



22.03.2017

Rapport explicatif

de la modification de l'ordonnance sur la protection des eaux

Paquet d'ordonnances environnementales du printemps 2017

N° de référence : P101-1968

1 Introduction

La présente modification de l'ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux, RS 814.201) concerne des dispositions sur l'espace réservé aux eaux et un article régissant la taxe fédérale sur les eaux usées.

Depuis la révision de la loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20, modification en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011), les cantons sont tenus de déterminer l'espace nécessaire aux eaux superficielles. Cet espace réservé a pour rôle de garantir leurs fonctions naturelles, la protection contre les crues et l'utilisation des eaux. Il doit être aménagé et exploité de manière extensive. Le Conseil fédéral a réglé les détails dans l'OEaux. L'application pratique de ces dispositions de l'OEaux a soulevé des questions pour lesquelles des solutions ont été élaborées au cours d'un processus mené par la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP). Ces solutions ont été éditées dans deux fiches techniques : « Espace réservé aux eaux en territoire urbanisé » (10 janvier 2013) et « Espace réservé aux eaux et agriculture » (20 mai 2014). La révision de l'ordonnance entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016 a permis d'ancrer dans l'ordonnance les solutions proposées dans cette seconde fiche, afin d'assurer la sécurité du droit et aussi de garantir une exécution uniforme.

En 2015, le Parlement a adopté la motion 15.3001 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États (CEATE-E), intitulée « Prévoir une marge de manœuvre dans l'ordonnance sur la protection des eaux ». Cette motion chargeait le Conseil fédéral de modifier l'ordonnance sur la protection des eaux de manière à ce que les cantons disposent de la plus grande marge de manœuvre possible pour délimiter l'espace réservé aux eaux et pouvoir ainsi tenir compte des particularités locales. En réponse à la motion, la DTAP a créé une plateforme d'échange « Espace réservé aux eaux », étudié toutes les options et élaboré les orientations que devait prendre une nouvelle adaptation de l'OEaux.

La modification de l'OEaux qui porte sur les dispositions régissant l'espace réservé aux eaux est le résultat des efforts déployés par la DTAP pour assouplir, comme le demande la motion, les dispositions régissant l'espace réservé aux eaux. Cette modification, conjointement à celle entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016, vise à mettre en œuvre la motion 15.3001 de la CEATE-E.

Le 1^{er} janvier 2016 sont entrées en vigueur les prescriptions de l'OEaux qui règlent les mesures destinées à assurer l'élimination des composés traces dans les stations d'épuration des eaux usées (STEP) et le financement de ces mesures. La taxe fédérale sur les eaux usées, qui sert à financer ces mesures, a donc été perçue pour la première fois en 2016. Au cours de cette opération, il est apparu que nombre des STEP assujetties à la taxe ne sont pas en mesure, pour des raisons d'organisation ou d'ordre financier, de s'acquitter du versement dans le délai prévu par l'OEaux, raison pour laquelle le délai de paiement est prolongé.

2 Grandes lignes du projet

Les six réglementations supplémentaires régissant l'espace réservé aux eaux et la taxe fédérale sur les eaux usées ont pour but d'élargir la marge de manœuvre des autorités chargées de l'exécution et celle des exploitants de STEP.

1. Pour autant que la protection contre les crues soit garantie, l'espace réservé aux eaux peut être adapté aux conditions topographiques sur les tronçons de cours d'eau qui occupent pratiquement tout le fond de la vallée et qui sont bordés des deux côtés de versants dont la déclivité ne permet aucune exploitation agricole.

2. Pour les très petits cours d'eau, les cantons ont la possibilité de renoncer à fixer l'espace réservé pour autant que des intérêts prépondérants ne s'y opposent pas.
3. Seules les installations dont l'implantation est imposée par leur destination et qui servent des intérêts publics peuvent être construites dans l'espace réservé aux eaux. Dans les zones densément bâties, les autorités peuvent en outre autoriser les installations conformes à l'affectation de la zone pour autant qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. À l'avenir, en dehors de ces zones, elles pourront également autoriser des installations isolées dans le but d'utiliser les terrains encore non construits. De petites installations servant à l'utilisation des eaux pourront aussi être autorisées.
4. Des routes, chemins et voies ferrées se trouvent souvent dans l'espace réservé aux eaux. Selon le cas, celui-ci comprend également une bande étroite de terrain située côté terre par-delà la voie de communication. À certaines conditions, cette bande peut ne pas être assujettie aux restrictions d'exploitation visées à l'art. 41c, al. 3 et 4, OEaux.
5. Il est précisé qu'il faut compenser les terres cultivables ayant la qualité de surfaces d'assolement (SDA) affectées à des mesures constructives de protection contre les crues ou de revitalisation des eaux. Cette précision doit garantir que cette compensation aura lieu conformément au plan sectoriel de la Confédération visé à l'art. 29 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire.
6. Le délai de paiement fixé dans le cadre de la perception de la taxe fédérale sur les eaux usées doit être prolongé.

