



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication DETEC
Office fédéral de l'environnement OFEV

23.05.2016

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

Paquet d'ordonnances environnementales du printemps 2017

N° de référence: P205-0833

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

1 Introduction

Depuis l'entrée en vigueur de la révision de la loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux, 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'ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux). L'application pratique de ces dispositions de l'OEaux a mis à jour des questions pour lesquelles des solutions ont été élaborées au cours d'un processus menée 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 dernière révision de l'ordonnance entrée en vigueur le 1er 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 accepté 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 présente modification de l'OEaux 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 1er janvier 2016, permet la mise en œuvre de la motion 15.3001 de la CEATE-E.

2 Grandes lignes du projet

Les cinq réglementations supplémentaires ci-après ont pour but d'élargir la marge de manœuvre des autorités d'exécution cantonales.

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 pente 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 les installations isolées dans le but d'utiliser les terrains encore non construits. De petites installations qui servent à l'utilisation des eaux pourront aussi être autorisées.
4. De nombreuses routes et voies ferrées se trouvent dans l'espace réservé aux eaux. Selon le cas, l'espace réservé 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 perdues suite à des mesures constructives de protection contre les crues ou de revitalisation des eaux. Cette précision doit garantir que cette compensation ait lieu conformément aux consignes du plan sectoriel de la Confédération selon l'art. 29 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire.

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 obligatoire 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 masses d'eau et parvenir, par un programme d'amélioration, à un bon état des rivières, lacs et eaux souterraines. La loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux, avec obligation générale de déterminer l'espace réservé aux eaux et de revitaliser les eaux, 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.

4 Commentaire des articles

Art. 41a *Espace réservé aux cours d'eau*

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'élargir inutilement sur les versants abrupts ou les falaises inexploitable.

Al. 5. let. e

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 s'appuie pour ce faire sur les bases cantonales de planification (p. 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 naturelles comme prévu à l'art. 36a LEaux. Même s'il n'est pas déterminé d'espace réservé aux eaux, les restrictions portant sur l'utilisation de substances le long des eaux selon les annexes 2.5 et 2.6 de l'ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques restent valables (bordure tampon de 3 m où les produits phytosanitaires et les engrais sont interdits). 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).

Une réglementation de même teneur figurait déjà dans la modification de l'OEaux en consultation et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Les commentaires dont cette réglementation a été l'objet étaient 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, il a été décidé de garder la formulation ouverte initialement proposée. Elle donne aux cantons une marge de manœuvre maximale, comme l'exige la motion de la CEATE-E.

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

L'art. 41c de l'OEaux régit 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 à l'exploitation extensive que si ces principes ne sont pas remis en question. Trois nouvelles dérogations sont explicitement précisées dans l'ordonnance.

Al. 1, let. a^{bis}

Il était jusqu'à présent admissible, en zones densément bâties, d'autoriser de nouvelles installations conformes à la zone dans l'espace réservé aux eaux en milieu densément bâti, pour autant qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. 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 non bâties, situées le long de cours d'eau et dans un périmètre bâti, 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 l'acquis. L'art. 41c, al. 1, let. a^{bis} doit permettre de combler ce qu'on appelle les brèches dans le bâti, c'est-à-dire des parcelles non construites qui sont immédiatement ou rapidement constructibles et dont l'équipement de viabilisation est suffisant ou peut être installé sans grands frais.

