



Ce texte est une version provisoire. Seule la version qui sera publiée dans le Recueil officiel fait foi.

Protection des eaux souterraines en Suisse

Rapport du 28 juin 2022 de la Commission de gestion du Conseil national

Avis du Conseil fédéral

du 30 septembre 2022

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 158 de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 28 juin 2022 de la Commission de gestion du Conseil national concernant la protection des eaux souterraines en Suisse.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

30 septembre 2022

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,
Ignazio Cassis

Le chancelier de la Confédération,
Walter Thurnherr

Avis

1 Contexte

Les initiatives populaires « Pour une eau potable propre et une alimentation saine – Pas de subventions pour l'utilisation de pesticides et l'utilisation d'antibiotiques à titre prophylactique » et « Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse » ainsi que la découverte en 2018 de résidus de chlorothalonil dans l'eau potable ont conduit le Parlement à exiger que celle-ci soit mieux protégée contre la pollution. Aussi a-t-il apporté plusieurs modifications aux lois relatives aux produits chimiques, à l'agriculture et à la protection des eaux dans le cadre de l'initiative parlementaire 19.475 « Réduire le risque de l'utilisation des pesticides ».

Dans ce contexte, la sous-commission Département fédéral de l'intérieur / Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DFI/DETEC) de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) s'est penchée, entre mai 2020 et mai 2022, sur les mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines en Suisse. À cet effet, les Commissions de gestion des Chambres fédérales ont chargé, le 28 janvier 2020, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'évaluer la surveillance de l'exécution exercée par la Confédération dans le domaine desdites mesures. Les résultats de cette évaluation ont fait l'objet d'un rapport du CPA établi le 7 octobre 2021 et intitulé « Protection des eaux souterraines en Suisse ».

La CdG-N a publié ce rapport le 30 juin 2022. Elle y formule les motions 22.3873 « Fixer des délais pour la mise en œuvre des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines » et 22.3874 « Clarifier et renforcer les instruments de surveillance et les moyens d'intervention de la Confédération pour la protection des eaux souterraines » ainsi que le postulat 22.3875 « Améliorer l'efficacité du programme de protection des eaux dans l'agriculture ». En outre, elle adresse dans son rapport sept recommandations au Conseil fédéral.

- Recommandation 1 : préciser les notions juridiques indéterminées dans la législation sur la protection des eaux souterraines
- Recommandation 2 : élaborer une stratégie de surveillance et d'intervention de la Confédération dans le domaine de la protection des eaux souterraines
- Recommandation 3 : améliorer le suivi de l'exécution par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) dans le domaine de la protection des eaux souterraines
- Recommandation 4 : améliorer les échanges à l'échelon gouvernemental entre Confédération et cantons au sujet de la protection des eaux souterraines
- Recommandation 5 : élaborer dans les meilleurs délais des aides à l'exécution dans le domaine de la protection des eaux souterraines
- Recommandation 6 : mettre à la disposition de l'OFEV des moyens suffisants afin qu'il puisse accomplir efficacement le rôle de surveillance qui lui incombe dans le domaine des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines

- Recommandation 7 : renforcer la prise en compte de la protection des eaux souterraines dans la politique fédérale d'aménagement du territoire

La CdG invite le Conseil fédéral à donner son avis sur ce rapport avant le 30 septembre 2022.

Les motions 22.3873 et 22.3874 et le postulat 22.3875 ont été déposés le 28 juin 2022. Ils font l'objet d'un avis séparé de la part du Conseil fédéral, dans le cadre de la procédure ordinaire.

2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral remercie la CdG-N pour son rapport d'évaluation, qui porte un regard critique et constructif sur la surveillance de l'exécution par la Confédération dans le domaine des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines. La CdG-N déplore que seule une minorité des aires d'alimentation nécessaires soit délimitée dans les cantons, que les zones de protection des eaux souterraines pour les captages d'intérêt public fassent parfois défaut et que les restrictions d'utilisation dans les zones de protection des eaux souterraines ne soient pas appliquées.

Le Conseil fédéral juge lui aussi particulièrement problématique que, près de 50 ans après son entrée en vigueur et 25 ans après sa dernière révision, la législation sur la protection des eaux souterraines ne soit toujours pas appliquée de manière systématique par les cantons et les communes. Il partage également l'avis de la CdG-N sur la nécessité de remédier rapidement aux manquements considérables constatés dans de nombreux cantons et de garantir une meilleure protection des ressources en eau potable. Le Conseil fédéral estime qu'il convient de renforcer les instruments qui permettent à la Confédération de soutenir, réglementer et surveiller l'exécution cantonale des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines. Il considère plus particulièrement qu'il y a lieu de préciser les bases légales pertinentes, et d'entreprendre dans les meilleurs délais les travaux requis.