3 Compatibilité avec le droit de l'Union européenne (UE)

Les modifications proposées sont compatibles avec le droit de l'UE. Depuis 2000, la Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (Directive-cadre sur l'eau, DCE) est en vigueur dans l'Union européenne. Elle établit un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau aux fins de protéger toutes les formes d'eau (eaux intérieures, de surface, de transition, côtières et souterraines). La DCE n'est pas contraignante pour la Suisse, il n'en découle donc pas d'obligations directes pour la Suisse. Elle édicte des règles pour mettre fin à la détérioration de l'état des eaux et parvenir, par un programme d'amélioration, à un bon état des rivières, lacs et eaux souterraines. Prévoyant l'obligation générale de déterminer l'espace réservé aux eaux et de revitaliser les eaux, la LEaux poursuit les mêmes objectifs. Les exceptions proposées ici pour la délimitation et l'utilisation de l'espace réservé aux eaux doivent donner aux autorités la possibilité de déroger aux dispositions générales dans les cas où seule une atteinte minime portée aux eaux est à craindre.

Certains États membres de l'UE, telle l'Allemagne, prélèvent une taxe nationale sur les eaux usées, mais une telle taxe n'existe pas à l'échelle de l'UE. L'adaptation du délai de paiement dans le cadre de la perception de la taxe fédérale sur les eaux usées ne constitue qu'une modification mineure. Elle n'affecte en rien la compatibilité avec le droit de l'Union européenne.

4 Commentaire des articles

Art. 41a Espace réservé aux cours d'eau

Titre et al. 1 à 3

Des adaptations purement rédactionnelles ont été apportées au texte français : dans l'expression « espace réservé au cours d'eau », le qualificatif a été mis au pluriel pour des raisons d'harmonisation, comme dans les expressions « espace réservé aux étendues d'eau » et « espace réservé aux eaux »).

Al. 4

Les tronçons de cours d'eau situés dans des fonds de vallées étroites voire inexistantes, où l'eau occupe pratiquement tout le fond de la vallée, et bordés de part et d'autre de versants abrupts ou de falaises, sont en général, de par leur topographie, largement dépourvus de constructions et d'installations et ne sont très souvent pas exploités par l'agriculture. L'OEaux donne dans ces cas la possibilité d'adapter l'espace réservé aux conditions topographiques (art. 41a, al. 4, let. b, OEaux). Elle permet ainsi d'adapter cet espace à la faible largeur du fond de la vallée et de ne pas devoir l'étendre inutilement sur les versants abrupts ou les falaises inexploitablement. Si les versants d'une vallée sont exploités par l'agriculture, il importe de déterminer l'espace réservé aux eaux afin de garantir que les cours d'eau pourront remplir leurs fonctions naturelles. Cette disposition vise avant tout à réduire les frais occasionnés par la détermination de l'espace réservé aux eaux.

Al. 5. let. d

Le rapport explicatif du 20 avril 2011 sur l'initiative parlementaire Protection et utilisation des eaux (07.492) précise que les cantons ont avantage à déterminer l'espace réservé aux eaux pour les cours d'eau qui figurent sur la carte topographique à l'échelle 1:25 000. Ils peuvent aussi le faire en s'appuyant sur des cartographies cantonales plus détaillées. Afin d'assurer la sécurité du droit, il s'agit d'inscrire explicitement dans l'OEaux qu'il est possible de renoncer à l'espace réservé pour les très petits cours d'eau, ceci pour autant qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. Le canton dispose d'un pouvoir d'appréciation pour juger ce qu'est un très petit cours d'eau et peut à cet effet s'appuyer sur les bases cantonales de planification (par ex. cadastre des ruisseaux, réseau hydrographique cantonal, etc.). Il peut ainsi optimiser l'harmonisation de l'espace réservé aux eaux avec d'autres dispositions de protection et d'utilisation.

