



13.02.2020

Rapport explicatif relatif à l'ordonnance du DETEC concernant la modification de l'an- nexe 2, ch. 11, al. 3, de l'ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux, RS 814.201)

N° de référence : S512-0058

Table des matières

1	Contexte	3
2	Grandes lignes du projet.....	6
2.1	Généralités	6
2.2	Pesticides organiques.....	6
2.3	Médicaments	6
2.4	Mélanges de substances	6
3	Relation avec le droit européen.....	7
4	Commentaire du tableau de l'annexe 2, ch. 11, al. 3, OEaux.....	8
5	Conséquences	9
5.1	Conséquences pour la Confédération.....	9
5.2	Conséquences pour les cantons.....	9

1 Contexte

La législation suisse sur la protection des eaux a pour but de protéger l'ensemble des eaux (eaux souterraines, ruisseaux, rivières, lacs) contre toute atteinte nuisible. Les eaux utilisées comme eau potable ou destinées à l'être doivent pouvoir fournir de l'eau potable sans subir de traitement complexe, et les organismes aquatiques typiques des divers milieux ne doivent pas être atteints. La qualité de toutes les eaux doit donc être la plus proche possible de ce qu'elle serait à l'état naturel. Pour atteindre cet objectif, la législation sur la protection des eaux contient des dispositions générales, mais aussi des prescriptions spécifiques – lorsque celles-ci sont requises pour préserver les utilisations actuelles ou potentielles des eaux. Les dispositions ci-après, en particulier, qui ne subiront pas de modification, sont primordiales pour garantir la qualité des eaux.

Dispositions générales destinées à protéger les eaux contre les pollutions

Un devoir de diligence (art. 3) ainsi qu'une interdiction générale de polluer les eaux (art. 6) sont inscrits dans la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20). Ces articles visent à éviter que des pollutions ne surviennent. Il est ainsi interdit d'introduire directement ou indirectement dans des eaux des substances de nature à les polluer (art. 6, al. 1, LEaux). En outre, il convient de respecter les exigences fixées à l'annexe 2 de l'ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux, RS 814.201) en ce qui concerne la qualité des eaux. Les articles précités ne demandent toutefois pas uniquement de respecter ces exigences. En effet, même lorsque les exigences chiffrées exprimées sous la forme de valeurs concrètes sont respectées, il convient de prendre des mesures raisonnables pour éviter une pollution ou pour la réduire autant que possible (voir l'arrêt du Tribunal fédéral du 9 avril 2008 1C_43/2007, consid. 2.2). Ainsi, pour les déversements d'eaux usées industrielles par exemple, les émissions doivent dans tous les cas être réduites au strict minimum conformément à ce que permet l'état de la technique (annexe 3.2, ch. 1, al. 2, OEaux).

Exigences relatives à la qualité s'appliquant spécifiquement aux eaux utilisées ou prévues pour l'approvisionnement en eau potable

Lorsqu'une eau est exploitée pour l'approvisionnement en eau potable ou qu'il est prévu de l'utiliser à cette fin, les exigences supplémentaires suivantes s'appliquent pour ce qui est de sa qualité.

Après application de procédés de traitement appropriés, l'eau des **eaux superficielles** doit respecter les exigences de la législation sur les denrées alimentaires (annexe 2, ch. 11, al. 1, let. c, OEaux).

Dans les **eaux du sous-sol utilisées comme eau potable**, aucun pesticide organique ne peut dépasser la valeur unitaire de 0,1 µg/l (annexe 2, ch. 22, al. 2, tableau n° 11, OEaux). La qualité des eaux superficielles doit être telle que celles-ci ne polluent pas les eaux du sous-sol en cas d'infiltration (annexe 2, ch. 11, al. 1, let. d, OEaux). Si tel est malgré tout le cas, la pollution des eaux superficielles est elle aussi illicite.