Comme le constate la CdG-N dans son rapport, plusieurs dossiers visant à améliorer l'exécution de la législation sur la protection des eaux souterraines sont déjà en cours de réalisation. Ainsi, le 13 avril 2022, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative à la révision de l'ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux)¹ pour mettre en œuvre l'initiative parlementaire 19.475 « Réduire le risque de l'utilisation des pesticides ». La modification de cette ordonnance prévoit de donner aux cantons un délai allant jusqu'à fin 2034 pour combler les retards actuels dans la délimitation des zones et des périmètres de protection des eaux souterraines. D'autre part, une révision de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux)² est en cours suite à l'adoption le 15 juin 2021 par les Chambres fédérales de la motion 20.3625 « Définir les aires d'alimentation des zones de captage pour protéger efficacement l'eau potable ». Cette révision prévoit que les aires d'ali-

¹ RS 814.201
² RS 814.20

mentation soient délimitées d'ici 2035 pour tous les captages d'eau souterraine d'importance régionale ainsi que pour ceux présentant un risque de pollution. Ces deux projets prévoient également que les cantons présentent à la Confédération une planification des travaux nécessaires et lui rendent compte périodiquement de l'état de la mise en œuvre. Les modifications qui seront ainsi apportées à la législation sur la protection des eaux renforceront considérablement la surveillance exercée par la Confédération. Le Conseil fédéral estime par ailleurs qu'il convient d'examiner si, dans le cadre de la modification de la LEaux, il n'y aurait pas lieu de renforcer également l'exécution des autres instruments de protection des eaux souterraines (p. ex. cartes de protection des eaux, secteurs de protection des eaux), tout comme leur intégration dans l'aménagement du territoire.

Le Conseil fédéral se prononce comme suit concernant les recommandations formulées dans le rapport.

2.1 Recommandation 1 – Notions juridiques indéterminées dans la législation sur la protection des eaux souterraines

La CdG-N prie le Conseil fédéral de s'assurer que les notions juridiques indéterminées de « captages d'intérêt public » et de « motifs importants » pour accorder des dérogations pour des constructions dans les zones de protection soient rapidement précisées dans la législation sur la protection des eaux souterraines (LEaux et/ou OEaux) et que l'OFEV veille à leur interprétation uniforme.

La CdG-N prie le Conseil fédéral d'examiner si d'autres notions juridiques indéterminées nécessiteraient d'être définies de manière plus précise dans la législation sur la protection des eaux souterraines.

Le Conseil fédéral partage l'avis de la CdG-N selon lequel des notions juridiques indéterminées entraînent un manque d'uniformité dans la pratique en matière d'exécution. Ainsi, la notion d'« intérêt public » est essentielle pour déterminer si des zones de protection doivent être délimitées pour un captage d'eau souterraine, et il convient d'invoquer des « motifs importants » afin d'obtenir des dérogations pour la construction d'installations dans les zones de protection des eaux souterraines S2 et S3. Le Conseil fédéral a l'intention de préciser les notions concernées lors de la mise en œuvre soit de la motion 20.3625 soit des motions 20.4261 « Réduction des apports d'azote provenant des stations d'épuration des eaux usées » et 20.4262 « Mesures visant à éliminer les micropolluants applicables à toutes les stations d'épuration des eaux usées », qui ont également été déposées dans le cadre des discussions sur l'initiative parlementaire 19.475 et qui nécessitent l'une et l'autre de modifier la LEaux et de l'OEaux.

Le Conseil fédéral examinera également la nécessité de préciser d'autres notions juridiques indéterminées dans le cadre de la mise en œuvre des motions 20.3625, 20.4261 et 20.4262.

2.2 Recommandation 2 – Stratégie de surveillance et d’intervention de la Confédération dans le domaine de la protection des eaux souterraines

La CdG-N prie le Conseil fédéral de s’assurer qu’une stratégie globale de surveillance et d’intervention de la Confédération dans le domaine des mesures d’organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines soit établie d’ici mi-2023. Cette stratégie devra en particulier régler les points suivants : modalités du suivi de l’exécution, procédure d’identification des manquements dans l’exécution, procédure d’intervention en cas de manquements dans l’exécution (incluant une liste des mesures d’intervention ou de sanction possibles). La CdG-N prie le Conseil fédéral d’asortir cette stratégie d’objectifs clairs et d’une planification de mise en œuvre.

