

**Message
concernant l'initiative populaire
«pour la sauvegarde de nos eaux» et la révision
de la loi fédérale sur la protection des eaux**

du 29 avril 1987

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons notre message concernant l'initiative populaire «pour la sauvegarde de nos eaux» en vous proposant de recommander au peuple et aux cantons de la rejeter.

A cette occasion, nous vous proposons

- de donner votre accord à la révision totale de la loi fédérale sur la protection des eaux et
- de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | |
|---------|--------|---|
| 1962 P. | 8410 | Protection des sites lors de la construction d'usines hydro-électriques (N 19 juin 1962, Weber) |
| 1983 P. | 83.486 | Protection des eaux (N 16 décembre 1983, Ruffy) |
| 1986 P. | 85.468 | Loi fédérale sur la protection des eaux. Révision (E 5 mars 1986, Knüsel) |

Nous vous prions de croire, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de notre considération distinguée.

29 avril 1987

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Aubert
Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

L'initiative populaire "pour la sauvegarde de nos eaux", déposée le 9 octobre 1984 avec 176'887 signatures valables, vise avant tout à protéger rigoureusement les eaux qui sont encore, ou presque, dans leur état naturel, ainsi qu'à assainir les rivières et les lacs fortement pollués. Le maintien de débits résiduels suffisants est au centre des revendications. Pour éviter aux cantons et aux communes des demandes de dédommagement excessives, l'initiative prévoit que la restriction des droits acquis sera indemnisée conformément à l'article 22^{ter} de la constitution (cst.), et qu'un fonds sera créé pour le versement des indemnités.

Nous vous proposons de rejeter l'initiative car son adoption conduirait à l'introduction d'un nouvel article 24^{octies} dans la constitution, l'article 24^{bis} en vigueur (économie des eaux) subsistant dans sa version actuelle. Les nouvelles dispositions viendraient compléter la base constitutionnelle sur certains points; en d'autres endroits, elles iraient toutefois à l'encontre de celle-ci. De telles contradictions entraîneraient des problèmes d'interprétation difficiles à résoudre lors de l'élaboration de la législation d'exécution; de plus, elles entraveraient les tentatives actuelles d'harmonisation des articles constitutionnels.

En outre, l'initiative accorde délibérément la priorité à la protection des eaux, en négligeant quelque peu d'autres intérêts importants, notamment l'utilisation des eaux. Sur certains points, il est donc difficile de la considérer comme réaliste.

Le projet de révision de la loi sur la protection des eaux que nous vous soumettons parallèlement à l'initiative représente une partie de la législation d'exécution de l'article 24^{bis} cst. adopté le 7 décembre 1975 par le peuple

et les cantons, par 77,5 pour cent de oui contre 22,5 pour cent de non. Le projet poursuit en principe les mêmes buts que l'initiative; toutefois, à l'inverse de cette dernière, il repose d'entrée de jeu sur une appréciation globale des différents intérêts - souvent contradictoires - liés aux eaux. Il présente donc ce qui, à l'heure actuelle, est réalisable.

Ainsi, le projet de révision que nous vous soumettons constitue, indirectement, un contre-projet à l'initiative, dans la mesure où il recouvre la même matière, à savoir, la sauvegarde des ressources en eau d'un point de vue quantitatif.

A l'exception des dispositions consacrées au maintien de débits résiduels convenables, le projet se borne à énoncer - il s'oppose en cela également à l'initiative - des principes applicables à la sauvegarde des ressources en eau. Ainsi, les cantons conservent leur propre compétence législative et une grande marge de manoeuvre.

La solution que comporte le projet à la question des débits résiduels repose sur une procédure en deux étapes: la loi fixe les débits résiduels en-dessous desquels on ne peut en principe pas descendre. Les cantons fixent des débits minimaux plus élevés lorsque l'appréciation des intérêts en faveur et des impératifs qui s'opposent à l'étendue d'un prélèvement l'exige. Les conditions-cadres aux dérogations sont fixées dans le projet. En principe, on ne peut déroger aux débits minimaux que lorsqu'il existe des plans de protection ou d'affectation pour une région, ou lorsqu'il y a compensation dans cette région.

La révision de la loi sur la protection des eaux introduit en outre des innovations importantes:

-
- Les dispositions relatives à la protection des eaux dans l'agriculture sont complétées par des prescriptions applicables à la valorisation des engrais de ferme, ainsi qu'à l'exploitation des sols.
 - L'obligation de raccorder les eaux usées domestiques d'exploitations situées en zone à bâtir n'est pas requise lorsque des dispositions ont été prises en vue de déclarer zone agricole la zone à bâtir concernée.
 - Les cantons sont tenus d'adopter des mesures concernant les eaux lorsque les prescriptions applicables à la sauvegarde de la qualité des eaux ne permettent pas d'atteindre les objectifs fixés en la matière.
 - Le projet de révision mentionne expressément l'interdiction d'entreposer des liquides pouvant altérer les eaux dans des cavernes-réservoirs souterraines, lorsqu'il a un risque que le liquide entreposé entre en contact directement avec l'eau souterraine.
 - Le projet prend en considération l'incendie qui s'est produit fin 1986 à Schweizerhalle. En effet, il apporte la base nécessaire à des prescriptions sur l'utilisation des substances dangereuses pour l'environnement.
 - Les conditions de subventionnement proposées auront pour conséquence une diminution des subventions fédérales annuelles de 50 millions de francs en moyenne.

1 L'initiative populaire "pour la sauvegarde de nos eaux"

11 Forme

111 Teneur

L'initiative populaire "pour la sauvegarde de nos eaux" a été déposée le 9 octobre 1984. Elle se présente sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, dont la teneur est la suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 24^{octies} (nouveau)

1 Les eaux et leurs secteurs naturels qui sont encore en grande partie dans leur état originel feront, ainsi que leurs zones riveraines, l'objet d'une protection intégrale.

2 Toute intervention dans des secteurs proches de l'état naturel qui, malgré les atteintes qui y ont été portées, ont conservé dans une large mesure l'aspect originel de leur paysage et leurs fonctions écologiques, sera limitée localement. Les interventions à des fins d'exploitation qui modifient de façon directe ou par répercussion le caractère écologique ou l'aspect caractéristique du paysage de secteurs proches de l'état naturel ou d'importants secteurs ayant subi de fortes atteintes sont interdites.

3 Les eaux et secteurs ayant subi des atteintes ainsi que leurs zones riveraines seront assainis, compte tenu de leurs affluents et de leurs exutoires, pour autant que le rétablissement de conditions proches de l'état naturel s'avère judicieux sous l'angle de l'écologie ou de la protection du paysage. La libre migration des poissons et la reproduction naturelle de la faune devront être assurées.

4 Toute intervention dans les eaux et leurs zones riveraines sera effectuée avec ménagement et limitée au strict nécessaire.

⁵Toute intervention de la police des eaux ne sera autorisée que lorsque la protection de la vie et de la santé d'êtres humains ou la protection de biens importants l'exigeront de manière impérative.

⁶Pour toute installation de retenue ou tout prélèvement nouveau ou existant, un débit d'eau suffisant sera assuré en permanence tout le long du cours d'eau. Le débit sera considéré comme suffisant lorsque notamment les biocénoses locales peuvent subsister, les paysages dignes de protection ou les éléments de valeur du paysage ainsi que les ressources en eaux souterraines ne sont altérés ni quantitativement ni qualitativement, la dilution des eaux usées est assurée et la fertilité du sol sauvegardée.

⁷La restriction des droits acquis sera indemnisée conformément à l'article 22^{ter}. Afin de permettre le versement des indemnités pour les restrictions à la propriété, lorsqu'il est obligatoire, la Confédération constituera un fonds qui sera alimenté par les propriétaires de centrales hydroélectriques.

⁸Les organisations de protection de la nature, du paysage, de l'environnement et de la pêche peuvent se porter partie à des procédures.

⁹Les oppositions et recours relatifs aux interventions dans les eaux, nécessitées par l'exploitation, ont un effet suspensif.

En outre, l'initiative demande qu'il soit ajouté aux dispositions transitoires de la constitution un article dont la teneur serait la suivante:

Dispositions transitoires

¹Les projets pour lesquels des concessions ou des autorisations en bonne et due forme ont été obtenues seront considérés comme de nouvelles interventions pour autant que les travaux de construction essentiels n'aient pas encore débuté au moment de l'adoption de l'article 24^{octies}.

²Le Conseil fédéral édictera les prescriptions d'exécution nécessaires et réglera notamment la procédure d'autorisation et d'assainissement jusqu'à ce que les dispositions légales entrent en force. Si ces prescriptions ne sont pas édictées dans les deux ans qui suivent l'adoption de l'article 24^{octies}, seules des interventions de la police des eaux pourront être autorisées.

³L'article 24^{octies} et les dispositions ci-dessus entrent en vigueur dès leur adoption par le peuple et les cantons.

L'initiative comporte une clause de retrait: son comité, constitué de 37 membres nommément désignés, est habilité à la retirer s'il réunit la majorité simple.

112 Aboutissement

Par sa décision du 8 novembre 1984, la Chancellerie fédérale a confirmé l'aboutissement de l'initiative avec 176'887 signatures valables (FF 1984 III 1007, 1985 I 290).

113 Délai de traitement

Le délai imparti au Conseil fédéral pour présenter aux Chambres son message sur l'initiative populaire expire le 9 octobre 1987 (art. 29, 1er al., LREC).

12 Validité

121 Unité de la forme

Une initiative peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 121, 4e al., cst.); les formes mixtes ne sont pas admises (art. 75, 3e al., de la loi sur les droits politiques).

L'initiative examinée ici revêt exclusivement la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est donc respectée.

122 Unité de la matière

Une initiative ne doit porter que sur un seul objet (art. 121, 3e al., cst.). L'unité de la matière est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les diffé-

rents points de l'initiative (art. 75, 2e al., de la loi sur les droits politiques).

La présente initiative demande que les eaux et leurs secteurs naturels qui sont encore en grande partie dans leur état originel fassent, ainsi que leurs zones riveraines, l'objet d'une protection intégrale (1er al.); aux termes du 2e alinéa, les interventions dans des secteurs proches de l'état naturel seront limitées localement. Les eaux et secteurs ayant subi des atteintes ainsi que leurs zones riveraines seront assainis (3e al.). Pour toute installation de retenue ou tout prélèvement nouveau ou existant, un débit d'eau suffisant sera assuré en permanence tout le long du cours d'eau (6e al.). La restriction des droits acquis (lors de la fixation des débits de dotation pour les centrales hydro-électriques existantes) sera indemnisée conformément à l'article 22^{ter} cst., et un fonds sera constitué afin de permettre le versement des indemnités pour les restrictions à la propriété, lorsqu'il est obligatoire, fonds alimenté par les propriétaires de centrales hydro-électriques (7e al.). Ainsi, l'unité de la matière est réalisée, les différentes parties de l'initiative étant bien liées par un rapport intrinsèque.

13 Genèse et buts de l'initiative, motifs des auteurs

131 Genèse de l'initiative

L'initiative populaire "pour la sauvegarde de nos eaux" a été lancée en 1983 par un comité d'initiative composé de représentants de neuf organisations nationales pour la protection de l'environnement et pour la pêche. Elle a été déposée le 9 octobre 1984.

132 Buts de l'initiative

Nos commentaires sur l'unité de la matière (ch. 122) ont déjà laissé entrevoir les buts que poursuit l'initiative.

En résumé, on constate que celle-ci vise à protéger strictement les eaux qui sont encore, ou presque, dans leur état naturel, ainsi qu'à assainir les rivières et les lacs fortement pollués. Le maintien de débits résiduels suffisants est au centre des revendications. Pour éviter aux cantons et aux communes des demandes de dédommagement excessives, les droits acquis seront en outre assimilés aux autres droits de propriété, et un fonds sera constitué pour permettre le versement des indemnités.