Dans le cadre du présent projet, de nouvelles exigences chiffrées relatives à la qualité des eaux superficielles sont définies afin de protéger les organismes aquatiques sensibles :

Exigences relatives à la qualité s'appliquant spécifiquement aux eaux superficielles pour protéger les organismes aquatiques sensibles

La qualité des eaux superficielles doit être telle que les substances qui y aboutissent par suite d'activités humaines n'entravent pas la reproduction, le développement, ni la santé des végétaux, animaux et microorganismes sensibles (annexe 2, ch. 11, al. 1, let. f, OEaux). Lorsqu'il a mis cette disposition de l'OEaux en vigueur, au 1^{er} janvier 2016, le Conseil fédéral a annoncé, dans le rapport explicatif y afférent, qu'il fixerait des exigences chiffrées appropriées pour les

pesticides et d'autres micropolluants organiques sélectionnés. Le présent projet définit une première série d'exigences chiffrées pour divers micropolluants organiques affectant les eaux.

Au cours des dernières décennies, une multitude de nouveaux produits chimiques, comme des pesticides ou des médicaments, ont été développés et utilisés. Une partie de ces substances parvient dans les eaux superficielles sous forme de micropolluants, nuisant aux organismes aquatiques ou polluant les eaux destinées à l'approvisionnement en eau potable. Les pesticides organiques constituaient jusqu'à présent le seul groupe de micropolluants organiques réglementé dans les eaux superficielles à l'aide d'une valeur unitaire de 0,1 µg/l. Cette exigence chiffrée a cependant été définie sous réserve de la fixation de valeurs spécifiques pour certaines substances dont l'écotoxicité réelle (toxicité pour les organismes aquatiques sensibles) peut être démontrée.

Désormais, des exigences chiffrées peuvent être déterminées pour de nombreux produits chimiques tels que des pesticides et des médicaments en se fondant sur leur écotoxicité. Il a été démontré que cette toxicité pour les organismes aquatiques varie très fortement d'une substance à l'autre. Ainsi, certaines substances sont si toxiques qu'elles se révèlent problématiques déjà à des concentrations jusqu'à 10 000 fois inférieures à 0,1 µg/l. La valeur générale de 0,1 µg/l ne garantit donc la protection de ces organismes aquatiques que de manière limitée.

En vue de la procédure de consultation relative à ce projet, le Centre Ecotox avait, sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement, déterminé des valeurs limites écotoxicologiques pour 55 substances se trouvant dans les eaux, en se fondant sur le guide idoine de l'Union européenne (UE)¹, reconnu au plan international, et avait fait évaluer ces valeurs par un organisme externe. La procédure détaillée qui a permis de définir ces valeurs est résumée dans un document séparé².

Il ressort de la consultation qu'un important relèvement des exigences chiffrées applicables aux pesticides dans les eaux ne bénéficie pas du soutien des participants à la procédure. En effet, ces derniers jugent qu'un tel relèvement serait mal interprété, c'est-à-dire qu'il serait perçu comme une autorisation de « remplir » les eaux de pesticides jusqu'à concurrence de l'exigence chiffrée applicable. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication a donc adapté le projet sur la base des réponses obtenues dans le cadre de cette consultation. Afin de protéger l'eau potable et les organismes aquatiques de façon optimale, une distinction sera désormais faite, en matière d'exigences chiffrées relatives aux pesticides, entre les eaux superficielles qui sont utilisées comme eau potable et celles qui ne le sont pas.

Les eaux superficielles utilisées pour l'approvisionnement en eau potable resteront soumises à l'exigence chiffrée générale de 0,1 µg/l. Par conséquent, la teneur en pesticides dans ces eaux ne peut dépasser celle dans l'eau potable³, étant donné que les pesticides ne peuvent être éliminés qu'au prix d'un traitement onéreux et complexe. Pour douze pesticides présentant un risque particulièrement élevé, des exigences chiffrées plus strictes sont définies sur la base de critères écotoxicologiques, valables également pour ces eaux-ci.

S'agissant des eaux non utilisées comme eau potable, dans lesquelles le but est de protéger les organismes aquatiques, des exigences chiffrées sont définies pour 19 pesticides dont

¹ Commission européenne (2011), 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, Guidance Document No. 27, Technical Guidance for Deriving Environmental Quality Standards, European Commission, p. 203.

² Korkaric M., Kase R., Junghans M. et Werner I. (2017), Critères de qualité environnementale : définition d'exigences chiffrées pour l'ordonnance sur la protection des eaux, Fiche d'information. Centre suisse d'écotoxicologie appliquée, p. 3.