Il faut s'assurer en tous les cas que les eaux puissent remplir leurs fonctions comme prévu à l'art. 36a LEaux. En effet, même les très petits cours d'eau revêtent de l'importance pour la biodiversité, la mise en réseau des milieux naturels et la protection contre les crues. Or, ils subissent souvent de graves atteintes dues à l'apport de polluants. Les cantons doivent tenir compte de ces considérations lorsqu'ils envisagent de renoncer à fixer l'espace réservé aux eaux. Même si un espace réservé n'est pas déterminé, les restrictions portant sur l'utilisation de substances le long des eaux selon les annexes 2.5 et 2.6 de l'ordonnance du 18 mai 2005 sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim, RS 814.81) restent valables : les produits phytosanitaires et les engrais sont interdits dans une bordure tampon de 3 m. Les agriculteurs qui doivent fournir la prestation écologique requise sont en outre aussi assujettis à la restriction prévue à l'annexe 1, ch. 9.6, de l'ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs (OPD, RS 910.13, bordure tampon de 6 m où les produits phytosanitaires sont interdits). Selon ces dispositions, la bordure tampon sera mesurée à partir de la ligne de rive dès que l'autorité aura fixé l'espace réservé aux eaux (ou aura expressément renoncé à le fixer).

Une réglementation de même teneur figurait déjà dans le précédent projet de modification de l'OEaux (modification entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016). Cette réglementation avait été saluée sur le fond par les participants à la consultation, mais sa formulation avait donné lieu à des commentaires très divers. La possibilité de renoncer à déterminer l'espace réservé le long de très petits cours d'eau a donc été enlevée du projet pour nouvel examen approfondi. Elle a été discutée en détail avec la DTAP. Vu l'avancement de la mise en œuvre dans les cantons et la difficulté à s'accorder sur une définition pertinente de l'expression « très petits cours d'eau », il a été décidé de ne pas modifier la formulation ouverte proposée initialement. Elle donne aux cantons une marge de manœuvre maximale, comme l'exige la motion 15.3001 de la CEATE-E.

Art. 41c Aménagement et exploitation extensifs de l'espace réservé aux eaux

L'art. 41c de l'OEaux régleme l'aménagement et l'exploitation extensifs de l'espace réservé aux eaux. En plus de la largeur de cet espace réservé, c'est son utilisation qui détermine si les eaux peuvent remplir leurs fonctions naturelles et si la protection contre les crues peut être assurée. Il ne peut être fait d'exception que si ces fonctions ne sont pas remises en question. Trois nouvelles dérogations sont introduites dans l'ordonnance.

Al. 1, let. a^{bis}

En milieu densément bâti, il était d'ores et déjà admissible d'autoriser de nouvelles installations conformes à l'affectation de la zone dans l'espace réservé aux eaux, pour autant qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y opposait. Le terme « installation » se réfère à la définition qu'en donne la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01). Selon cette définition, on entend par installations les bâtiments, les voies de communication ou d'autres ouvrages fixes ainsi que les modifications de terrain (art. 7, al. 7, LPE). Toutefois, même en dehors des zones densément bâties, il peut exister des situations où le maintien intact de l'espace réservé aux eaux sur quelques parcelles isolées non construites, situées le long de cours d'eau dans un périmètre bâti ou, par analogie, dans un groupe de fermes situé en dehors de la zone à bâtir, ne puisse apporter aucun bénéfice à long terme pour le cours d'eau, parce que l'espace disponible restera de toute façon longtemps limité par les installations existantes protégées par la garantie de la situation acquise. L'art. 41c, al. 1, let. a^{bis}, OEaux doit permettre de combler ces brèches dans le tissu bâti. Celles-ci sont en général immédiatement ou rapidement constructibles. De plus, l'équipement de viabilisation est d'ores et déjà suffisant, de telle sorte que les installations peuvent être construites ou aménagées sans gros investissements.