Al. 1, let. d

C'est surtout au bord des lacs et de grands cours d'eau que parfois, vu les nouvelles dispositions sur l'espace réservé aux eaux, il apparaît dans des tronçons de berges déjà utilisés mais pas densément bâtis (zones d'habitat principalement), des difficultés avec les nouvelles installations d'utilisation des eaux d'intérêt privé. 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., qui ne causent pas de nouvelle perturbation dans les tronçons de rives déjà utilisés. L'OEaux doit permettre explicitement de nouvelles petites installations ou le remplacement de petites installations existantes par un autre type de petites installations (p. 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 (p. ex. pas d'atteintes écologiques significatives comme conséquence, pas de conflits avec la législation sur l'aménagement du territoire). Par « servant à l'utilisation des eaux », on entend dans ce contexte d'abord l'accès à l'eau. Cette règle ouvre toutefois la possibilité de regrouper de petites installations. La possibilité d'autoriser ces petites installations ressort en premier lieu de la législation sur l'aménagement du territoire, et plus particulièrement des dispositions restrictives de droit fédéral sur les constructions hors zones à bâtir. L'objectif de la nouvelle disposition de l'OEaux est de ne pas empêcher pareilles installations si elles devaient être foncièrement admissibles d'après la législation sur l'aménagement du territoire. Normalement, le service cantonal compétent sera l'autorité en matière d'aménagement du territoire.

Al. 4^{bis}

Lorsqu'une route 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 restrictions d'utilisation selon l'art. 41c, al. 3 et 4, OEaux en vigueur sont appliquées, car la voie de communication a un effet (dominant) de barrière. Cette bande étroite peut bénéficier de dérogations aux restrictions d'utilisation seulement aux conditions suivantes: lorsqu'il s'agit de routes d'une certaine largeur avec un revêtement en dur, donc avec un certain degré d'aménagement, comme les autoroutes, les semi-autoroutes, les routes de 1^{re} et 2^e classes, les routes de quartier, selon la classification de swisstopo), la bande côté terre par-delà la voie de communication est relativement étroite (< 2m) et ni les engrais ni les produits phytosanitaires ne risquent de se retrouver dans l'eau.

Art. 41c^{bis} Terres cultivables dans l'espace réservé aux eaux

Al. 2

Les pertes effectives de terres cultivables situées dans l'espace réservé aux eaux et circonscrites comme surfaces d'assolement doivent être compensées, cela en principe indépendamment de la procédure suivie par le projet. On entend par « pertes effectives » les terrains détruits par des mesures concrètes de protection contre les crues ou de revitalisation. La compensation doit se conformer aux consignes contenues dans le plan sectoriel de la Confédération selon l'art. 13 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire et selon l'art. 29 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (plan sectoriel des surfaces d'assolement). Les terres cultivables sont ainsi à compenser uniquement si elles sont circonscrites comme surfaces d'assolement. Pour les projets d'aménagement de cours d'eau, il faut effectuer une pesée des intérêts au niveau du projet général. Lors de cette pesée des intérêts, la protection des surfaces d'assolement est à considérer comme étant d'intérêt national (aide à l'exécution 2006 de l'ARE).

5 Conséquences du projet

5.1 Conséquences pour la Confédération

Comme l'adaptation proposée pour l'ordonnance sur la protection des eaux ressort du domaine de compétences des cantons, il n'en résulte aucune conséquence ni financière ni sur les ressources en personnel pour la Confédération.

5.2 Conséquences pour les cantons

Les adaptations de l'OEaux 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 » et intégrées à l'ordonnance. Les nouvelles dispositions ne sont pas un durcissement du droit en vigueur. Elles le précisent et dotent les cantons d'une plus grande marge de manœuvre pour déterminer l'espace réservé aux eaux et l'utiliser. 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 minimale (identifier les bandes étroites côté terre par-delà les voies de communication) s'équilibrent.

5.3 Autres conséquences

Les conséquences positives profitent d'une part aux propriétaires fonciers dans les zones urbanisées où, à certaines conditions, les terrains non construits peuvent être bâtis dans l'espace réservé aux eaux. Et d'autre part pour l'agriculture, parce qu'il est possible de supprimer les restrictions d'utilisation 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 s'il s'agit de très petits cours d'eau en faveur de l'agriculture se fait aux dépens de l'environnement. La réduction des apports de nutriments et de produits phytosanitaires visée par la révision de 2011 de la LEaux ne peut pas être obtenue pour ces cours d'eau. La protection de ces eaux reste certes réglée par l'ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim) et par l'ordonnance sur les paiements directs (OPD). Vu la nouvelle façon de mesurer à partir de la ligne de rive et non plus du sommet de la berge, les eaux seront toutefois moins bien protégées.