³ Annexe 2 de l'ordonnance du DFI du 16 décembre 2016 sur l'eau potable et l'eau des installations de baignade et de douche accessibles au public (RS 817.022.11)

émane un risque élevé. Ces exigences s'expliquent par la toxicité des pesticides pour les organismes aquatiques et sont en partie supérieures à la valeur de 0,1 µg/l. Les autres pesticides restent soumis à l'exigence chiffrée générale de 0,1 µg/l.

En outre, l'ordonnance contiendra pour la première fois des exigences chiffrées pour trois médicaments qui présentent un risque particulièrement élevé pour les organismes aquatiques (azithromycine, clarithromycine et diclofénac).

En raison des possibilités d'analyse et du développement constant en matière d'utilisation de produits chimiques, la définition d'exigences chiffrées constitue une tâche permanente. Par conséquent, la Confédération examine en continu l'apparition de micropolluants dans les eaux et complètera la liste des exigences chiffrées avec des substances nouvellement reconnues comme étant problématiques.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Généralités

Pour de nombreuses substances, la dose à partir de laquelle les végétaux, les animaux et les microorganismes peuvent subir des dommages varie en fonction de la durée de l'exposition. En effet, lorsque l'exposition est brève, ces êtres vivants supportent des concentrations plus élevées que lorsque l'exposition dure longtemps. Afin que ces organismes soient protégés dans les eaux superficielles aussi bien des atteintes de courte durée que des expositions à plus long terme, des valeurs limites écotoxicologiques pour les pollutions à court terme (toxicité aiguë) et pour les pollutions à plus long terme (toxicité chronique) ont été fixées pour 22 substances (19 pesticides organiques et 3 médicaments).

Ces nouvelles exigences chiffrées permettent aux autorités d'exécution de déterminer si une substance nuit aux organismes aquatiques dans une eau donnée.

2.2 Pesticides organiques

Comme c'est déjà le cas pour le nitrate dans toutes les eaux et pour les pesticides organiques dans les eaux souterraines, une distinction est désormais opérée pour ceux-ci dans les eaux superficielles entre eaux utilisées ou prévues pour l'approvisionnement en eau potable, d'une part, et autres eaux, d'autre part.

Une valeur limite de 0,1 µg/l est définie explicitement pour les pesticides organiques se trouvant dans les eaux utilisées ou prévues pour l'approvisionnement en eau potable, de sorte que de l'eau puisse en être puisée à tout moment sans devoir lui faire subir un traitement complexe afin d'éliminer certaines substances qu'elle contient. En outre, pour douze pesticides, les exigences plus basses spécifiques aux substances et définies pour protéger les organismes aquatiques s'appliqueront également dans ces eaux.

Dans les eaux ne servant pas à l'approvisionnement en eau potable, de nouvelles valeurs limites écotoxicologiques sont fixées sous forme d'exigences chiffrées pour un total de 19 pesticides présentant un risque élevé.

2.3 Médicaments

La législation sur les denrées alimentaires ne prévoyant pas de valeurs limites pour les médicaments dans l'eau potable, aucune distinction n'est faite pour ces substances entre eaux utilisées ou prévues pour l'approvisionnement en eau potable, d'une part, et autres eaux, d'autre part. Pour les trois substances à régler, ce sont donc les exigences chiffrées formulées aux fins de la protection des organismes aquatiques qui s'appliquent dans toutes les eaux superficielles.

2.4 Mélanges de substances

L'exigence de l'annexe 2, ch. 11, al. 1, let. f, OEaux (aucune atteinte aux organismes aquatiques par des substances qui aboutissent dans les eaux par suite de l'activité humaine) ne s'applique pas qu'aux substances isolées, mais également au mélange de toutes les substances présentes dans les eaux. Les nouvelles exigences chiffrées fondées sur les critères écotoxicologiques permettent d'évaluer pour ces substances le risque total que présente pour les organismes aquatiques sensibles le mélange de substances se trouvant dans une eau.