Al. 1, let. d

C'est surtout au bord des lacs et de grands cours d'eau que l'application des nouvelles dispositions régissant l'espace réservé aux eaux peut poser problème, notamment lorsque les autorités doivent se prononcer sur de nouvelles installations destinées à utiliser les eaux dans un but privé et dont la construction est prévue sur des tronçons de berges déjà utilisés mais pas densément bâtis. Il s'agit fréquemment de petites installations (annexes), comme des pontons, des rampes en béton, des rails de mise à l'eau, des chemins pavés, des escaliers, etc.. L'OEaux doit permettre explicitement de nouvelles petites installations ou le remplacement de petites installations existantes par un autre type de petites installations (par ex. rampe en béton au lieu d'un chemin pavé), pour autant que la petite installation serve à l'utilisation des eaux et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (par ex. pas d'atteintes écologiques significatives comme conséquence, pas d'importance prépondérante accordée au besoin de garder libre l'espace réservé, pour d'éventuelles revitalisations par ex., pas de conflits avec la législation sur l'aménagement du territoire). Le terme « installation » est utilisé au sens de la définition qu'en donne la loi sur la protection de l'environnement (art. 7, al. 7, LPE). Par « servant à l'utilisation des eaux », on entend dans ce contexte d'abord l'accès à l'eau et la fonction récréative des eaux. Quant à savoir si ces petites installations sont admissibles du point de vue de la législation sur l'aménagement du territoire, la réponse ressort en particulier des dispositions fédérales restrictives qui régissent les constructions hors zones à bâtir. Les lois cantonales sur l'utilisation des eaux peuvent par ailleurs contenir d'autres exigences (telle la procédure de concession). L'objectif de la nouvelle disposition de l'OEaux est de ne pas empêcher pareilles installations si elles devaient être foncièrement admissibles au sens des dispositions légales applicables. L'autorité cantonale qui délivre d'autorisation est déterminée par le droit cantonal ; il s'agit en règle générale de l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire.

Al. 4^{bis}

Lorsqu'une route, un chemin ou une voie ferrée se situe dans l'espace réservé aux eaux, il peut arriver que la bande étroite de cet espace située côté terre par-delà la voie de communication ne présente pas d'avantage significatif pour la nature et le paysage même si les res-

trictions d'utilisation selon l'art. 41c, al. 3 et 4, OEaux sont appliquées, car la voie de communication a un effet (dominant) de barrière. Cela signifie qu'en raison de sa dimension ou de ses caractéristiques techniques, la voie de communication entrave sérieusement ou bloque la connectivité eau-terre. Cette bande étroite peut bénéficier de dérogations aux restrictions d'utilisation, mais seulement aux conditions suivantes : il s'agit de voies de communication avec une couche de base au sens de la norme suisse SN 640 302 b (Association suisse des professionnels de la route et des transports, VSS), l'espace réservé ne s'étend que sur quelques mètres au-delà de l'infrastructure de transport (c'est-à-dire que la bande éloignée des eaux est relativement étroite) et que ni des engrais ni des produits phytosanitaires ne risquent de parvenir dans l'eau. Le critère de la couche de base garantit que la route ou le chemin présentent une certaine largeur, qui devrait avoisiner 3 mètres. Même si la bande de terrain située par-delà la voie de communication ne présente aucun lien direct avec le cours ou l'étendue d'eau, elle peut constituer une infrastructure écologique importante pour la connectivité longitudinale. On peut supposer qu'une bande de terrain large de 3 mètres environ et soumise à une exploitation extensive est à même d'assurer cette fonction. Le cas inverse peut par ailleurs également se présenter : l'infrastructure de transport se trouve à l'extérieur de l'espace réservé, mais à faible distance. À titre de compensation et pour des raisons pratiques, il conviendrait alors d'élargir l'espace réservé jusqu'à l'infrastructure en question. L'autorité accorde les dérogations aux restrictions d'exploitation.

Art. 41c^{bis} Terres cultivables ayant la qualité de surfaces d'assolement dans l'espace réservé aux eaux

Aux termes de l'art. 36a, al. 3, LEaux, l'espace réservé aux eaux n'est pas considéré comme surface d'assolement (SDA) et la perte de surfaces d'assolement doit être compensée conformément aux consignes de la Confédération figurant dans le plan sectoriel SDA. L'art. 38a, al. 2, LEaux prévoit également la compensation de SDA lorsque celles-ci sont utilisées pour des projets de revitalisation et sont perdues pour l'exploitation. Ces dispositions sont d'ores et déjà reprises dans l'art. 41c^{bis} OEaux.

Il importe d'établir clairement que l'obligation de compensation prévue à l'art. 41c^{bis}, al. 2, OEaux s'applique uniquement aux terres cultivables situées dans l'espace réservé aux eaux qui présentent la qualité de surfaces d'assolement et qui perdront cette qualité de façon irréversible si des mesures constructives de protection contre les crues ou de revitalisation sont prises. Le critère de qualité vient donc préciser l'expression « terres cultivables ». L'ajout de cette précision à l'al. 2 de la disposition exige d'adapter en conséquence la notion correspondante à l'al. 1 et dans le titre. Aucune autre modification n'est apportée à l'art. 41c^{bis}, al. 1, OEaux. Cette précision mise à part, la compensation doit, comme cela est clairement spécifié au niveau de la loi, se conformer aux plans sectoriels de la Confédération visés à l'art. 13 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700) et à l'art. 28 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT, RS 700.1). Selon l'aide à la mise en œuvre du plan sectoriel des surfaces d'assolement, les projets d'aménagement de cours d'eau doivent faire l'objet d'une pesée des intérêts au niveau du projet général. Dans le cadre de cette pesée, il convient de considérer que la protection des surfaces d'assolement revêt un intérêt national (Aide à la mise en œuvre 2006 de l'ARE).

En fait, l'art. 41c^{bis} OEaux se contente de décrire la pratique actuelle et n'élargit nullement l'obligation actuelle de compensation.

Art. 51c Perception de la taxe

Al. 3

Le délai de paiement est désormais fixé à 60 jours (contre 30 jours actuellement) à compter de l'exigibilité. Ce délai laisse suffisamment de temps aux STEP assujetties à la taxe de mener d'éventuelles démarches internes d'ordre organisationnel et de prélever au besoin le montant dû auprès des communes ou des entreprises raccordées.

5 Conséquences du projet

5.1 Conséquences pour la Confédération

Comme les adaptations proposées dans le domaine de l'espace réservé aux eaux relèvent de la compétence des cantons, elles n'engendrent aucune conséquence, ni financière ni sur les ressources en personnel, pour la Confédération.

L'adaptation du délai de paiement de la taxe fédérale destinée à financer les mesures servant à éliminer les composés traces organiques ne produit pas non plus d'autres conséquences, ni financières ni sur les ressources en personnel, pour la Confédération.

5.2 Conséquences pour les cantons

Les adaptations de l'OEaux dans le domaine de l'espace réservé aux eaux ont été élaborées en étroite collaboration avec la DTAP et répondent à un besoin des cantons. De plus, des solutions ont été reprises des fiches techniques « Espace réservé aux eaux et agriculture » et « Espace réservé aux eaux en territoire urbanisé » pour être intégrées dans l'ordonnance. Les nouvelles dispositions ne durcissent pas le droit en vigueur. Au contraire, elles l'assouplissent et le précisent et ménagent une plus grande marge de manœuvre aux cantons pour délimiter l'espace réservé aux eaux et fixer son utilisation. Ces dispositions doivent servir à une exécution simplifiée, harmonisée et pragmatique du droit de la protection des eaux.

Les cantons ont commencé à déterminer l'espace réservé aux eaux, tout particulièrement en zone urbanisée. Comme les nouvelles dispositions donnent une plus grande marge de manœuvre en termes d'utilisation, il n'en résulte aucune dépense supplémentaire ni financière ni en personnel pour délimiter l'espace réservé aux eaux. En dehors des zones à bâtir, les allègements (possibilité de renoncer à l'espace réservé si la rivière est très petite ou de l'adapter aux conditions topographiques sur certains tronçons) et la charge supplémentaire (identifier les bandes étroites côté terre par-delà les voies de communication) s'équilibrent.

L'adaptation du délai de paiement de la taxe fédérale destinée à financer les mesures servant à éliminer les composés traces organiques n'engendre pas de conséquence, ni financière ni sur les ressources en personnel, pour les cantons.

5.3 Autres conséquences

Les modifications prévues ont d'une part des conséquences positives pour les propriétaires fonciers dans des zones urbanisées, étant donné que des installations peuvent désormais être construites, à certaines conditions, sur des parcelles isolées non bâties situées dans l'espace réservé aux eaux. Elles profitent d'autre part à l'agriculture, car elles permettent de supprimer les restrictions d'exploitation sur la bande étroite de l'espace réservé qui se trouve par-delà une voie de communication. Renoncer à délimiter l'espace réservé aux eaux dans le cas de très petits cours d'eau pour favoriser l'agriculture se fait toutefois aux dépens de l'environnement. La protection de ces cours d'eau reste certes assurée par l'ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques et par l'ordonnance sur les paiements directs. Vu la nouvelle façon de mesurer, à partir de la ligne de rive et non plus depuis le sommet de la berge, les eaux seront cependant, dans certaines circonstances, moins bien protégées que jusqu'à présent.

La modification du délai de paiement de la taxe fédérale sur les eaux usées constitue une adaptation minimale. Outre la simplification des démarches administratives, elle ne devrait pas avoir d'autre conséquence.