

10.324

Initiative cantonale

Loi sur la protection des eaux. Modification

Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats

Du 3 septembre 2012

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi fédérale sur la protection des eaux que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet de modification ci-joint.

3 septembre 2012

Pour la commission:

Le président: Didier Berberat

Résumé

Dans le cadre d'une initiative cantonale, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats a élaboré un projet de modification de la loi fédérale sur la protection des eaux. Elle propose de compléter l'art. 37, al. 1, de la loi fédérale sur la protection des eaux, de manière à autoriser l'endiguement ou la correction d'un cours d'eau si ces interventions sont nécessaires pour aménager une décharge qui ne peut être réalisée qu'à l'emplacement prévu et qui est destinée exclusivement à des matériaux d'excavation ou à des déblais de découverte et de percement non pollués.

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Initiative cantonale

L'initiative a été déposée le 16 juin 2010 par les autorités du canton de Berne. Elle vise une modification de la législation sur la protection des eaux de telle sorte qu'il soit possible exceptionnellement de modifier le tracé des cours d'eau naturels – non endigués et non corrigés – et de simultanément les revaloriser lorsque l'aménagement d'une nouvelle décharge réservée aux matériaux d'excavation non pollués l'exige.

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-E ; ci-après : la commission) a procédé le 26 avril 2011 à l'examen préalable de l'initiative et a entendu une délégation des autorités bernoises. Elle a apporté son soutien à la démarche et décidé par 9 voix contre 0 avec 4 abstentions de donner suite à l'initiative afin d'examiner plus en détail comment améliorer la situation.

Conformément à l'art. 116, al. 3, de la loi sur le Parlement (LParl)¹, la décision de la commission a été soumise pour approbation à la commission compétente du Conseil national. Le 21 juin 2011, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a procédé à l'examen préalable de l'initiative cantonale et approuvé par 22 voix la décision d'y donner suite.

Au vu de la décision des commissions des deux Conseils et en vertu des art. 117, al. 2 et 111, al. 1, LParl, la commission a été mandatée d'élaborer dans les deux ans un projet d'acte législatif.

1.2 Travaux de la commission

La commission a débattu de la mise en œuvre de l'initiative les 17 janvier et 23 mars 2012. Le 23 mars 2012, la commission a adopté un avant-projet de loi qu'elle a soumis à une procédure de consultation du 2 avril au 12 juillet 2012 (art. 112, al. 2, LParl).

La commission a adopté le présent projet de loi le 3 septembre 2012 par 8 voix contre 2 avec 2 abstentions.

La commission a été secondée dans ses travaux par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

¹ RS 171.10

Dans son art. 37, al. 1, la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux²) dresse une liste exhaustive des cas où il est admis d'endiguer ou de corriger des cours d'eau: si ces interventions s'imposent pour protéger des personnes ou des biens importants (let. a), si elles sont nécessaires à l'aménagement de voies navigables ou à l'utilisation de forces hydrauliques (let. b) et, enfin, si elles permettent d'améliorer l'état d'un cours d'eau *déjà endigué ou corrigé* (let. c). L'endiguement ou la correction d'un cours d'eau naturel est possible si l'intervention poursuit les objectifs spécifiés aux let. a et b de l'art. 37, al. 1, LEaux. Dans tous les autres cas, la loi autorise des interventions modifiant le tracé naturel d'un cours d'eau uniquement si celui-ci est déjà endigué ou corrigé.

Le canton de Berne s'est heurté à cette stricte obligation de protéger les cours d'eau naturels lorsqu'il a été appelé à se prononcer sur le projet d'une décharge pour matériaux d'excavation non pollués, dont l'aménagement aurait exigé de modifier un cours d'eau des Alpes bernoises.