133 Motifs des auteurs de l'initiative

Trois motifs essentiels ont animé les auteurs de l'initiative:

- la pollution sans cesse croissante des rivières et des lacs, ainsi que les atteintes portées au paysage par des interventions techniques de tout type,
- les bases légales lacunaires, voire inexistantes, en matière de "protection quantitative des eaux", et
- le manque de volonté politique dont font preuve les autorités législatives pour combler dans les plus brefs délais les lacunes observées depuis longtemps.

La destruction du paysage et les préjudices portés à nos cours d'eau ont déjà soulevé d'innombrables commentaires. Les amis de la nature, les pêcheurs et autres personnes en quête de calme et de détente ont fait l'expérience de cette évolution négative. Selon eux, les ruisseaux font constamment l'objet de corrections ou de voûtages, alors que, pour les cours d'eau plus importants, on recourt à l'enrochement, voire à la construction de murs en béton afin d'assurer la protection contre les crues, ces crues qui, d'après les statistiques, surviendraient tous les 50 à 100 ans. Les régions humides font l'objet de drainages ou d'améliorations foncières, et les chemins agricoles ou forestiers sont aménagés et asphaltés afin de satisfaire aux exigences actuelles du trafic. Il ressort de diverses publications récentes que notre paysage est moins altéré par de grands projets spectaculaires que par une multitude de petites in-

terventions techniques opérées d'année en année. En conséquence, les interventions ponctuelles devraient, à l'image des centrales électriques et d'autres projets importants, recevoir à l'avenir toute l'attention qui leur est due.

Les auteurs de l'initiative sont d'avis que les bases légales en matière de protection quantitative des eaux sont lacunaires, voire inexistantes. Certes, la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, par exemple, a apporté certaines améliorations, qui revêtent plutôt une importance ponctuelle. Cette loi ne saurait donc assurer ni une protection intégrale des cours d'eau et des lacs encore dans leur état naturel, ni le maintien des autres eaux dans un état proche de l'état naturel. Quant à la loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution, elle ne considère la protection des eaux que sous l'angle de leur qualité. Les prescriptions actuellement en vigueur dans le domaine de la protection des eaux ne permettent en tous les cas pas d'atteindre les objectifs visés par l'initiative.

Seule la loi fédérale sur la pêche comporte des prescriptions qui se répercutent indirectement sur la protection quantitative des eaux. Toutefois, l'appréciation des intérêts en jeu généralement requise lors de l'examen de projets confère une importance toute relative à ces normes. En outre, l'arrêt du Tribunal fédéral dans l'affaire Ilanz montre que la loi sur la pêche reste sans effet pour les installations existantes lorsque des droits acquis s'opposent à un relèvement du débit minimal.

La situation est légèrement plus favorable dans le domaine du droit constitutionnel; en effet, la constitution renferme diverses dispositions qui permettent de renforcer la protection des écosystèmes aquatiques. Néanmoins, il subsiste, aux yeux des auteurs de l'initiative, des lacunes considérables dans la constitution; même l'article 24^{bis} ne constitue pas encore une base suffisante pour répondre à diverses exigences. Ainsi, la protection intégrale des derniers cours d'eau naturels notamment ne saurait être réalisée, pour différents motifs constitutionnels. Cette remar-

que s'applique également aux objectifs visés par le 2e alinéa de l'initiative, qui postule la sauvegarde des eaux proches de l'état naturel. Sur la base de ces considérations, les auteurs de l'initiative en sont venus à la conclusion qu'on ne saurait enrayer cette évolution négative qu'en comblant aussi rapidement que possible les lacunes actuelles, tant à l'échelon constitutionnel que législatif, et en renforçant les prescriptions inefficaces.

Le dépôt de l'initiative sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces présente l'avantage, aux yeux de ses auteurs, d'imposer le respect de certains délais. En lançant une initiative populaire, il ne s'agit pas seulement de montrer aux autorités législatives l'importance capitale que revêtent certaines revendications pour la protection de l'environnement; il s'agit également d'inciter le Conseil fédéral et le Parlement à présenter dans les plus brefs délais un éventuel contre-projet à l'échelon constitutionnel et législatif. Cet argument redouble d'importance lorsqu'on sait que la législation en préparation sur la protection quantitative des eaux exigera encore pas mal de temps; en effet, l'adoption d'un texte législatif par les deux Chambres dans ce domaine interviendra, dans le meilleur des cas, en 1989.

14 Evaluation de l'initiative

141 Remarques fondamentales

A l'instar des auteurs de l'initiative, nous estimons que la protection des eaux doit être intégrale, c'est-à-dire qu'elle doit porter sur les aspects non seulement qualitatifs, mais aussi quantitatifs. En principe, nous considérons donc que l'initiative poursuit de justes buts. Nous pouvons également nous rallier à l'avis des auteurs de l'initiative lorsqu'ils estiment que les bases légales existantes ne suffisent pas à assurer une protection intégrale des eaux. En revanche, nous ne saurions partager l'idée que des lacunes considérables subsistent à l'échelon constitutionnel. A nos yeux, l'article constitutionnel

24^{bis}, adopté le 7 décembre 1975 à une large majorité par le peuple et par les cantons, renferme les bases nécessaires à la sauvegarde des ressources en eau, et, notamment, au maintien de débits résiduels suffisants. Contrairement à l'initiative, l'article 24^{bis} cst. suppose une appréciation des différents intérêts - souvent contradictoires - liés aux eaux. En conférant essentiellement à la Confédération le droit d'énoncer de simples principes, cet article laisse aux cantons leur propre compétence législative, ainsi qu'une grande marge de manoeuvre. En revanche, l'initiative accorde délibérément la priorité à la protection des eaux, négligeant quelque peu d'autres intérêts importants, notamment l'utilisation des eaux. Sur certains points, on ne saurait donc considérer l'initiative comme réaliste.

142 Concordance des dispositions constitutionnelles

L'adoption de l'initiative conduirait à l'introduction d'un nouvel article 24^{octies} dans la constitution, l'article 24^{bis} en vigueur (économie des eaux) subsistant dans sa version actuelle. Les considérations exposées jusqu'ici montrent que les nouvelles dispositions complèteraient l'article 24^{bis} sur certains points, tout en entrant en contradiction avec lui en d'autres endroits. En outre, l'initiative ne règle pas les rapports entre les articles 24^{bis} et 24^{octies} cst. C'est là un de ses défauts majeurs, qui conduirait automatiquement, lors de l'élaboration de la législation d'exécution, à des problèmes d'interprétation difficiles à résoudre. Enfin, il faut signaler que les contradictions qui apparaîtraient viendraient entraver les tentatives actuelles d'harmonisation des articles constitutionnels.

Il existe une incompatibilité fondamentale entre l'article 24^{bis} cst. et le nouvel article 24^{octies}: ce dernier entend réglementer la protection quantitative des eaux de façon globale et exhaustive, alors que l'article 24^{bis} n'accorde à la Confédération dans ce domaine (à l'exception

des dispositions applicables aux débits résiduels) que la compétence d'édicter des principes; les cantons conservent donc leur propre compétence législative, ainsi qu'une grande marge de manoeuvre.

En outre, le 7e alinéa de l'initiative - afin de permettre le versement des indemnités en cas de restrictions à la propriété, la Confédération constitue un fonds alimenté par les propriétaires de centrales hydro-électriques - est incompatible avec l'article 24^{bis}, 3e alinéa, cst., en vertu duquel il appartient aux cantons ou aux titulaires que désigne la législation cantonale de percevoir des redevances pour l'utilisation des eaux.

En outre, nous avons déjà souligné que l'initiative accorde la priorité à la protection des eaux, en négligeant quelque peu (contrairement à l'art. 24^{bis} cst.) les autres aspects de l'économie des eaux. Sur ce point également, il y aurait des contradictions avec la base constitutionnelle existante.

143 Prise de position point par point

Par le présent message, nous vous soumettons, parallèlement à l'initiative, un projet de révision de la loi sur la protection des eaux. Ce projet, qui représente la législation d'exécution de l'article 24^{bis} cst., sert, indirectement, de contre-projet à l'initiative populaire "pour la sauvegarde de nos eaux". Il nous paraît donc opportun d'entrer plus en détails sur les différents points de l'initiative dans le cadre de nos commentaires sur le projet de révision (ch. 313).

21 Situation initiale et appréciation critique

L'article constitutionnel 24^{quater}, adopté en 1953, donnait mandat à la Confédération, il y a donc une trentaine d'années, de légiférer sur la protection des eaux contre la pollution. Fondée sur cet article, la loi du 16 mars 1955 sur la protection des eaux - surtout dans sa version révisée du 8 octobre 1971 - avait pour objectif essentiel l'assainissement des eaux usées dans toute la Suisse. Dans l'ensemble, cet objectif a depuis lors été atteint. L'accord de subventions bien plus généreuses ces dernières années que lors de la première loi sur la protection des eaux a largement contribué à la mise en place de l'infrastructure nécessaire à l'assainissement. L'épuration des eaux usées est aujourd'hui assurée pour plus des quatre cinquièmes de la population suisse.

L'ordonnance du 8 décembre 1975 sur le déversement des eaux usées (RS 814.225.21), qui comporte notamment des objectifs de qualité pour les eaux superficielles s'est, elle aussi, révélée un bon instrument d'application. La qualité de l'eau s'est améliorée au point d'atteindre aujourd'hui les valeurs requises dans l'ordonnance susmentionnée. Les progrès enregistrés concernent toutefois essentiellement les cours d'eau importants, l'état de plusieurs petites rivières et, surtout, de certains lacs ne donnant toujours pas satisfaction (en raison de la charge en phosphore). Les eaux souterraines sont polluées tant par le lessivage des nitrates contenus dans les terres cultivées que par des produits pour le traitement des plantes. L'efficacité de nombreuses stations d'épuration est diminuée par l'arrivée d'eaux claires. Les phases complémentaires d'épuration, ainsi que l'amélioration du traitement des boues exigeront de nouveaux efforts. Dans les zones rurales, il faudra trouver des solutions qui, aussi simples et peu coûteuses que possible, soient toutefois assez efficaces pour résoudre le problème des eaux usées.

✚

Même si la protection de la qualité des eaux soulève encore quelques difficultés, on peut noter avec satisfaction les résultats obtenus jusqu'ici. La réussite enregistrée dans ce domaine particulier fait cependant ressortir plus clairement la situation actuelle dans le domaine des débits résiduels, situation qui, sous l'angle de l'écologie, n'est guère satisfaisante. Nous nous trouvons donc de nouveau à l'aube d'une longue phase d'assainissement. En ce qui concerne les interventions techniques, qui ont fait perdre à nombre de cours d'eau leur caractère naturel, la situation est la même, si ce n'est que les possibilités d'assainissement sont encore plus difficiles à concrétiser. On peut se réjouir de la prise de conscience qui s'est fait jour et de la volonté croissante d'appliquer des méthodes respectueuses de la nature. Il n'en reste pas moins que les nombreuses interventions opérées dans nos eaux font peser une lourde hypothèque sur celles-ci. Ne pas augmenter les interventions, mais les réduire, les atténuer chaque fois que l'occasion s'en présente, tel devrait être le but déclaré des actions à venir.

22 Etapes du projet de révision

221 Importance du nouveau mandat constitutionnel

221.1

Comme nous l'avons mentionné, la loi sur la protection des eaux actuellement en vigueur (loi du 8 oct. 1971) repose sur une base constitutionnelle qui date du 6 décembre 1953 déjà (à l'origine, art. 24^{quater} cst.).

A la suite d'une motion du conseiller aux Etats Rohner, le peuple et les cantons ont adopté, le 7 décembre 1975, un nouvel article constitutionnel (art. 24^{bis} cst.), qui représente une base unifiée pour tous les domaines relevant de l'économie des eaux.

Cet article 24^{bis} de la constitution a la teneur suivante:

Art. 24^{bis}

¹Pour assurer l'utilisation rationnelle et la protection des ressources en eau, ainsi que pour lutter contre l'action dommageable de l'eau, la Confédération, compte tenu de l'ensemble de l'économie des eaux, édicte, par voie législative, des principes répondant à l'intérêt général sur:

- a. La conservation des eaux et leur aménagement, en particulier pour l'approvisionnement en eau potable, ainsi que l'enrichissement des eaux souterraines;
- b. L'utilisation des eaux pour la production d'énergie et pour le refroidissement;
- c. La régularisation des niveaux et des débits d'eaux superficielles et souterraines, les dérivations d'eau hors du cours naturel, les irrigations et les drainages, de même que d'autres interventions dans le cycle de l'eau.

²Aux mêmes fins, la Confédération édicte des dispositions sur:

- a. La protection des eaux superficielles et souterraines contre la pollution et le maintien de débits minimums convenables;
- b. La police des endiguements, y compris les corrections de cours d'eau et la sécurité des ouvrages d'accumulation;
- c. Les interventions qui visent à influencer sur les précipitations atmosphériques;
- d. La recherche et la mise en valeur de données hydrologiques;
- e. Le droit de la Confédération de requérir les ressources en eau, nécessaires à ses entreprises de transport et communications, moyennant paiement des redevances et compensation équitable des inconvénients.

³Sous réserve des droits privés, il appartient aux cantons ou aux titulaires que désigne la législation cantonale de disposer des ressources en eau et de percevoir des redevances pour leur utilisation. Les cantons fixent ces redevances dans les limites de la législation fédérale.

⁴Si l'octroi ou l'exercice de droits d'eau touche les rapports internationaux, la Confédération statue, avec la coopération des cantons intéressés. Il en est de même pour les rapports intercantonaux, lorsque les cantons intéressés ne parviennent pas à s'entendre. Dans les rapports internationaux, la Confédération fixe les redevances après avoir entendu les cantons intéressés.

⁵L'exécution des prescriptions fédérales incombe aux cantons, à moins que la loi ne la réserve à la Confédération.

6 Dans l'exercice de sa compétence, la Confédération tient compte des besoins et sauvegarde les possibilités de développement des régions d'où proviennent les eaux et des cantons en cause.

En rapport avec le présent projet, on peut souligner les conséquences suivantes:

- La loi sur la protection des eaux actuellement en vigueur (loi du 8 oct. 1971) trouve une nouvelle base constitutionnelle au 2e alinéa, lettre a, première moitié de phrase, de l'article 24^{bis}.
- Aux termes du 2e alinéa, lettre a, dernière moitié de phrase de l'article 24^{bis}, la Confédération est tenue d'édicter des dispositions sur le maintien de débits minimaux convenables.
- Aux termes du 1er alinéa, lettre a, de l'article 24^{bis}, la Confédération doit édicter des principes sur la conservation des ressources en eau et leur aménagement, en particulier pour l'approvisionnement en eau potable, ainsi que l'enrichissement des eaux souterraines.

Il importe ici de relever que l'article 24^{bis} de la constitution ne trouve pas sa concrétisation dans un seul texte normatif. Actuellement, il sert de base à trois textes législatifs fédéraux, à savoir:

- Loi fédérale du 22 juin 1877 sur la police des eaux (LFPE; RS 721.10),
- Loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH; RS 721.80),
- Loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP; RS 814.20).

Après l'entrée en vigueur de l'article 24^{bis} de la constitution, des démarches avaient été entreprises en vue d'établir, conformément à sa conception, une seule loi qui aurait regroupé tous les objets entrant dans le domaine de l'économie des eaux sur lesquels la Confédération doit veiller. L'expérience l'a néanmoins démontré: il serait difficile d'établir une loi couvrant un si vaste domaine sans risquer d'interférer dans la répartition des compéten-

ces entre la Confédération et les cantons qui a pourtant fait ses preuves pendant des dizaines d'années. C'est pourquoi la matière législative a été divisée: d'un côté la révision de la LFH, d'un autre celle de la LPEP (voir ch. 222 et le message du 12 nov. 1984 sur la modification de la LFH, ch. 111; FF 1984 III 1443). Sur la base du présent projet (art. 75, ch. 3), en relation avec la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (deuxième groupe de mesures), ainsi qu'avec le projet de loi sur le subventionnement, l'adaptation de la LFPE est également à l'étude, de manière néanmoins moins étendue que pour les deux textes normatifs en question.

221.2

Comme nous venons de le dire, le 2e alinéa, lettre a, dernière moitié de phrase de l'article 24^{bis} constitue la base sur laquelle le Conseil fédéral s'appuie pour édicter des dispositions légales applicables aux prélèvements d'eau en vue de résoudre le problème des débits résiduels¹⁾. Le 1er alinéa, lettre a, du même article contribue également à la réalisation de cet objectif, la Confédération étant habilitée, de manière tout à fait générale, à énoncer des principes pour assurer la conservation des ressources en eau.

En principe, la constitution réserve au législateur le choix de la teneur des prescriptions applicables au maintien de débits résiduels convenables. Cette liberté est toutefois limitée, en particulier pour ce qui est de l'ampleur des débits minimaux à respecter, par des précisions telles que: les buts énoncés au paragraphe d'introduction du 1er alinéa (de l'art. 24^{bis} cst.), la notion de "débits minimaux convenables" au 2e alinéa, lettre a,

1) Il a été nécessaire de s'écarter de la notion de "débit minimal" utilisée à l'art. 24^{bis} cst. pour rendre l'allemand "Restwassermenge", terme auquel s'ajoutent "Mindestmenge" et "Mindestrestwassermenge". Les nouvelles équivalences sont donc: débit minimal (Mindestmenge), débit résiduel (Restwassermenge), débit résiduel minimal (Mindestrestwassermenge).

ainsi que l'obligation mentionnée au 6e alinéa de sauvegarder les possibilités de développement des régions d'où proviennent les eaux. Il s'agit là essentiellement de notions juridiques générales, que le législateur devra concrétiser de façon judicieuse.

Le paragraphe d'introduction du 1er alinéa dit expressément que le législateur doit, pour établir les dispositions applicables aux débits résiduels, considérer les trois objectifs mentionnés. En d'autres termes, il doit, dans toute la mesure du possible, prendre en compte tous ces objectifs, et, lorsqu'ils sont contradictoires, soupeser une première fois les intérêts en présence. En conséquence, les prescriptions applicables aux débits résiduels doivent être édictées non pas exclusivement en fonction de la protection des ressources en eau, mais encore en fonction des intérêts liés à l'utilisation de ces ressources. De plus, ces prescriptions doivent répondre à l'intérêt général, ce qui implique qu'elles ne doivent pas négliger des intérêts publics importants tels que la protection de la nature et du paysage ou les intérêts de notre économie.

Les prescriptions doivent également permettre de sauvegarder les possibilités de développement des régions d'où proviennent les eaux (6e al.). En clair: premièrement, elles doivent tenir compte des besoins politico-financiers, notamment des communes de montagne, eu égard à la perception de redevances sur les eaux; deuxièmement, elles doivent aussi respecter les intérêts vitaux des régions d'où proviennent les eaux. L'intégrité du paysage compte parmi ces intérêts, car c'est là un élément essentiel pour le développement du tourisme dans les communes de montagne.

L'appréciation globale des facteurs énumérés qui viennent préciser la teneur des dispositions applicables aux débits résiduels permet de déceler une idée centrale qui a guidé l'auteur de l'article constitutionnel: lors de l'établissement de dispositions sur les débits résiduels, aucun des intérêts en présence, qu'il soit lié à l'utilisation ou à la protection des eaux, ne doit recevoir une priorité abso-

lue, ou, à l'inverse, être complètement négligé ou réduit à néant.

221.3

En outre, aux termes du nouvel article constitutionnel 24^{bis}, la Confédération est tenue d'établir des principes régissant la conservation des eaux (1er al., let. a).

A cet égard, la Commission fédérale d'étude sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'économie des eaux a exprimé, dans son rapport final (rapport Geiger), l'avis suivant (p. 65, ch. 82, 1er et 3e par., dernière phrase):

"La protection quantitative des eaux (conservation des ressources en eau) comprend toutes les mesures qui ont pour objet de préserver quantitativement les eaux, voire de les augmenter. Plusieurs paramètres comme l'étendue de la surface, le relief, la longueur des rives, les variations de la nappe, la capacité d'infiltration, la perméabilité, etc., permettent d'en mesurer le volume et la quantité. La protection quantitative des eaux cherche à encourager une économie des eaux qui respecte la nature et soit étroitement liée aux intérêts de la protection des sites."

"...Il peut résulter des désavantages quantitatifs pour les eaux de surface et les eaux souterraines, par exemple à la suite de travaux d'endiguement de ruisseaux et de rivières, de la régularisation du niveau des lacs, du colmatage des sols lors de la construction de zones habitées, de travaux d'amélioration foncière, de dépôts de matériaux dans les eaux ou aux abords des eaux, de construction dans les eaux souterraines, de prélèvements d'eau, d'utilisation d'énergie, etc."

L'article 24^{bis} cst. ne confère pas à la Confédération une compétence générale de légiférer en matière de protection de la nature et du paysage. Selon l'exposé du Conseil fédéral dans son message du 13 septembre 1972 (FF 1972 II 1161 à 1963) concernant une révision de la constitution dans le domaine de l'économie hydraulique, la Confédération doit, lorsqu'elle légifère dans les domaines énumérés à l'article constitutionnel 24^{bis}, défendre également les

intérêts liés à la protection de la nature et du paysage. La compétence des cantons en cette matière, garantie en principe à l'article 24^{sexies}, ne s'y oppose pas, d'autant qu'aux termes du 2e alinéa de ce même article, la Confédération doit, dans l'accomplissement de ses tâches, notamment législatives, tenir compte de la protection de la nature et du paysage.

222 Travaux préparatoires: institution de quatre commissions

En 1978 déjà, le Département fédéral de l'intérieur et celui des transports, des communications et de l'énergie instituaient une commission d'étude sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'économie des eaux. Placée sous la présidence du conseiller d'Etat W. Geiger, cette commission se prononçait, dans son rapport d'avril 1980, en faveur d'une réglementation couvrant tous les aspects de la protection des eaux dans le cadre d'une révision de la loi sur la protection des eaux.

En août 1982, le groupe de travail interdépartemental "Débits minimums", placé sous la présidence du conseiller national E. Akeret, publiait son rapport final, où figurent des éléments matériels essentiels pour régler le problème des débits minimaux dans le cadre d'une loi.

Fin 1981, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie instituait une commission d'experts, sous la présidence du député aux Etats Jagmetti, pour préparer la révision de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH). Lors de ses travaux, la commission a estimé que les dispositions relatives à la protection quantitative des eaux, en particulier au maintien de débits minimaux convenables, devaient être incorporées à la loi sur la protection des eaux, celle-ci devant également être révisée. C'est la raison pour laquelle elle a renoncé à traiter ce domaine.

Le 10 décembre 1982, le Département fédéral de l'intérieur instituait une commission extraparlamentaire qu'il chargeait de préparer la révision de la loi sur la protection des eaux. Il lui confiait le mandat suivant:

"La loi sur la protection des eaux doit être complétée par des dispositions quantitatives, de nature à maintenir en particulier des débits minimums convenables. Il faut en outre y introduire des dispositions sur la collecte de données hydrologiques nécessaires à l'exécution de la loi, et examiner dans quelle mesure il est possible de tenir compte des divers aspects de l'approvisionnement en eau. Enfin, il importe d'adapter les dispositions qualitatives à l'évolution observée depuis l'entrée en vigueur de la loi, notamment afin de moduler les mesures de protection et les subventions fédérales."

Cette commission, présidée par le député aux Etats Jean-François Aubert, se composait de conseillers d'Etat des cantons du Valais, du Tessin, de Saint-Gall et du Jura, de deux chefs d'offices cantonaux de la protection des eaux (LU, GR), d'un professeur de l'EPFZ, de deux directeurs d'offices fédéraux (protection de l'environnement et économie des eaux), ainsi que de deux représentants d'organisations pour la défense de l'environnement.

La commission Aubert a commencé ses travaux le 24 février 1983. Elle a consacré dix séances à l'élaboration du projet de révision de la loi sur la protection des eaux. La coordination de ses activités et de celles de la commission pour la révision de la LFH a été assurée par l'échange de dossiers.

223 Résultats de la procédure de consultation

Le Département fédéral de l'intérieur a soumis le projet (novembre 1984) de révision de la loi fédérale sur la protection des eaux à la procédure de consultation durant la période du 30 octobre 1984 au 30 septembre 1985. Le 20 août 1986, le Conseil fédéral prenait connaissance des résultats et donnait son accord à la publication. Fin août 1986, le Département fédéral de l'intérieur faisait paraître un rap-

port à ce sujet, de sorte que nous nous contenterons ici d'un bref résumé.

Les eaux doivent non seulement être propres, mais encore avoir un volume suffisant; en outre, elles doivent être considérées comme un élément précieux du paysage. Ces principes, énoncés dans le projet, ont reçu l'approbation générale. La nécessité de trouver rapidement une solution au problème des débits résiduels n'a, en particulier, pratiquement pas été contestée.

La majorité des organismes consultés a estimé que le projet est de nature à remplir le mandat constitutionnel, qu'il répartit équitablement les tâches entre la Confédération et les cantons et qu'il comporte des instruments d'exécution suffisants. Cependant, certains ont trouvé que l'accent a trop été mis sur la protection des eaux lors de la détermination de l'intérêt général. Les dispositions relatives aux débits résiduels ont fait l'objet de réserves pour des raisons de politique régionale. D'autres participants à la consultation, notamment les auteurs de l'initiative populaire "Pour la sauvegarde de nos eaux", ont qualifié le projet d'insuffisant.

La poursuite de la stratégie actuelle en matière de protection de la qualité des eaux n'a, dans son principe, pas été remise en question. Pour ce qui est de la protection des eaux dans l'agriculture, un grand nombre d'organismes consultés ont demandé l'adoption de prescriptions plus sévères, en particulier sur la valorisation des engrais et sur la création de capacités d'entreposage suffisantes pour le purin et le lisier (fosses à purin) ainsi que pour les résidus provenant de la garde d'animaux de rente.

Les souhaits de modification ont souvent porté sur les mêmes dispositions; les orientations proposées ont toutefois varié en fonction des points de vue. Ainsi, les nouvelles dispositions envisagées en matière de protection quantitative des eaux ont été qualifiées, suivant les intérêts représentés, de trop exigeantes et de trop peu souples, ou, à

l'inverse, de trop peu sévères. Dans l'ensemble, la procédure en deux étapes prévue (ch. 312.3, let. d) a été appuyée par la majorité, avec une réserve toutefois: que l'on cherche, dans le cadre de la révision, à encore mieux adapter cette solution, assez rigide, à tous les types de situation.

Les dispositions transitoires concernant l'assainissement des prélèvements d'eau existants ont également suscité des réactions diverses. Pour les uns, ces dispositions vont trop loin; l'assainissement ne devrait être requis que dans les cas où des intérêts publics prépondérants l'exigent. Pour les autres, ces dispositions sont tout à fait insuffisantes; ils préconisent l'adoption d'une réglementation analogue à celle du 7^e alinéa de l'initiative populaire "pour la sauvegarde de nos eaux" (restriction des droits acquis indemnisée conformément à l'art. 22^{ter} cst., constitution d'un fonds alimenté par les propriétaires de centrales hydro-électriques pour permettre le versement d'indemnités en cas de restrictions apportées à la propriété).

En ce qui concerne les subventions aux installations servant à la protection des eaux, la réduction progressive envisagée, qui permettra une économie de 50 millions de francs par année à la Confédération, a été acceptée par la plupart, quand bien même certains cantons ruraux ont demandé une prolongation des délais transitoires.

3 Le projet de révision

31 Généralités

311 Structure

La protection des eaux fait partie intégrante de la protection de l'environnement. Il était donc logique de choisir, pour le projet de révision, une structure qui corresponde à celle de la loi sur la protection de l'environnement. Cette analogie s'observe essentiellement dans le domaine du droit

matériel proprement dit: comme dans la loi sur la protection de l'environnement, il est exclusivement concentré sous le titre deuxième. La loi sur la protection de l'environnement a toutefois également servi de fil conducteur aux dispositions générales (titre premier), aux dispositions d'exécution, aux dispositions pénales et aux dispositions finales. Quelques articles (en matière d'exécution surtout) ont été repris presque mot à mot, par souci d'unification (l'art. 50 Information et conseils, p. ex.). La terminologie de la loi sur la protection de l'environnement a également été adoptée dans toute la mesure du possible. C'est ainsi que pratiquement tous les préjudices portés aux eaux ont été regroupés sous le terme générique d'"atteintes nuisibles".

Le titre deuxième "Prévention et réparation des atteintes nuisibles aux eaux" constitue le coeur du présent projet. Il regroupe en trois chapitres l'ensemble des dispositions matérielles consacrées à la protection des eaux.

Le chapitre premier (sauvegarde de la qualité des eaux) reprend le droit actuellement en vigueur à peu près dans son intégralité. Le remaniement a essentiellement porté - à part quelques modifications de fond - sur le libellé: le langage juridique a été modernisé, et certaines parties du texte ont été sensiblement condensées.

Les chapitres 2 et 3 comportent les dispositions rendues nécessaires par le nouvel article 24^{bis} cst. sur le maintien de débits résiduels convenables (chap. 2) et sur la prévention d'autres atteintes nuisibles aux eaux (chap. 3). Ce dernier chapitre régit, outre la conservation des ressources en eau, d'autres aspects liés à la protection qualitative des eaux (p. ex. art. 40: curage et vidange des bassins de retenue; art. 41: détritrus flottants accumulés près des ouvrages de retenue, et art. 44: exploitation de gravier, de sable ou d'autre matériaux). En outre, c'est là une des raisons pour lesquelles il n'a guère été possible, dans le présent projet, d'opérer une séparation stricte en-

tre la protection qualitative et la protection quantitative des eaux.

Par rapport à la loi sur la protection des eaux actuellement en vigueur, le nombre de compétences législatives déléguées au Conseil fédéral a plutôt diminué, alors même que la masse de la matière à traiter a enflé. C'est principalement dans le chapitre "Sauvegarde de la qualité des eaux" que l'on peut observer ce phénomène de transfert, ce qui s'explique par le fait que, dans ce domaine, la constitution astreint la Confédération à édicter des dispositions qui vont plus loin que de simples principes.

Un simple coup d'oeil à l'ensemble des dispositions d'exécution de la loi actuellement en vigueur prouve avec éloquence qu'en ce qui concerne la "sauvegarde de la qualité des eaux", on ne saurait cerner toute la matière dans une loi. On peut citer, à titre d'exemple, l'article 9 du projet, qui donne notamment compétence au Conseil fédéral d'édicter des prescriptions sur les exigences applicables aux déversements dans les eaux (ordonnance du 8 déc. 1975 sur le déversement des eaux usées). De plus, les compétences législatives déléguées au Conseil fédéral ne lui donnent pas carte blanche: d'emblée, sa liberté est limitée par l'article premier, qui énonce le but poursuivi par la loi, ainsi que par les dispositions qui régissent la délégation.

312 Portée matérielle du projet

312.1 Généralités

La modification de fond de loin la plus importante apparaît dans le titre même du projet de révision. Contrairement au droit en vigueur, qui se borne à protéger les eaux contre la pollution, la nouvelle loi vise une protection intégrale des eaux: au maintien d'une bonne qualité des eaux superficielles et des eaux souterraines s'ajoute la préservation de leur volume et de leur étendue. Les dispositions relati-

ves au maintien de débits résiduels convenables, de même que les principes relatifs à la prévention d'autres atteintes nuisibles aux eaux, sont autant de moyens pour parvenir au but fixé. D'autres lois, comme la loi sur la protection de la nature et du paysage et celle sur la pêche, comportent déjà des réglementations partielles qui vont dans ce sens. Toutefois, ces réglementations, axées uniquement sur les intérêts représentés dans chacune des lois en question, se bornent à énumérer des mesures générales. Cela explique que, par le passé, lors de la mise en oeuvre de projets ou de mesures, les différents intérêts énoncés à l'article premier n'aient pas toujours été suffisamment pris en compte et que les atteintes aux eaux n'aient pas toujours été évaluées dans toute leur complexité. Bien que le Tribunal fédéral ait prononcé ces derniers temps des arrêts qui vont dans le sens d'une protection intégrale des eaux, il arrive encore que des décisions unilatérales soient rendues. En ce qui concerne les débits résiduels, on connaît plusieurs cas où des concessions accordées à des centrales hydro-électriques entre 1982 et 1985 ne comportent aucune disposition sur les débits résiduels. Des plaintes ont été déposées dans plusieurs de ces cas, et les décisions ont été corrigées par la suite. La réglementation proposée devrait désormais assurer, dans chaque situation, une situation équilibrée.

312.2 Sauvegarde de la qualité des eaux

Le projet de révision n'apporte pas de modification fondamentale aux méthodes utilisées jusqu'ici pour protéger les eaux. La différence principale par rapport au droit actuellement en vigueur réside dans l'addition de nouveaux instruments à ceux qui ont déjà fait leurs preuves. Cette multiplication des moyens devrait permettre de couvrir un plus large domaine, la méthode adoptée étant axée essentiellement sur les objectifs à atteindre. Ainsi, la protection différenciée des eaux, par exemple, devient, plus encore que par le passé, un mot-clef. On entend par là qu'il est possible d'adopter des techniques d'épuration simplifiées

pour les faibles apports d'eaux usées dans les régions rurales. C'est dans cette optique que le projet prescrit l'infiltration des eaux non polluées dans le sol, en lieu et place du déversement, lorsque les conditions s'y présentent. Mais la protection différenciée des eaux signifie également que, là où la pollution est très forte, les méthodes d'épuration mises en oeuvre devront être supérieures à celles qui sont utilisées normalement. C'est pour cette raison que le projet renforce les prescriptions existantes ou en crée de nouvelles pour ce qui est des mesures à prendre sur les lacs mêmes, de la protection des eaux dans l'agriculture et de la séparation entre eaux polluées et eaux non polluées. Même si la compétence de légiférer sur les substances de nature à altérer les eaux a été reprise pratiquement telle quelle, l'ordonnance du 9 juin 1986 sur les substances dangereuses pour l'environnement (RS 814.013), qui se fonde à la fois sur la loi sur la protection des eaux et sur la loi sur la protection de l'environnement, donne une importance accrue à ce type de protection préventive.

312.3 Maintien de débits résiduels convenables

Toute solution adoptée en vue de résoudre le problème des débits résiduels doit prendre en compte trois éléments essentiels:

- La diversité des conditions régnant dans le domaine des eaux.
- Le mandat constitutionnel, qui prescrit une réglementation répondant à l'intérêt général.
- Le fait que la plupart des prélèvements existent déjà et qu'ils sont protégés par des droits en la matière.

Pour réglementer les débits résiduels tout en respectant le mandat constitutionnel, on peut imaginer plusieurs scénarios:

- a. Les cours d'eau sont répartis en classes, en fonction de l'intérêt que présente leur protection.

On prévoit, pour chaque classe, des mesures de protection déterminées. On obtient à peu près ceci:

- Cours d'eau particulièrement dignes de protection: il est interdit de prélever de l'eau.
- Cours d'eau dignes de protection: il est permis de prélever 50 pour cent au maximum du débit.
- Cours d'eau dont l'intérêt est moindre: il est permis de prélever jusqu'à 90 pour cent du débit.

L'avantage d'une solution de ce type est qu'elle permet de déterminer simplement un débit résiduel pour chaque cours d'eau. Toutefois, elle revient à attribuer une valeur forfaitaire au cours d'eau, ce à quoi la politique traditionnelle en matière de protection des eaux s'est toujours refusée, partant du principe que tout cours d'eau a droit à la même protection. Par conséquent, si, dans un cas donné, cette protection ne suffit pas, il y a lieu de la renforcer. En outre, une étude du milieu portant sur l'ensemble des cours d'eau de Suisse - dont la longueur totale se monte à 42'000 km environ - serait très coûteuse; vu le nombre de difficultés soulevées par les estimations, elle serait en plus difficilement réalisable. La classification des cours d'eau qui ont déjà souffert des suites d'une intervention poserait également des problèmes.

- b. La Confédération, partant de la politique qu'elle a suivie jusqu'ici en matière de protection des eaux, s'efforce de fixer, pour les débits résiduels, des exigences applicables à l'ensemble des cours d'eau. Cette solution permet une protection globale des cours d'eau du point de vue de leur volume et de leur étendue, sans toutefois couvrir suffisamment les divers types de situation. En effet, si on respecte les intérêts liés à l'utilisation des eaux, il faut accepter qu'il ne soit pas possible de protéger intégralement chaque cours d'eau. Une solution aussi peu différenciée permettrait difficilement d'observer le principe d'équité.

c. Puisque, comme nous venons de l'exposer, la fixation d'un débit minimal convenable nécessite une minutieuse appréciation des différents prélèvements d'eau et de leurs répercussions, la Confédération se borne à indiquer la marche à suivre aux cantons. L'autorité chargée de l'application déterminerait alors les débits résiduels exclusivement sur la base d'une appréciation des intérêts en présence. Cette solution - elle correspond largement à la pratique actuelle - ne tient toutefois pas suffisamment compte, en règle générale, des facteurs idéalistes et monétaires, qui sont difficiles à cerner. En outre, on peut imaginer que, suivant l'appréciation portée sur les différents intérêts, on renonce complètement à fixer des exigences pour les débits résiduels. Une réglementation de ce type, fondée principalement sur l'appréciation des cantons, ne saurait remplir le mandat constitutionnel, qui charge la Confédération de pourvoir au maintien de débits résiduels convenables par voie législative.

d. La combinaison des deux dernières solutions mentionnées constituerait une autre possibilité. La Confédération fixe tout d'abord des débits résiduels minimaux concrets qui doivent en principe être respectés pour tous les cours d'eau. Fondés sur des observations faites sur le terrain, ces débits résiduels minimaux constituent en quelque sorte le minimum vital pour les organismes qui habitent les eaux. Ils ne suffisent toutefois pas pour répondre à un critère de la constitution, le critère de "convenable". L'appréciation par les autorités d'exécution des intérêts en présence aboutira de ce fait à augmenter ce débit minimal cas par cas. Seul un débit supérieur au débit minimal pourra donc faire l'objet de cette appréciation.

Cette solution permet à la Confédération d'exercer l'influence nécessaire lors de la détermination des débits résiduels, tout en laissant aux cantons une marge de manœuvre considérable.

C'est donc là une possibilité de remplir le mandat constitutionnel sans trop restreindre la souveraineté cantonale sur les eaux. C'est la raison pour laquelle cette combinaison a été adoptée dans le présent projet pour les dispositions applicables aux prélèvements d'eau.

A cet égard, il faut relever que les prescriptions fédérales en matière de protection de l'air et de l'eau (déversement des eaux usées) réglementent elles aussi les émissions; ces prescriptions doivent être respectées dans tous les cas. Quant à celles qui régissent les immissions, elles servent de référence aux cantons pour renforcer au cas par cas les prescriptions sur les émissions.

Les dispositions proposées dans le domaine des débits résiduels s'inscrivent dans la ligne de cette stratégie en deux phases, qui a fait ses preuves, et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Il faut également mentionner la législation sur la pêche entrée en vigueur en France début janvier 1986. Elle aussi prévoit une procédure en deux temps - avec des exigences minimales toutefois moins différenciées (aucune exception).

Compte tenu des importantes conséquences financières qu'entraînerait l'obligation de respecter intégralement les prescriptions concernant les débits résiduels pour les droits existants en matière d'utilisation des eaux, la réglementation doit être conçue de telle manière qu'elle soit applicable en premier lieu aux nouvelles usines et au renouvellement (ou au retour à la communauté concédante) des concessions existantes. A cet égard, il convient de relever qu'au cours de ces vingt prochaines années, plus de cinquante centrales importantes, ainsi que de nombreuses de moindre importance demanderont le renouvellement de leur concession. De plus, il existe quelque cinquante projets de nouvelles centrales, datant parfois de quelques années déjà. Par conséquent, les prescriptions prévues pour les dé-

bits résiduels pourront déjà déployer une partie de leurs effets dans un proche avenir, quand bien même les concessions de la majorité des usines n'arriveront à échéance qu'à l'entrée dans le siècle prochain (cf. fig. 1).

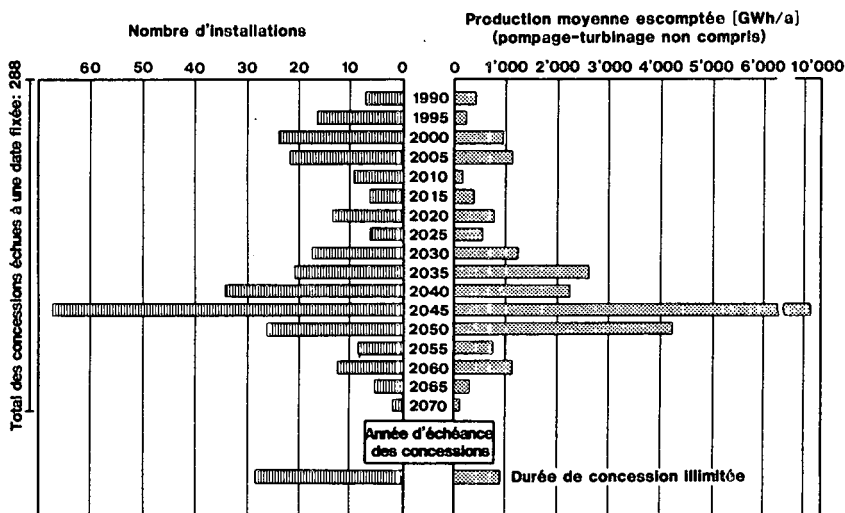
Quant à la réduction de la production d'énergie qu'entraîneront les dispositions sur les débits minimaux, le rapport Akeret d'août 1982 (cf. ch. 222) comporte des estimations

Figure 1

Dates de l'échéance des concessions pour les centrales hydroélectriques d'une puissance supérieure à 300 kW, avec une accumulation annuelle, un bassin de compensation ou une hauteur de chute supérieure à 15 m.

Source:

Statistique des usines hydro-électriques de la Suisse, au 1er janvier 1986



D'après ce tableau, au cours des vingt prochaines années, la concession de plus de cinquante usines importantes devra être renouvelée. On notera en outre que la plupart des concessions n'arriveront à échéance que loin dans le siècle prochain. Par conséquent, la diminution de la production due aux conditions du projet de révision n'apparaîtra qu'à ce moment-là.

qui s'appuient sur des mesures effectuées dans cinq usines électriques d'accumulation soumises à des conditions sur les débits minimaux. Sans ces conditions, ces usines auraient pu produire en moyenne 4 pour cent de plus d'énergie. Si on suppose que cette valeur correspond à la moyenne de toutes les centrales analogues en Suisse, la baisse de la production d'énergie se chiffrerait à environ 800 GWh/a, sur la base d'une production nationale de 18'575 GWh/a en 1980 (1 GWh/a = 1 gigawattheure par année = 1 million de kilowattheures par année). L'Association suisse pour l'aménagement des eaux considère toutefois que ces chiffres ne conviennent pas pour discuter des répercussions du projet de révision, étant donné qu'ils n'ont pas été calculés sur la base des dispositions sur les débits minimaux que comporte le projet. A ses yeux, le chiffre de 800 GWh/a est trop bas. D'après ses propres estimations, fondées sur des données provenant des cantons du Tessin et des Grisons, ainsi que sur des calculs effectués dans différentes usines, l'application des exigences minimales énoncées à l'article 31 entraînera une diminution de la production de l'ordre de 1500 GWh/a. Il faut encore préciser que cette valeur ne tient pas pleinement compte des exigences actuelles imposées aux usines en matière de débit minimal, faute de données nécessaires à l'échelon fédéral et cantonal.

Enfin, il faut attirer l'attention sur le fait que l'article 33 du projet (relèvement du débit minimal) peut, lui aussi, provoquer une réduction de la production d'énergie. Le fait que l'augmentation des débits minimaux dépendra toujours de l'appréciation des intérêts permet difficilement de calculer l'ampleur de cette réduction. Bien que l'article 33 décrive les conditions fondamentales qu'il convient de respecter en procédant à cette appréciation, il laisse aux autorités chargées de l'exécution une marge de manoeuvre relativement grande.

312.4 Prévention d'autres atteintes nuisibles aux eaux

Outre les prélèvements, d'autres interventions de l'homme ont parfois porté de graves préjudices à nos eaux. C'est ainsi que de nombreux ruisseaux et de nombreuses rivières ont fait l'objet de voûtages, de corrections, d'endiguements excessifs, que les rives des lacs ont été remblayées, que les ressources en eaux souterraines et que la capacité d'absorption d'eau du sol ont été fortement réduites par des colmatages et des drainages. Toutes ces interventions ont fait perdre aux eaux une bonne part des avantages que l'on attend d'elles: contribuer à la variété du paysage, servir d'espace vital à la faune et à la flore, et jouer le rôle de trait d'union entre les divers éléments du régime hydrique.

La compétence législative de la Confédération étant limitée dans ce domaine, les dispositions du chapitre 3 du titre deuxième se bornent, contrairement aux prescriptions applicables aux débits résiduels, à énoncer les principes nécessaires à la conservation des eaux dans l'intérêt du pays. Ces dispositions ne concernent que les interventions importantes sur les eaux, sans régler en détail les mesures de protection à adopter. Par conséquent, elles comportent souvent un certain nombre de notions juridiques générales qu'il appartient aux autorités cantonales d'appliquer selon la situation ou, le cas échéant, de préciser dans le droit d'exécution. Les cantons conservent donc leur propre compétence législative, et une marge de manoeuvre nettement supérieure à celle que leur laissent les dispositions sur la sauvegarde de la qualité des eaux.

Les prescriptions du chapitre 3 visent à garantir que seules seront pratiquées dorénavant les interventions techniques inévitables, en particulier en vue d'assurer la protection contre les crues. Elles entendent également encourager les mesures qui contribuent au maintien de tout cycle hydrologique. Au lieu de colmater les surfaces, il faudra dorénavant les aménager en vue d'améliorer leur perméabilité. Toute possibilité - aussi mince soit-elle - de régula-

riser les pointes de débit de pluie par des mesures de rétention contribue à réduire les irrégularités de l'écoulement, ainsi que les interventions techniques nécessaires.

Lorsqu'un cours d'eau exige l'aménagement, il convient de respecter le tracé naturel, en tenant compte de tous les intérêts liés à la protection des eaux. Vu l'importance que revêtent les nappes souterraines pour notre approvisionnement en eau, les mesures de protection mises en oeuvre à l'avenir devront porter tant sur le volume et l'étendue des eaux que sur leur qualité.

Etant donné la diversité des problèmes et des solutions possibles, seules des directives, précisées de cas en cas, permettront de concrétiser les principes adoptés par la loi pour protéger les eaux contre les interventions techniques ou autres risquant d'en modifier la structure.

312.5 Subventions fédérales

Selon le projet, la Confédération continue à subventionner la construction d'installations et d'équipements servant à la protection des eaux. Toutefois, les considérations qui suivent montrent qu'il est indispensable d'apporter d'importantes modifications au droit actuel:

- Les difficultés financières que connaît la Confédération depuis des années l'empêchent de faire face à tous les besoins en subventions en matière de protection des eaux. Il est donc nécessaire de concilier les prétentions juridiques des cantons et les moyens effectifs de la Confédération.
- Selon le programme complémentaire relatif aux mesures d'économie (FF 1984 I 1281), il aurait fallu, dès 1986, procéder à une réduction des subventions de 15 pour cent dans le domaine de la protection des eaux. Les adaptations que propose le présent projet dans ce sens ont cependant permis de renoncer à cette opération. La réduction linéaire des subventions se poursuivra toutefois

sans aucune modification jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

- Le deuxième train de mesures pour la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons comporte notamment des propositions pour une restructuration du droit des subventions en matière de protection des eaux. Ces propositions sont à prendre en compte.
- Le projet de loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (FF 1987 I 369) fait référence à l'organisation du droit des subventions, ainsi qu'aux méthodes de calcul. Il convient d'en respecter les principes, notamment celui du subventionnement en fonction de la capacité financière des cantons, et non plus des communes.
- Dans le message relatif à une loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE; FF 1979 III 741), il est expressément mentionné que le transfert dans la LPE de l'article 27, 2e alinéa, de la loi sur la protection des eaux ne modifie pas les dispositions de cette dernière relatives au droit à une subvention pour les installations servant à l'élimination des déchets. Il nous semble toutefois indiqué d'observer, lors de la révision des dispositions applicables au subventionnement de ces installations, le principe de causalité ancré dans la LPE, pour autant que les intérêts liés à la protection des eaux ne soient pas touchés.
- Les cantons ne reçoivent plus de subventions pour la construction et l'équipement de laboratoires destinés à la protection des eaux, l'infrastructure nécessaire à cet effet répandant dans tous les cantons aux exigences requises.
- Mesures techniques de protection des eaux:
Les cantons à forte capacité financière ont aménagé la majeure partie de leurs réseaux d'égouts et de leurs stations d'épuration, à l'exception des installations qu'imposent les mesures complémentaires de protection des eaux. Pour les autres cantons, il faudra compter encore cinq à sept ans. Les travaux dus aux mesures complémentaires et à l'assainissement dans les zones rurales

devraient se poursuivre au-delà de 1992 dans l'ensemble du pays.

Le commentaire de l'article 61 expliquera les modifications apportées au droit des subventions à la suite de la prise en compte de ces différents points.

312.6 Collecte des données de base

La Confédération doit recueillir toutes les données hydrologiques d'intérêt national pour l'ensemble de l'économie des eaux (protection et utilisation des eaux, protection contre l'action dommageable des eaux). Elle exploite ces données et les met à disposition sous une forme appropriée. Les autres données hydrologiques, recueillies par les cantons ou par des particuliers, doivent être établies de manière à faciliter la comparaison à l'échelon national. Il appartient à la Confédération d'édicter des dispositions complémentaires à ce sujet.

Dans la mesure où l'accomplissement de ses tâches le lui permet, la Confédération peut, en outre, effectuer contre paiement certains travaux hydrologiques - en particulier dans le domaine de l'hydrométrie - , ainsi que l'exploitation et le classement des données pour des cantons ou des particuliers; ces opérations visent à rationaliser les activités.

L'application de la loi sur la protection des eaux nécessite, outre les données hydrologiques, des informations touchant divers autres domaines, comme:

- les besoins actuels et futurs en eau potable,
- la faune et la flore d'un cours d'eau,
- l'état des installations pour l'assainissement des eaux usées,
- l'efficacité des installations servant à la protection des eaux,
- la charge en polluants et en impuretés des eaux usées d'origine domestique, artisanale ou industrielle,

- l'accumulation des polluants dans les organismes aquatiques,
- les substances qui, selon leur mode d'utilisation, parviennent dans les eaux.

313 Rapports entre le projet et l'initiative "pour la sauvegarde de nos eaux"

313.1 Introduction

Nous avons élaboré, par le biais du projet de révision de la loi sur la protection des eaux, un contre-projet indirect, qui tente de tenir compte autant que possible des revendications de l'initiative. Il est donc possible d'examiner l'initiative "pour la sauvegarde de nos eaux" à la lumière du projet sans dépasser les délais prescrits pour traiter l'initiative (cf. ch. 113).

L'initiative vise avant tout à protéger étroitement les eaux qui sont encore, ou presque, dans leur état naturel, ainsi qu'à assainir les rivières et les lacs fortement pollués. Le maintien de débits résiduels suffisants est au centre des revendications. Pour éviter aux cantons et aux communes des demandes de dédommagement excessives, l'initiative préconise l'assimilation des droits acquis aux autres droits de propriété, ainsi que la création d'un fonds pour le versement des indemnités.

La majorité des cantons, des partis et des associations invités à se prononcer, il y a deux ans, dans le cadre de la procédure de consultation, ont réservé un accueil favorable au projet qui vous est présenté. Ce dernier peut donc tout à fait être considéré comme une solution de remplacement, même s'il ne tient compte que d'une partie des intérêts énoncés dans l'initiative: il ne propose pas une protection des eaux aussi intégrale que celle-ci, et ne fixe pas d'obligation d'assainir les eaux déjà endiguées. Pour ce qui est des tronçons de débit résiduel, l'obligation d'assainir qu'il propose ne va pas aussi loin que l'initiative.

Il n'en reste pas moins que les deux textes visent, dans l'ensemble, le même objectif.

313.2 Prise de position sur l'initiative

1er, 2e et 3e alinéas: L'initiative répartit les eaux en différentes classes, selon l'intérêt que présente leur protection. Le 1er alinéa, par exemple, porte sur les eaux et leurs secteurs naturels qui sont encore en grande partie dans leur état d'origine. Le 3e alinéa traite deux catégories d'eaux et de secteurs ayant déjà subi des atteintes: ceux pour lesquels le rétablissement de conditions proches de l'état naturel s'avère judicieux sous l'angle de l'écologie ou de la protection du paysage, et ceux pour lesquels il n'en est rien.

C'est précisément à une telle répartition de nos cours d'eau que s'oppose la politique traditionnelle en matière de protection des eaux. Elle veut, en toute connaissance de cause, éviter de réduire des ruisseaux et des rivières au rang de canaux d'évacuation des eaux usées dans le seul but d'en protéger d'autres contre toute pollution. Elle part du principe que tous les cours d'eau ont droit à la même protection. De plus, la classification des rivières, simple de prime abord, buterait sur de grandes difficultés au stade de la réalisation. En outre, les travaux préliminaires sur l'étude du milieu seraient coûteux; l'appréciation des cours d'eau donnerait lieu à de nombreuses décisions politiques qui, suivant les intérêts en présence, se heurteraient à la résistance des milieux les plus divers - ce qui ne permettrait guère de trouver une solution dans des délais raisonnables. Quelle commune voudrait avoir des eaux qui ne sont pas dignes de protection? Quelle autre des eaux où toute intervention à des fins d'exploitation serait interdite? La classification des cours d'eau qui ont déjà souffert à la suite de diverses interventions soulèverait elle aussi des problèmes.

Du reste, la commission Aubert avait examiné en détail une classification éventuelle des cours d'eau, classification qui, à notre avis, pourrait se fonder sur la base constitutionnelle existante. Pour les motifs exposés ci-dessus, elle n'a toutefois pas jugé opportun de retenir cette solution.

On peut en revanche qualifier sans aucune réserve de justes les objectifs visés par les 1er à 3e alinéas de l'initiative; le projet de révision en a donc repris les principes. L'initiative recherche toutefois une protection des eaux plus étendue que le projet ne le permet. On ne saurait cependant ignorer que l'initiative ne tient pas compte des intérêts de toute l'économie des eaux. Ceci apparaît par exemple au 1er alinéa de l'initiative, qui cherche à protéger intégralement les cours d'eau dont l'aspect naturel n'a quasiment pas été altéré. Certes le projet reprend cette idée à l'article 37, tout en autorisant néanmoins expressément les corrections imposées par la lutte contre les crues.

4e et 5e alinéas: Le projet de révision, par les dispositions du chapitre "Prévention d'autres atteintes nuisibles aux eaux", ainsi que par la modification de la loi sur la police des eaux prévue à l'article 75, tient compte des souhaits de l'initiative: que toute intervention dans les eaux et leurs zones riveraines soit effectuée avec ménagement et limitée au strict nécessaire (4e al.), et que toute intervention de la police des eaux ne soit autorisée que lorsque la protection de la vie et de la santé d'êtres humains ou la protection de biens importants l'exigent de manière impérative (5e al.).

6e alinéa: Aux termes du 6e alinéa de l'initiative, il convient, pour toute installation de retenue ou tout prélèvement d'eau, d'assurer en permanence un débit suffisant tout le long du cours d'eau. Nous estimons que le projet répond à cette préoccupation pour ce qui est des nouvelles installations de retenue et des nouveaux prélèvements d'eau. Il diffère toutefois de l'initiative en ce qu'il prévoit, pour

assurer des débits résiduels suffisants, une procédure en deux temps (cf. ch. 312.3, let. d). Ce système laisse aux cantons une marge d'action considérable, sans toucher à la substance même de leur souveraineté sur les eaux. Une telle solution ne saurait cependant pas accorder la priorité aux cours d'eau et à leurs secteurs naturels qui sont encore en grande partie dans leur état originel (1er al. de l'initiative). Nous en avons déjà exposé les motifs dans notre commentaire des 1er à 3e alinéas.

En ce qui concerne le maintien d'un débit suffisant pour les installations de retenue et les prélèvements d'eau existants, le projet de révision va moins loin que l'initiative. Il ne prévoit l'assainissement global des tronçons de débit résiduel - c'est-à-dire, une adaptation aux prescriptions applicables aux nouvelles installations - qu'au moment du renouvellement de la concession. Cela s'explique essentiellement par le fait qu'un assainissement rapide de tous les tronçons actuels nécessiterait des moyens financiers considérables. A cet égard, il faut souligner que l'article 24^{bis} cst. ne permet pas à la Confédération de percevoir des redevances pour l'utilisation des eaux. D'autres sources que l'on pourrait citer à l'appui pour obtenir un assainissement à court terme comme le conçoit l'initiative ne peuvent pas être prises en compte, pour des motifs que nous exposerons dans nos remarques sur le 7e alinéa de l'initiative.

7e alinéa: Un assainissement général à très brève échéance, comme le réclame l'initiative, entraînerait, de la part des centrales électriques, des demandes en dédommagement qui excèderaient les moyens financiers de nombreuses communautés. Pour parer à cet inconvénient, qui revêt une grande importance pour des raisons de politique régionale, l'initiative prévoit la création d'un fonds par la Confédération, qui serait alimenté par les centrales hydro-électriques. Afin d'apprécier s'il s'agit là d'un instrument adéquat pour surmonter l'obstacle du dédommagement, nous allons entrer plus en détail sur quelques uns de ses aspects.

Structure du fonds: le volume du dédommagement dépend aussi bien des dispositions applicables aux débits résiduels que du programme d'assainissement. Sur la base des exigences sur les débits résiduels prévues dans le projet de révision, l'association suisse pour l'aménagement des eaux a calculé une diminution de la production d'électricité de 1500 GWh/a (cf. ch. 312.3) Si on part de l'idée que, pour l'essentiel, le manque à gagner pour cette quantité d'énergie, évalué sur la base de la durée moyenne restante de la concession, doit être indemnisé, le montant théorique du dédommagement en cas d'assainissement immédiat atteindrait quelque 3 milliards de francs (hypothèses: prix par kWh: 13,5 ct., capitalisation du manque à gagner annuel pour une moyenne de 40 ans, taux d'intérêt: 6%). Un assainissement immédiat de l'ensemble des tronçons de débits résiduels ne serait pas réaliste. L'initiative ne précise cependant pas le programme à suivre. En partant d'un plan assez pragmatique (assainissement au plus tard après expiration d'un tiers de la durée restante de la concession, et, pour les usines électriques jouissant d'une concession illimitée, au plus tard après 30 ans), on peut estimer grossièrement à près de 100 millions de francs par année le montant moyen des indemnités. L'alimentation du fonds nécessite donc des moyens considérables qui seraient obtenus, selon les auteurs de l'initiative, par la perception d'une redevance auprès des propriétaires de centrales électriques. En soi, ce système de financement serait conforme au principe de causalité. En plus, l'alimentation du fonds par des moyens financiers généraux équivaldrait en fin de compte à subventionner la consommation d'électricité.

Critique: La réalisation du fonds entraînerait de très grandes dépenses en temps et en argent, tant au niveau du calcul et de la perception des redevances que de la fixation des indemnités à verser aux centrales électriques concernées.

En outre, le financement du fonds soulèverait des problèmes particuliers. Premièrement, le fonds serait alimenté par ceux-là mêmes qui ont droit à un dédommagement. Un tel sys-

tème s'oppose d'abord au sens de la justice, même si la situation n'était pas aussi choquante qu'il y paraît, les redevances pouvant être largement répercutées sur le prix de l'électricité. Deuxièmement, un financement conforme au principe de causalité entraînerait la création d'un cycle monétaire entre les centrales électriques et la Confédération, ce qui ne se justifie guère pour des raisons d'efficacité. Si on compare la solution du fonds prévue pour résoudre la question du dédommagement avec la variante - toutefois hypothétique - qui consisterait à supprimer, en modifiant la constitution, l'obligation de dédommager des communes, on voit que les répercussions sur l'économie électrique seraient sensiblement les mêmes. La perception d'une redevance et la suppression de l'obligation de dédommager conduiraient à une hausse comparable du prix de l'électricité.

Ainsi, en voulant résoudre le problème du dédommagement par la création d'un fonds en cas d'assainissement obligatoire à très brève échéance, l'initiative emprunte une voie inefficace qu'il est difficile de justifier.

8e et 9e alinéas: Les centrales hydro-électriques et autres installations qui font peser une lourde charge sur nos eaux seront vraisemblablement soumises à une étude de l'impact sur l'environnement, conformément à l'article 9 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE). L'article 55 de cette même loi donne aux organisations nationales dont le but est la protection de l'environnement le droit de recourir contre des décisions relatives à la planification, à la construction ou à la modification d'installations fixes soumises à l'étude de l'impact sur l'environnement. En outre, l'article 12 de la loi sur la protection de la nature et du paysage accorde un droit de recours aux associations d'importance nationale qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection de la nature et du paysage ou à des tâches semblables par pur idéal. Les organisations qui usent du droit de recours en se fondant sur ces bases peuvent se porter partie à des procédures. Nous jugeons qu'il n'est ni nécessaire, ni

opportun de leur accorder une qualité de partie supplémentaire qui leur permettrait d'aller jusqu'à introduire elles-mêmes des procédures en matière d'assainissement.

Nous avons déjà relevé que le projet de révision - qui vise à améliorer l'état actuel des eaux par d'autres chemins que l'initiative - entraînera l'assainissement dans bien moins de cas que l'initiative ne le ferait. Cependant, pour ces cas, le projet comporte les prescriptions nécessaires. Accorder la qualité de partie à des organisations au sens où l'entend l'initiative ne dégagerait pas pour autant les autorités compétentes (même aux yeux des auteurs de l'initiative) du devoir d'établir des plans d'assainissement fixant les délais à respecter pour les différentes mesures à prendre selon l'urgence de la situation. Vu sous cet angle, le droit d'introduire une procédure, sans toutefois pouvoir la mener à terme, devrait se révéler inutile.

En vertu du 9e alinéa de l'initiative, les oppositions et recours relatifs aux interventions dans les eaux, nécessitées par l'exploitation, ont un effet suspensif. L'initiative entend donc empêcher que des interventions irréversibles soient opérées dans la nature avant qu'une autorisation ayant force de droit ne soit accordée. En cela, elle ne tient guère compte du fait que les autorités et les tribunaux étaient déjà libres de conférer un effet suspensif à un recours. L'expérience montre qu'en règle générale, ils ont usé de ce pouvoir dans les cas où, précisément, il existait un risque d'atteintes irréversibles. Ainsi, il ne nous paraît pas justifié de modifier les compétences de la Confédération et des cantons en matière de procédure. Le projet de révision ne prévoit donc pas de disposition analogue au 9e alinéa de l'initiative.

313.3 Résumé

Le projet de révision qui vous est soumis poursuit en principe les mêmes buts que l'initiative; ce sont les moyens qui diffèrent. Toutefois, sur certains points le projet va

moins loin que l'initiative, en partie faute de base constitutionnelle, en partie pour des considérations politiques. C'est qu'il repose d'entrée de jeu sur une appréciation globale des intérêts - souvent contradictoires - liés aux eaux. Ainsi, contrairement à l'initiative, il présente ce qui est réalisable à l'heure actuelle. On peut en revanche reprocher à l'initiative de s'attacher trop exclusivement aux intérêts liés à la protection des eaux; sur certains points, il est donc difficile de la considérer comme réaliste.

Le projet de révision se fonde sur l'article 24^{bis} cst. Comme l'ont montré jusqu'ici nos commentaires, nous sommes d'avis que cette base constitutionnelle suffit tout à fait pour atteindre les objectifs fixés en matière de protection des eaux. A cet égard, nous nous permettons de rappeler que l'article 24^{bis} actuellement en vigueur - expression d'un compromis péniblement réalisé, en son temps, au cours des délibérations parlementaires - a été adopté en votation populaire, le 7 décembre 1975 par 77,5 pour cent de oui contre 22,5 pour cent de non.

Pour ces raisons, nous vous proposons de recommander au peuple et aux cantons le rejet de l'initiative populaire "pour la sauvegarde de nos eaux", au cas où elle ne serait pas retirée.

32 Commentaire des articles

321 Dispositions générales (Titre premier)

Article premier But

L'article premier, consacré au but poursuivi par la loi, tient compte de l'extension du champ de protection de celle-ci: il vise à protéger les eaux non seulement contre la pollution, mais encore contre toute atteinte nuisible au sens large. Il couvre donc, outre les pollutions, des in-

terventions telles que des dérivations d'eau ou des modifications de la structure des eaux. En outre il mentionne expressément un nouveau but: la sauvegarde des biotopes naturels pour la faune et la flore indigènes. En revanche, la protection des ouvrages contre la dégradation n'apparaît plus, l'amélioration de la qualité des eaux permettant de ne plus craindre la corrosion.

Article 2 Champ d'application

Comme jusqu'ici, la protection visée s'étend aux eaux naturelles ou artificielles, publiques ou privées, y compris aux sources. Le texte proposé constitue donc uniquement une simplification rédactionnelle de l'article 1er de la loi en vigueur.

Article 3 Devoir de diligence

Sur le fonds, cette disposition correspond à l'article 13 de la loi en vigueur; elle tient toutefois elle aussi compte de l'extension du champ de protection.

Article 4 Définitions

L'article 4 comporte la définition des notions utilisées dans la présente loi.

Les nombreuses interactions dans une eau superficielle entre l'eau, le lit, les berges, les rives, la faune et la flore dont l'existence en dépend, requièrent une définition générale des eaux. L'influence de la végétation riveraine sur la qualité des eaux n'est qu'un exemple de ces interactions.

Les atteintes nuisibles comportent, outre les pollutions, les interventions pratiquées lors de la correction d'un ruisseau, par exemple, la modification des rives d'un lac à la suite de remblayages, ou les préjudices portés aux eaux souterraines par des retenues ou des drainages. A cause de ces atteintes, les eaux ne peuvent plus remplir leur tâche

de biotope pour la faune et la flore, d'élément du paysage, d'élément pour les loisirs ou encore de réservoir d'eau potable.

Débit Q_{347} : le débit naturel d'un cours d'eau fluctue au cours d'une journée; il oscille de saison en saison, voire de mois en mois, en fonction de la fonte des neiges et des précipitations. Si on compare année par année les valeurs moyennes obtenues, on observe également des différences, selon que l'année a été sèche ou pluvieuse. Enfin, chaque cours d'eau présente, dans son bassin versant, des caractéristiques qui lui sont propres. En règle générale, on peut constater que les fluctuations du débit sont plus fortes en montagne que sur le Plateau. De même, les ruisseaux accusent des variations nettement plus marquées que les rivières, soumises, elles, à l'effet de rétention des lacs.

Ces réflexions montrent clairement que le débit naturel ne saurait servir de critère pour les prescriptions applicables aux débits résiduels. On utilise donc la notion de débit Q_{347} comme grandeur de référence. Pour établir ce paramètre statistique, on part des valeurs journalières moyennes du débit naturel, que l'on reporte sur un diagramme pour une période de dix ans, selon la fréquence de leur apparition. On tire alors le "débit Q_{347} ", c'est-à-dire le débit atteint ou dépassé en moyenne pendant 347 jours par année.

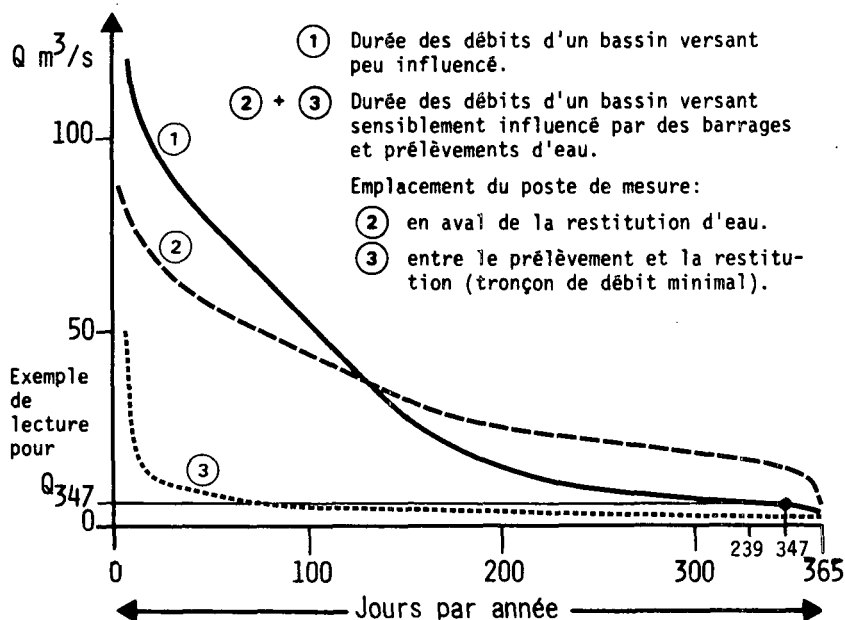
En règle générale, les interventions pratiquées par l'homme, notamment les retenues, les prélèvements ou les amenées d'eau, provoquent d'importants changements dans l'écoulement d'un cours d'eau, en particulier pour ce qui est du débit en période de hautes ou de basses eaux. On considère ces modifications comme insignifiantes aussi longtemps qu'elles interviennent dans le cadre des fluctuations naturelles du débit Q_{347} (cf. fig. 2).

Les cours d'eau à débit permanent sont, aux termes de la présente loi, ceux qui, sur une période de mesure de dix ans, charrient de l'eau pendant plus de 347 jours en moyenne

par année, c'est-à-dire qui sont à sec pendant moins de 18 jours. On garantit de la sorte que les cours d'eau contenant très peu d'eau les années de faibles précipitations tombent également sous le coup des prescriptions applicables aux débits résiduels dans la présente loi. Il faut toutefois relativiser: par année (pour chaque année de la période de mesure), il suffit de 18 jours sans écoulement d'eau - c'est-à-dire de 5 pour cent seulement de la période

Figure 2

Courbes des durées classées pour des débits typiques



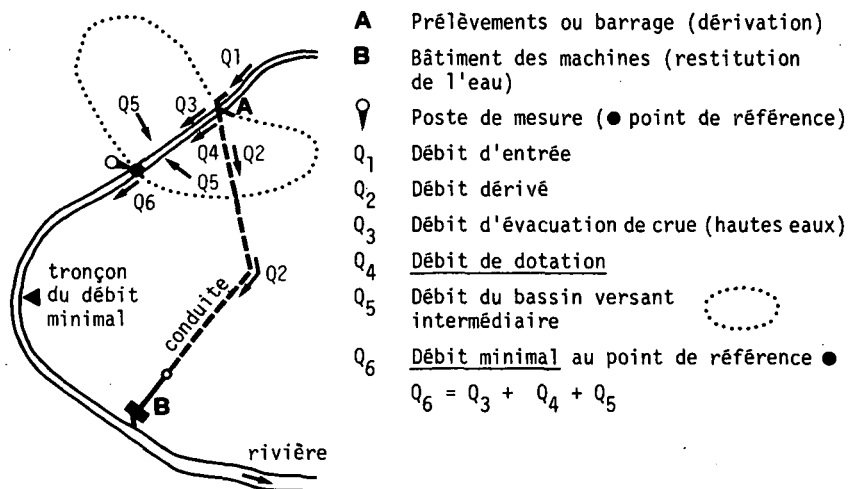
Cette figure montre les différences entre les courbes des durées classées pour des débits lorsque l'écoulement est influencé ou non par une retenue, un prélèvement ou une amenée d'eau. Lorsque l'écoulement n'est que peu influencé, on calculera le débit minimal sur la base du débit Q_{347} . Si on ne dispose d'aucunes mesures, le débit minimal sera calculé à l'aide de débits par unité de surface scientifiquement établis.

considérée - pour qu'un cours d'eau soit classé comme cours d'eau à débit non permanent et se trouve, ainsi, exclu du champ couvert par les dispositions relatives aux débits minimaux.