Le Conseil fédéral approuve la recommandation 2. Il chargera l’OFEV d’élaborer, d’ici mi-2023, une stratégie de surveillance et d’intervention concernant l’exécution des mesures d’organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines. Si le Parlement devait adopter les motions 22.3873 et 22.3874, il s’agira également de prendre en compte les éléments que la mise en œuvre de ces deux motions conduira à intégrer dans la législation sur la protection des eaux.

2.3 Recommandation 3 – Suivi de l’exécution par l’OFEV dans le domaine de la protection des eaux souterraines

La CdG-N demande au Conseil fédéral de s’assurer que l’OFEV renforce son suivi de l’exécution, par les cantons, des mesures d’organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines, notamment par le biais des actions suivantes :

- *prendre systématiquement contact avec les cantons lorsque les données livrées concernant le suivi sont insuffisantes ou trop peu précises ;*
- *faire en sorte que les données collectées auprès des cantons permettent une analyse de l’évolution de la situation dans le temps ;*
- *établir une procédure claire pour encadrer l’identification et le signalement des conflits d’utilisation dans les aires de protection des eaux souterraines.*

Le Conseil fédéral partage l’avis de la CdG selon lequel l’OFEV doit renforcer son suivi. En cas de données insuffisantes ou peu précises, l’office doit intervenir auprès des cantons. Ce point doit notamment être repris dans la stratégie de surveillance et d’intervention (recommandation 2).

La stratégie de surveillance et d’intervention à élaborer (cf. recommandation 2) comprendra un plan de suivi permettant de surveiller l’exécution au moyen d’indicateurs d’efficacité appropriés. Les indicateurs devront mettre en évidence les manquements qui affectent l’exécution, pouvoir faire l’objet d’une comparaison entre les cantons et permettre une observation sur le long terme. Ils devront couvrir les aspects aussi bien de la qualité de l’eau (mesures contre les pollutions dans les aires d’alimentation) que des conflits d’utilisation (délimitation des zones de protection et installations non autorisées) pour les captages d’eau souterraine. Dans la mesure du possible, ces indicateurs devront être saisis sous forme numérique via les modèles de géodonnées minimaux (MGDM).

Afin d'identifier les manquements en matière d'exécution, il conviendrait de mettre en place une procédure transparente et spécifique pour déterminer les conflits d'utilisation. Déterminer ces conflits dans les zones et périmètres de protection des eaux souterraines est un élément important de la modification de l'OEaux envoyée en consultation le 13 avril 2022 par le Conseil fédéral.

2.4 Recommandation 4 – Échanges à l'échelon gouvernemental entre Confédération et cantons au sujet de la protection des eaux souterraines

La CdG-N prie le Conseil fédéral de s'assurer que le DETEC aborde régulièrement la thématique de la protection des eaux souterraines à l'échelon politique avec les gouvernements cantonaux. La CdG-N invite le DETEC à œuvrer, à travers ces contacts, pour que l'OFEV soit associé de manière plus systématique aux rencontres régionales dans ce domaine.

Le Conseil fédéral approuve la recommandation 4. L'OFEV s'entretient déjà régulièrement de ces questions, notamment de la protection des eaux, avec les gouvernements cantonaux et les conférences cantonales concernées. Ce dialogue sera poursuivi et mis encore davantage à profit s'agissant de la protection des eaux souterraines. Des échanges s'imposent tout particulièrement lorsqu'il apparaît que des manquements dans l'exécution sont traités de manière insuffisante ou même ne le sont pas du tout au mépris des délais de mise en œuvre et que l'échange préalable entre la Confédération et le canton n'a pas permis de progresser sur le plan technique.

2.5 Recommandation 5 – Aides à l'exécution dans le domaine de la protection des eaux souterraines

La CdG-N prie le Conseil fédéral de s'assurer que l'OFEV complète dès que possible les documents d'aide à l'exécution des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines, notamment en publiant les modules manquants et en examinant l'opportunité d'une mise à jour des « Instructions pratiques pour la protection des eaux souterraines ».

Le Conseil fédéral approuve la recommandation 5. Compétent en la matière, l'OFEV élaborera les aides à l'exécution manquantes d'ici fin 2025. Les « Instructions pratiques pour la protection des eaux souterraines » feront l'objet d'une révision à partir de 2027. Il n'est pas pertinent de réaliser cette révision plus tôt, car celle-ci devra tenir compte des modifications en cours de la législation sur la protection des eaux et des travaux qui devront éventuellement être réalisés suite au rapport de la CdG-N.