Pour entreposer du matériel d'excavation non pollué, il est judicieux de prévoir une décharge à proximité du site d'extraction. On évite ainsi de polluer l'environnement en transportant ces matériaux sur de longues distances, surtout à partir de vallées alpines touristiques. Puisqu'il n'est pas raisonnable que la protection du moindre cours d'eau naturel oblige à renoncer en tout état de cause à l'aménagement d'une décharge pour matériaux d'excavation non pollués, il convient d'assouplir la LEaux de telle sorte que des exceptions soient possibles dans ce genre de situations particulières, lesquelles se présentent le plus souvent dans les vallées transversales alpines et préalpines où l'espace est limité.

La procédure de consultation qui a eu lieu de début avril à mi-juillet 2012 a permis de recueillir 48 prises de position. La proposition de modification de la LEaux a reçu un accueil contrasté: quinze participants à la consultation approuvent totalement la modification de la loi dans la forme proposée (cinq cantons, quatre partis politiques, une association faîtière œuvrant au niveau national et cinq associations), treize participants l'approuvent avec des réserves (dix cantons et trois associations) et quinze participants rejettent l'avant-projet (sept cantons, une conférence intercantonale, l'ensemble des organisations de protection de l'environnement, un parti politique et une association).

Si le nouvel art. 37, al. 1, let. b^{bis} va trop loin pour 21 participants qui estiment que l'interdiction générale de correction et d'endiguement des cours d'eau naturels est trop affaiblie par la nouvelle disposition, sept participants en revanche jugent que la modification envisagée ne va pas suffisamment loin et ils préconisent davantage de dérogations à l'interdiction d'endiguement des cours d'eau. A côté de ces participants qui estiment la révision trop permissive ou trop retenue, quinze participants jugent la nouvelle disposition parfaitement adaptée (six cantons, quatre

² RS 814.20

Au vu des résultats de la consultation, la commission a décidé de ne pas apporter de modifications à son projet de loi qui répond de manière équilibrée aux demandes de l'initiative.

Art. 37, al. 1, let. a

Art. 37, al. 1, let. b^{bis}

La correction d'un cours d'eau doit respecter les exigences de l'art. 37, al. 2, LEaux. Autrement dit, le cours d'eau doit continuer à remplir les fonctions citées à l'al. 2 après la correction et celle-ci ne doit pas détériorer son écomorphologie. Dans le cas de cours d'eau déjà endigués ou corrigés, l'intervention doit améliorer leur état actuel. Les autres dispositions pertinentes de la législation sur la protection de l'environnement s'appliquent également à de telles corrections des eaux.

5.1 Conséquences sur les finances et sur le personnel

5.2 Applicabilité

5

comme non pollués. La disposition est donc très claire. Comme jusqu'ici, les cantons peuvent évaluer la preuve qu'aucun autre emplacement n'est envisageable, de même que le site envisagé pour la décharge, en recourant aux instruments qui figurent dans leurs plans directeurs et leurs plans de gestion des déchets. La disposition est donc applicable.

5.3 Autres conséquences

Sur le plan de la pollution de l'environnement, il est en principe indiqué de transporter les matériaux d'excavation sur des distances aussi courtes que possible (moyennant une application proportionnée des dérogations dans les cas exceptionnels).

Dans l'intérêt du tourisme également, il est judicieux de réduire autant que possible les transports de matériaux d'excavation non pollués.

Le projet ne doit pas porter atteinte aux fonctions naturelles du cours d'eau, de sorte que l'on peut également exclure une détérioration de la qualité de l'eau du cours d'eau concerné.

6 Relation avec le droit européen

La modification de loi proposée n'est en contradiction avec aucune des obligations de la Suisse découlant du droit européen.

7 Bases légales

7.1 Constitutionnalité et légalité

La modification de loi proposée s'appuie sur l'art. 76 de la Constitution fédérale (Cst.³), qui attribue à la Confédération la compétence de légiférer sur la protection des eaux.

7.2 Délégation de compétences législatives

La modification de loi proposée n'engendre aucune délégation de compétence en vue d'édicter une ordonnance supplétive.

7.3 Forme de l'acte législatif

Selon l'art. 22, al. 1, LParl, le Parlement édicte sous la forme de loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit.