil de l'eau

La procédure pour les cours d'eau internationaux ne change pas. Il s'agit d'une procédure en une étape, au cours de laquelle la concession est octroyée et les plans sont approuvés.

La modification de la procédure pour les cours d'eau cantonaux n'est pas liée à la ratification de la Convention d'Aarhus, mais elle suit la pratique des cantons et simplifie les procédures. Les cantons auront désormais la possibilité de réaliser une EIE en une étape pour les centrales hydrauliques situées sur des cours d'eau cantonaux, dans la mesure où le droit cantonal prévoit que les procédures d'octroi de la concession et d'approbation des plans peuvent être regroupées. Cette solution est prévue depuis le 1^{er} janvier 2000 par l'art. 62 de la loi du 22 décembre 1916 sur les forces hydrauliques⁴ pour les aménagements hydro-électriques internationaux autorisés par la Confédération.

Normalement, une procédure d'octroi de la concession est aussi réalisée pour les cours d'eau cantonaux (art. 38 de la loi du 22 décembre 1916 sur les forces hydrauliques, LFH⁵), mais on peut aussi suivre une autre procédure en vertu du droit cantonal, lorsque le droit d'utilisation est accordé à une communauté sous une autre forme que celle de la concession (art. 3, al. 2, LFH).

Pour faciliter la compréhension, les lettres a) et b) ont été interverties et la formulation a été légèrement modifiée.

Type d'installation n° 21.6 Raffineries de pétrole et de gaz (annexe I, ch. 1, point 1, de la Convention d'Aarhus)

Les raffineries de pétrole sont déjà soumises à l'EIE. La Convention d'Aarhus exigeant que les raffineries de gaz le soient également, elles sont ajoutées au type d'installation « raffineries de pétrole », étant donné que la construction de raffineries de gaz en Suisse ne peut être exclue.

22 Transport et stockage d'énergie

Type d'installation n° 22.1 (installations de transport par conduites)

La formulation du type d'installation no 22.1 ne correspond pas à la Loi fédérale du 4 octobre 1963 sur les installations de transport par conduites de combustibles ou carburants liquides ou gazeux⁶. Le terme « conduites » doit en effet être remplacé par « installations de transport par conduites ». Il est par ailleurs

⁴ RS 721.80

⁵ RS 721.80

⁶ RS 746.1

précisé que seules les installations qui font l'objet d'une procédure ordinaire d'approbation des plans sont soumises à l'EIE.

7 Industrie

Type d'installation n° 70.9 Abattoirs et boucheries en gros d'une capacité de production supérieure à 5000 t par an

Ce type d'installation est abrogé et son contenu est intégré au nouveau type d'installation n° 70.21 (cf. aussi les indications relatives au n° 70.21).

Type d'installation n° 70.11 Installations destinées à la fabrication du verre et de fibres de verre (annexe I, ch. 3, point 3, de la Convention d'Aarhus)

Selon l'OIE en vigueur, les verreries d'une capacité de production supérieure à 30 000 t par an sont soumises à l'EIE. En vertu de la Convention d'Aarhus, l'EIE est obligatoire pour la fabrication aussi bien de verre que de fibres de verre. La convention fixe en outre une valeur seuil inférieure (capacité de fusion supérieure à 20 t par jour).

La fabrication de fibres de verre est donc ajoutée au type d'installation n° 70.11 et la valeur seuil de la Convention d'Aarhus est reprise.

Type d'installation n° 70.13 Installations destinées à la fabrication de papier et de carton (annexe I, ch. 7, let. b, de la Convention d'Aarhus)

La Convention d'Aarhus mentionne, outre les fabriques de cellulose, qui sont soumises à l'EIE en vertu du droit suisse, les installations destinées à la fabrication de papier et de carton, avec une capacité de production supérieure à 20 t par jour. Ce type d'installation est donc ajouté en vertu de la Convention d'Aarhus.

Type d'installation n° 70.15 Installations de traitement de surface de métaux et de matières plastiques utilisant un procédé électrolytique ou chimique (annexe I, ch. 2, point 6, de la Convention d'Aarhus)

Ces installations sont désormais soumises à l'EIE si le volume des cuves dépasse 30 m³.

Type d'installation n° 70.16 Installations destinées à la production de chaux dans des fours rotatifs ou dans d'autres fours (annexe I, ch. 3, point 1, de la Convention d'Aarhus)

Les cimenteries sont déjà soumises à l'EIE (type d'installation n° 70.10). La production de clinker faisant partie de celle de ciment, elle est couverte par le n° 70.10. Désormais, la production de chaux dans des fours rotatifs ou dans d'autres fours, avec une capacité de production supérieure à 50 t par jour, est également soumise à l'EIE.

