

10.324

Initiative cantonale

Loi sur la protection des eaux. Modification

Avant-projet et rapport explicatif de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats

Du 23 mars 2012

Résumé

Le 16 juin 2010, le canton de Berne a déposé une initiative cantonale qui demande à l'Assemblée fédérale d'adapter la loi fédérale sur la protection des eaux de telle sorte qu'il soit possible de modifier le tracé de cours d'eau naturels lorsque l'aménagement de nouvelles décharges réservées aux matériaux d'excavation non pollués l'exige.

Les Commissions de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats et du Conseil national ont donné suite à l'initiative respectivement le 26 avril 2011 et le 21 juin 2011.

Suite à ces décisions, 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. 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 l'avant-projet de loi ci-joint qu'elle soumet à une procédure de consultation (art. 112, al. 2, LParl).

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).

2 Grandes lignes du projet

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 ruisseau 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.

3 Commentaire de la modification de la loi

Art. 37, al. 1, let. a

La modification de l'art. 37, al. 1, let. a, remplace la référence entre parenthèses à la police des eaux (concernant la protection constructive contre les crues), qui n'est plus en vigueur, par la référence à la législation actuelle. Le contenu de la disposition demeure inchangé sur le fond.

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

La nouvelle let. b^{bis}, qui vient compléter l'art. 37, al. 1, LEaux, permettra de modifier aussi le tracé de petits cours d'eau naturels non endigués lorsque l'aménagement d'une décharge réservée à des matériaux d'excavation non pollués l'exige, car elle ne peut être réalisée qu'à l'endroit prévu. Cette condition est remplie lorsqu'une évaluation complète assortie d'une pesée de tous les intérêts en jeu ne révèle pas d'autre emplacement envisageable. Selon les prescriptions fédérales sur les déchets actuellement en vigueur, la décharge doit par ailleurs être inscrite dans le plan directeur cantonal, son besoin doit être clairement prouvé et elle doit figurer dans le plan de gestion des déchets du canton.

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

¹ RS 171.10

² RS 814.20

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.

4 Conséquences

4.1 Conséquences sur les finances et sur le personnel

Le projet n'entraîne aucune conséquence sur les finances ni sur le personnel.

4.2 Applicabilité

Le nouvel art. 37, al. 1, let. b^{bis} ne sera appliqué qu'à titre exceptionnel. Son champ d'application se limite aux décharges où seront entreposés exclusivement des matériaux d'excavation non pollués. Les prescriptions fédérales sur les déchets fixent déjà des valeurs limites en deçà desquelles les matériaux d'excavation sont considérés 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.

4.3 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.

5 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.

6 Bases légales

6.1 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.

6.2 Délégation de compétences législatives

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

6.3 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.