3 Relation avec le droit européen

L'UE applique 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). Cette directive a pour objet d'établir un cadre dans l'UE pour la protection des eaux intérieures superficielles, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines. Elle prévoit aussi bien une interdiction de détériorer les eaux qu'une obligation d'améliorer les eaux en mauvais état par un programme d'action visant à atteindre un bon état chimique et écologique. L'UE fixe des exigences chiffrées (appelées normes de qualité environnementale) uniquement pour des substances prioritaires présentant un risque général. Les États membres sont chargés de prévoir d'autres normes nécessaires en fonction de leurs besoins à l'échelle des bassins versants. La DCE ne génère aucune obligation pour la Suisse. Les modifications proposées ici poursuivent néanmoins les mêmes objectifs que la DCE, en particulier l'amélioration de l'état des eaux.

Le présent projet propose des exigences chiffrées pour les substances affectant spécifiquement les eaux superficielles suisses, de manière analogue à ce qui se fait dans chacun des États membres de l'UE.

4 Commentaire du tableau de l'annexe 2, ch. 11, al. 3, OEaux

Pour une meilleure vue d'ensemble, le tableau figurant à l'annexe 2, ch. 11, al. 3, OEaux est désormais structuré selon divers groupes de substances (composés azotés, métaux lourds, médicaments, pesticides organiques). Les futures modifications pourront ainsi y être inscrites de sorte que les pesticides organiques figurent toujours par ordre alphabétique sous le même numéro. Dans le cas des substances qui sont autorisées ou l'ont été pour différentes utilisations (p. ex. comme produit phytosanitaire et comme médicament à usage vétérinaire), les exigences s'appliquent indépendamment de l'emploi de la substance.

S'agissant des exigences chiffrées applicables aux pesticides, la distinction est désormais faite entre les eaux superficielles qui sont utilisées comme eau potable et celles qui ne le sont pas.

Chacune des substances est accompagnée de son numéro CAS⁴. Les substances composées de plusieurs isomères sont désignées par le numéro CAS de chacun des isomères ou du mélange des isomères avec lequel les tests écotoxicologiques ont été effectués. Pour ces substances, il suffit d'analyser les mélanges d'isomères présents dans les eaux ; il n'est pas nécessaire d'analyser les isomères séparément.

Les exigences chiffrées sont des concentrations globales. Pour les substances qui apparaissent principalement en phase dissoute, seule la concentration dissoute peut être déterminée ; autrement dit, il ne faut pas analyser la part liée aux particules.

L'exigence chiffrée définie dans le tableau de l'annexe 2, ch. 11, al. 3, OEaux pour les expositions à court terme (toxicité aiguë) doit être respectée à tout moment, alors que la limite quantitative définie pour les expositions continues (toxicité chronique) ne doit pas être dépassée en moyenne sur une période de quatorze jours.

En ce qui concerne le diclofénac, seules des exigences relatives à l'exposition continue (chronique) peuvent pour l'heure être fixées. Des exigences relatives à l'exposition à court terme (aiguë) seront définies dès que les données écotoxicologiques à disposition seront suffisantes.

⁴ Le numéro CAS (*Chemical Abstracts Service*) est un numéro d'enregistrement unique de chaque substance chimique qui s'applique à l'échelle internationale.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

L'exécution des exigences liées à la qualité des eaux incombe aux cantons. Par conséquent, les nouvelles exigences chiffrées n'ont pas de conséquences directes pour la Confédération. Les substances faisant l'objet des nouvelles exigences chiffrées sont déjà analysées, avec les ressources en personnel disponibles, dans le cadre de l'observation nationale de l'environnement et du suivi des résultats du plan d'action visant à la réduction des risques et à l'utilisation durable des produits phytosanitaires.

Les détails techniques et spécifiques relatifs à l'échantillonnage, à l'analyse et à l'interprétation des résultats seront précisés dans une aide à l'exécution. Cette tâche sera également réalisée dans le cadre des ressources disponibles.

5.2 Conséquences pour les cantons

Lorsqu'un canton constate un dépassement des exigences chiffrées, il est tenu d'en rechercher l'origine et de veiller à ce que les mesures requises pour améliorer la qualité des eaux soient prises. Cette procédure correspond déjà à la réglementation juridique actuelle. En outre, les substances faisant l'objet des nouvelles exigences chiffrées sont déjà mesurées par de nombreux cantons.