Type d'installation n° 70.17 Installations destinées à la fusion de matières minérales, y compris celles destinées à la production de fibres minérales (annexe I, ch. 3, point 4, de la Convention d'Aarhus)

Ce type d'installation est désormais soumis à l'EIE. La valeur seuil correspond à une capacité de fusion supérieure à 20 t par jour.

Type d'installation n° 70.18 Installations destinées à la fabrication de produits céramiques par cuisson (annexe I, ch. 3, point 5, de la Convention d'Aarhus)

Ce type d'installation est désormais également soumis à l'EIE. La valeur seuil correspond à une capacité de production supérieure à 75 tonnes par jour ou à une capacité de four supérieure à 4 m³ et une densité d'enfournement supérieure à 300 kg/m³ par four. Parmi les produits céramiques, la convention mentionne les tuiles, les briques, les pierres réfractaires, les carrelages, le grès ou la porcelaine.

Type d'installation n° 70.19 Installations destinées au prétraitement ou à la teinture de fibres ou de textiles (annexe I, ch. 19, point 1, de la Convention d'Aarhus)

Ce type d'installation est ajouté à la liste des installations soumises à l'EIE. La valeur seuil correspond à une capacité de traitement supérieure à 10 t par jour. Par prétraitement, il faut entendre notamment les opérations de lavage, blanchiment, mercerisage.

Type d'installation n° 70.20 Installations destinées au traitement de surface de matières, d'objets ou de produits à l'aide de solvants organiques (annexe I, ch. 19, point 5, de la Convention d'Aarhus)

Pour ce type d'installation, la valeur seuil correspond à une capacité de consommation de solvants supérieure à 150 kg par heure ou à 200 t par an.

Type d'installation n° 70.21 Abattoirs, boucheries en gros et autres exploitations destinées à la fabrication de produits alimentaires à partir de matières premières animales (annexe I, ch. 19, point 3b i, de la Convention d'Aarhus)

Lorsque les matières premières sont d'origine animale – à l'exception du lait –, la valeur seuil selon l'annexe de la Convention d'Aarhus correspond à une capacité de production de produits finis supérieure à 75 t par jour.

Pour les matières premières végétales, elle correspond à une capacité de production de produits finis supérieure à 300 t par jour (valeur moyenne sur une base trimestrielle)⁷.

Le nouveau type d'installation n° 70.21 présente des recoupements avec l'actuel type n° 70.9. La façon la plus simple de résoudre ces problèmes de recoupement est d'abroger le type n° 70.9 et de compléter la désignation du type n° 70.21 en ajoutant « abattoirs, boucheries en gros et... ». En outre, la valeur seuil de 5000 t par an figurant au type d'installation n° 70.9 est convertie pour correspondre au volume de production quotidienne et adaptée à la situation de la Suisse. La nouvelle valeur de 30 t de produits finis par jour correspond à peu près au double de la valeur seuil de l'actuel type d'installation n° 70.9 (abattoirs et boucheries en gros).

Type d'installation n° 70.22 Installations destinées à la fabrication de produits alimentaires à partir de matières premières végétales ⁸ (annexe I, ch. 19, point 3b ii, de la Convention d'Aarhus)

La valeur seuil selon la Convention d'Aarhus correspond à une capacité de production de produits finis supérieure à 300 t par jour (valeur moyenne sur une base trimestrielle).

Type d'installation n° 70.23 Installations de traitement et de transformation du lait (annexe I, ch. 19, point 3c, de la Convention d'Aarhus)

Pour ce type d'installation, la valeur seuil correspond à une capacité de réception de plus de 200 t de lait par jour (valeur moyenne sur une base annuelle).

8 Autres installations

Type d'installation n° 80.1 Améliorations foncières intégrales

Ne concerne que les textes français et italien. Le terme d'« améliorations foncières générales » est remplacé par celui d'« améliorations foncières intégrales », conformément à la terminologie employée dans l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (OAS)⁹.

⁷ Une valeur moyenne sur une base trimestrielle permet d'équilibrer les pics temporaires de production (p. ex. dans les sucreries).

⁸ Après la procédure d'audition, deux types d'installations ont été introduits pour distinguer la fabrication de produits alimentaires à partir de matières premières animales de la fabrication de produits alimentaires à partir de matières premières végétales.

⁹ RS 913.1

Type d'installation n° 80.9 Dispositifs de captage ou installations d'alimentation artificielle des eaux souterraines (annexe I, ch. 10, de la Convention d'Aarhus)

Ce type d'installation est désormais également soumis à l'EIE. La valeur seuil correspond à un volume annuel d'eau à capter ou à recharger égal ou supérieur à 10 millions de m³. Les termes utilisés dans la Convention d'Aarhus ont été adaptés à la terminologie suisse.

La valeur seuil de 10 millions de m³ par an est relativement élevée pour la situation en Suisse. Cela signifie que seules les plus grosses stations de pompage seront soumises à l'EIE.

1.4 Autres modifications

1.4.1 Modification de l'ODO : inscription de la Société suisse de pédologie sur la liste des organisations environnementales habilitées à recourir

La Société suisse de pédologie (SSP) a demandé au Conseil fédéral, le 12 juillet 2013, de lui conférer le droit de recourir en vertu des art. 55 LPE et 12 LPN. L'octroi du droit de recours exige une modification de l'ordonnance du 27 juin 1990 relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage (ODO)¹⁰. Les art. 55 LPE et 12 LPN prévoient cinq conditions pour l'octroi du droit de recours. Les documents fournis par la SSP prouvent que ces conditions sont remplies :

- Il s'agit d'une association – et donc d'une organisation à but non lucratif (art. 1 des statuts). Ses activités pratiques sont également à but non lucratif.
- Il s'agit d'une organisation vouée à la protection de l'environnement et à la protection de la nature et du paysage : selon ses statuts, la SSP encourage l'acquisition et la diffusion des connaissances pédologiques et agit pour la préservation à long terme de la fertilité du sol. Or la protection du sol est régie par la LPE (chapitre 5 : Atteintes portées au sol, art. 33 à 35). L'organisation s'engage aussi concrètement pour la protection du sol.
- Il s'agit d'une organisation active au niveau national, comme cela ressort tant des statuts que des rapports annuels. Si l'organisation travaille prioritairement en Suisse alémanique, elle est également active en Suisse romande et au Tessin. Ses membres proviennent de toute la Suisse.
- L'organisation n'a pas d'activités économiques excessives : ses activités économiques ne sont pas prédominantes et elles servent le but de l'organisation.
- L'organisation existe depuis plus de dix ans (depuis 1975). Les conditions ci-dessus ont toujours été remplies au cours des dix dernières années.

La SSP remplit donc les conditions prévues par les art. 55 LPE et 12 LPN pour l'octroi du droit de recours des associations.

1.4.2 Modification de l'ODO : fusion d'Aqua Viva et du Rheinaubund

Deux organisations environnementales habilitées à recourir, Aqua Viva (organisation n°17, annexe ODO) et le Rheinaubund (organisation n°1, annexe ODO), ont fusionné le 8 septembre 2012 pour former une seule organisation Aqua Viva – Rheinaubund. Cette organisation a pris le nom d'Aqua Viva le 10 mai 2014. L'annexe de l'ODO ne mentionne donc plus qu'Aqua Viva au n° 1, le n° 17 étant abrogé.

¹⁰ RS 814.076

1.4.3 Modification de l'ordonnance sur la protection des eaux

Art. 50 OEaux

En ratifiant la Convention d'Aarhus, la Suisse s'est engagée à mettre à la disposition du public les informations sur l'environnement au sens de l'art. 4 de la convention (art. 10g, al. 1, LPE). À l'échelon fédéral, la loi du 17 décembre 2004 sur la transparence¹¹ assure déjà cet accès aux informations depuis quelque temps. La plupart des cantons ont aussi une loi sur la transparence et ceux qui n'ont pas de réglementation appliquent par analogie la LTrans de la Confédération dans le domaine des informations sur l'environnement (art. 10g, al. 4, LPE). Les conditions régissant la publication des documents sur la protection des eaux sont donc fixées par la LTrans ou par les dispositions cantonales correspondantes, qui garantissent également la prise en compte de la protection des données. Dans ce contexte, la disposition distincte dans l'ordonnance sur la protection des eaux n'est plus nécessaire et doit donc être abrogée.

2 Rapport avec le droit européen

Dans l'UE, les installations figurant à l'annexe I de la Convention d'Aarhus sont également soumises à l'EIE. Elles sont inscrites soit dans la liste de la directive du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (85/337/CEE)¹², soit dans la liste des installations de la directive 2010/75 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles. Pour les installations mentionnées en annexe de la directive relative aux émissions industrielles, la procédure d'autorisation est similaire à celle de l'EIE. Le requérant doit également établir un rapport environnemental.

3 Conséquences pour la Confédération, les cantons et l'économie

Les modifications proposées n'ont pas de conséquences pour la Confédération.

Les types d'installations ajoutés à la liste des installations soumises à l'EIE sont autorisés par les autorités cantonales. Les dépenses supplémentaires sont réduites car il s'agit principalement d'installations peu fréquentes en Suisse.

L'inscription de nouvelles installations industrielles à l'annexe de l'OEIE a des répercussions pour les entreprises correspondantes. Mais il ne faut procéder à une EIE qu'en cas de construction d'une nouvelle installation ou de modification considérable. Les conséquences de cette modification pour l'économie devraient donc être globalement modestes (cf. aussi le message du Conseil fédéral, FF 2012 4063, point 4.3).

¹¹ RS 152.3

¹² Modifiée par la directive du 3 mars 1997 (97/11/CE)