2.6 Recommandation 6 – Ressources de l'OFEV dans le domaine de la protection des eaux souterraines

La CdG-N prie le Conseil fédéral de s'assurer que l'OFEV dispose de moyens suffisants afin d'accomplir efficacement le rôle de surveillance qui lui incombe dans le

domaine des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines.

La mise en œuvre des mesures recommandées dans le rapport de la CdG-N requerra vraisemblablement des ressources supplémentaires pour identifier les manquements dans l'exécution et élaborer ou adapter les aides à l'exécution et les mesures d'intervention requises (p. ex. entretiens bilatéraux, recours des autorités). Le DETEC déterminera le besoin en ressources lié à la mise en œuvre des différentes recommandations. Le cas échéant, les ressources supplémentaires requises seront demandées de manière groupée dans le cadre de l'application des motions 20.3625, 20.4261 et 20.4262.

2.7 Recommandation 7 – Renforcer la prise en compte de la protection des eaux souterraines dans la politique fédérale d'aménagement du territoire

La CdG-N prie le Conseil fédéral d'œuvrer afin que la prise en compte de la protection des eaux souterraines dans la politique fédérale d'aménagement du territoire soit renforcée, notamment par le biais des actions suivantes :

- *sensibiliser plus fortement les unités fédérales et les entités autonomes proches de la Confédération à l'importance de prendre en considération les questions de protection des eaux souterraines à un stade précoce de la planification sectorielle ;*
- *s'assurer que les aires de protection des eaux souterraines soient systématiquement délimitées dans les fiches de coordination établies lors de la planification sectorielle ;*
- *compléter les aides à l'exécution sur la planification directrice avec des dispositions plus détaillées sur la protection des eaux souterraines, et en particulier examiner l'opportunité de délimiter les aires de protection des eaux souterraines sur la carte des plans directeurs cantonaux ;*
- *compléter la législation sur l'aménagement du territoire avec des dispositions plus claires concernant la prise en compte de la protection des eaux.*

Le Conseil fédéral approuve les mesures mentionnées dans la recommandation 7. Il charge l'OFEV et l'Office fédéral du développement territorial (ARE) de sensibiliser davantage les services fédéraux concernés (Office fédéral des routes, Office fédéral des transports, Office fédéral de l'aviation civile, Office fédéral de l'énergie et Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports), les cantons et les associations spécialisées à cette thématique et de les associer aux travaux.

Le Conseil fédéral est conscient que la Confédération doit donner l'exemple en ce qui concerne les plans sectoriels. L'ARE veillera, en accord avec l'OFEV, à ce que les zones et les périmètres de protection des eaux souterraines soient traités dans les fiches de coordination des plans sectoriels conformément à l'échelon concerné. Il s'agira d'identifier les conflits potentiels avec la protection des eaux et indiquer comment les résoudre. Les principaux conflits et les éventuelles restrictions d'utilisation devront figurer dans les dispositions contraignantes pour les autorités. L'objectif visé est de faire en sorte que ces conflits soient présentés et évalués facilement, ce qui suppose

que les cantons fournissent des géodonnées fiables et actualisées, conformément à la recommandation 3 concernant le suivi. L'OFEV et l'ARE cherchent des solutions techniques pour représenter les informations sous forme cartographique dans le géoportail de la Confédération ou, si nécessaire, sur les cartes des fiches de coordination, lorsque les bases de données correspondantes seront disponibles.

L'ARE veillera, en collaboration avec l'OFEV, à ce que les zones et périmètres de protection des eaux souterraines soient pris en compte dans les plans directeurs cantonaux. Il examinera notamment dans quelle mesure il sera possible à l'avenir de faire figurer les zones et les périmètres de protection des eaux souterraines sur la carte des plans directeurs cantonaux.

L'ARE estime qu'il existe des moyens plus efficaces pour tenir compte de la protection des eaux dans les plans directeurs que de simplement adapter le « Guide de la planification directrice ». Il entend sensibiliser davantage les cantons à cette thématique, sous une forme adéquate, par exemple en organisant un événement avec la Conférence suisse des aménagistes cantonaux ou EspaceSuisse ou une manifestation commune avec les services cantonaux de l'aménagement du territoire ou de la protection des eaux.

Voilà déjà plusieurs années qu'a été reconnue la nécessité de procéder à des ajustements au niveau de la loi. Le Conseil fédéral approuve l'idée de mettre en œuvre dans le cadre de la deuxième étape de la révision de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire³ l'inscription de la protection des eaux souterraines parmi les principes régissant l'utilisation du sous-sol.