En outre, il faut distinguer le débit résiduel du débit de dotation: le débit résiduel englobe le débit de dotation, l'eau des trop-pleins ainsi que tous les affluents dans le bassin versant du cours d'eau, entre le point de prélèvement et le point de restitution, à l'exception des affluents souterrains. Par contre, le débit de dotation limite, lui, le volume du prélèvement admis; c'est donc un instrument capital pour garantir des débits minimaux convenables (cf. fig. 3).

Figure 3

Dérivation d'eau pour produire de l'énergie à partir d'un cours d'eau



Ce schéma fait apparaître la différence entre le débit minimal et le débit de dotation. On entend par débit de dotation tout volume d'eau qui n'est pas dérivé par la retenue. Le débit minimal par contre signifie le volume d'eau mesuré en n'importe quel point de la rivière en aval du prélèvement et la restitution appartient aussi au débit minimal.

322.1 Sauvegarde de la qualité des eaux

Le chapitre consacré à la sauvegarde de la qualité des eaux reprend la majeure partie des dispositions du chapitre deuxième de la loi sur la protection des eaux actuellement en vigueur. Ces dispositions ont toutefois été complétées dans des domaines importants, tels que l'évacuation des eaux non polluées, la protection des eaux dans l'agriculture et les mesures à prendre dans les eaux mêmes.

Article 6 Principe

Par rapport à la loi actuellement en vigueur, la réglementation proposée couvrira désormais, outre le dépôt, l'épandage de substances hors d'une eau. L'épandage de substances (engrais, p. ex.) est interdit s'il est de nature à polluer réellement une eau. Il y a risque lorsque, selon le cours habituel des choses, une pollution des eaux peut se produire tôt ou tard, par exemple à la suite du lessivage ou de l'infiltration de lisier, de purin, de jus de silos, etc. A cet égard, il faut toutefois relever qu'une valorisation des engrais de ferme qui respecte la protection des eaux et la production végétale n'est pas réputée infiltration au sens de l'article 6, 1er alinéa. Les engrais pénétrant dans le sol à un moment ou à un autre à la suite de pluies sont en effet absorbés par les racines des plantes ou immobilisés par les particules du sol.

Article 7 Eaux à évacuer

Aux termes de l'article 7, l'infiltration dans le sous-sol est assimilée au déversement dans des eaux superficielles. Ces deux méthodes d'évacuation sont interdites lorsqu'elles risquent de polluer les eaux; elles peuvent toutefois être autorisées lorsque les eaux à évacuer ont été traitées.

L'assimilation de l'infiltration au déversement exige que les cantons disposent de critères pour ces deux types d'évacuation des eaux usées, afin qu'ils soient à même de juger ce qui peut être autorisé. L'ordonnance du 8 décembre 1975 sur le déversement des eaux usées avait déjà établi de telles critères, pour les seuls déversements toutefois. Cette ordonnance comporte, en outre, des critères de qualité pour les eaux superficielles, critères que la nouvelle base légale permet de compléter pour ce qui est des eaux souterraines. Il s'agit là d'exigences plus ou moins sévères selon l'utilisation que l'on souhaite faire des eaux souterraines. On peut en tirer pour chaque cas les exigences applicables aux infiltrations (cf. commentaire de l'art. 9).

Aux termes du 2e alinéa, seules sont réputées eaux non polluées celles qui - contrairement aux eaux polluées - ne sont pas de nature à porter atteinte aux eaux dans lesquelles elles aboutissent par déversement ou infiltration. C'est donc l'état de ces eaux et le lieu de pénétration qui déterminent si des eaux à évacuer peuvent être considérées comme non polluées ou s'il convient, parce que ce sont des eaux polluées, de les soumettre à un traitement avant l'infiltration ou le déversement. Ainsi, pour ce qui est des précipitations, par exemple, la première chute d'une pluie d'orage qui tombe sur une route très fréquentée - et qui, dans une certaine mesure la nettoie - doit être traitée avant d'être déversée dans des eaux ou éliminée par infiltration (1er al.). Le reste de cette pluie peut, en règle générale, être considéré comme non pollué et tomber ainsi sous le coup du 2e alinéa.

Les remarques précédentes concernent avant tout l'aspect qualitatif de l'évacuation des eaux usées. Les observations ci-après montrent que l'article 7 ne néglige pas pour autant le côté quantitatif.

La construction de bâtiments et de routes dans les zones habitées conduit à une imperméabilisation du sol toujours plus étendue. Ainsi, de 1942 à 1967, les surfaces habitées

ont augmenté de quelque 100'000 ha, soit de 128 pour cent dans l'ensemble du pays (Bulletin d'information 2/75 du délégué à l'aménagement du territoire). Les précipitations qui s'abattent sur les zones habitées et sur les routes ne peuvent plus s'infiltrer dans le sous-sol dans la même proportion que par le passé, d'autant plus que, dans bien des cas, elles sont acheminées aussi rapidement que possible vers un milieu-récepteur. Ainsi, la transformation d'un champ ou d'une prairie en zone industrielle entraîne, dans cette région, des pointes de crue dix fois supérieures à la normale. L'intensification du risque d'inondation qui en résulte est une des raisons de l'aménagement des cours d'eau. Il convient donc d'empêcher autant que possible l'imperméabilisation des sols, en adoptant en particulier des mesures dans les zones habitées. On évitera que les eaux de pluie s'écoulent trop rapidement. On s'efforcera de procéder à une infiltration qui tire profit de l'effet d'épuration de la couche d'humus. A cet égard, la consolidation de places de parc au moyen de dalles alvéolées où peut pousser de l'herbe n'est qu'un exemple parmi d'autres. D'un point de vue tout à fait général, il faudrait ramener à leur état d'origine le plus grand nombre possible de surfaces imperméabilisées.

Outre l'infiltration, les toits plats et les places de parc, qui permettent une retenue de courte durée, constituent une possibilité de régulariser l'écoulement par des mesures de rétention (2e al., 3e phrase).

Sur une plus grande échelle, la régularisation des lacs devrait être utilisée également pour retenir les eaux de pluie provenant des zones habitées. Les bassins de rétention et les terres inondables, qu'il est d'ailleurs possible d'aménager simultanément en biotopes, servent au même but. A titre d'exemple, on peut citer un projet de grande envergure en cours de réalisation aux portes de la Suisse: entre Bâle et Strasbourg, on est en train de créer des ouvrages de retenue et des polders qui seront exploités de façon à recueillir quelque 250 millions de m³ d'eau du

Rhin, afin de reconstituer une partie de la rétention perdue à la suite des interventions de l'homme.

Relevons, pour conclure, qu'il ne s'agit pas en l'occurrence - en particulier pour des raisons financières - d'assainir les ouvrages existants: l'article 7, 2e alinéa, ne s'applique qu'aux nouvelles installations.

Article 8 Eau de percolation des décharges

Habituellement, il est possible de désigner l'auteur d'une infiltration ou d'un déversement, polluants, et de l'amener à y remédier. Toutefois, tel n'est souvent pas le cas pour les décharges, surtout lorsqu'elles ne sont plus exploitées et qu'on a pu oublier jusqu'à leur existence. C'est pourquoi les cantons sont invités, au 1er alinéa, à remédier sans tarder aux infiltrations et aux déversements polluants dès qu'ils en ont connaissance.

L'obligation faite aux cantons de dresser un cadastre des décharges désaffectées (2e al.) vise à régler une fois pour toutes les problèmes non résolus du passé en la matière.

Article 9 Prescriptions du Conseil fédéral

L'article 9 (de même que l'art. 16) résume et complète en partie les articles 22 et 23 de la loi en vigueur.

Il comporte les exigences à respecter notamment lors du déversement dans les eaux ou de l'infiltration dans le sous-sol.

Il faut relever à cet égard que l'article 22 de la loi en vigueur se borne à conférer au Conseil fédéral la compétence d'édicter des prescriptions sur la nature des eaux à évacuer. Toutefois, l'ordonnance sur le déversement des eaux usées comporte déjà, dans sa version actuelle, des objectifs ou des exigences de qualité pour les eaux superficielles.

En conséquence, le 1er alinéa, reprend pour ainsi dire de jure ce qui a déjà été réglé de facto. En outre, il donne au Conseil fédéral la possibilité de fixer des exigences relatives à la qualité des eaux souterraines. Cette compétence sera importante essentiellement en ce qui concerne les concentrations de polluants admises (p. ex. teneur en nitrates), mais aussi du point de vue des propriétés physiques des eaux souterraines (p. ex. prélèvement de chaleur autorisé).

Les exigences de qualité prévues pour les eaux souterraines se présentent de la manière suivante:

- En règle générale, les ressources en eaux souterraines contenues dans des roches meubles doivent pouvoir être utilisées comme eau potable sans aucun traitement.
- Les ressources en eaux souterraines contenues dans des roches fissurées devraient pouvoir être utilisées comme eau potable à la suite d'un traitement simple (floculation, sédimentation, filtration, désinfection).
- La nature des ressources en eaux souterraines qui ne se prêtent guère à l'approvisionnement en eau potable doit être déterminée, compte tenu des eaux superficielles qui sont en contact avec elles et de la végétation qui en dépend.

Le 2e alinéa, lettre a, permet lui aussi d'améliorer la base juridique pour les dispositions déjà contenues dans des ordonnances. Pour ce faire, la nouvelle formulation ne donne pas seulement à la Confédération la compétence d'édicter, sous forme de seuils de concentration, des prescriptions applicables à la nature des eaux; elle englobe également la charge en polluants d'un point de vue quantitatif.

Cet élargissement de la portée de l'article ne cherche nullement à donner une nouvelle orientation à la protection des eaux. Il s'agit simplement de reconnaître que la limitation de la charge en polluants sert également d'instrument d'exécution lors de déversements dans des eaux parti-

culièrement sensibles. Cette disposition concerne également les déversements d'eaux de refroidissement.

Le 2e alinéa, lettre b, crée, pour le Conseil fédéral, la base légale nécessaire pour déterminer les eaux à évacuer que l'on peut laisser s'infiltrer en respectant les exigences de qualité.

Enfin, signalons à ce propos que, aux termes de l'article 23, 2e alinéa, de la loi sur la protection des eaux actuellement en vigueur, le Conseil fédéral peut interdire la fabrication, l'utilisation, l'importation et la mise dans le commerce des substances et des produits susceptibles de porter atteinte aux eaux. Attendu que cette compétence du Conseil fédéral ressort déjà de l'article 9, 2e alinéa, lettre c, du projet de révision, il n'est pas nécessaire de mentionner expressément cette interdiction. On obtient ainsi un nouveau rapprochement entre la loi sur la protection de l'environnement (art. 29, prescriptions du Conseil fédéral sur les substances dangereuses pour l'environnement) et la loi sur la protection des eaux. Ce rapprochement paraît d'autant plus opportun que l'ordonnance fédérale du 9 juin 1986 sur les substances se fonde sur ces deux lois.

Article 10 Egouts publics et stations centrales d'épuration des eaux

1er alinéa: Le principe de l'épuration centralisée des eaux usées, qui a fait ses preuves, a été repris. Les cantons sont tenus de doter de canalisations en premier lieu les régions que la loi sur l'aménagement du territoire définit comme zones à bâtir (let. a). La lettre b comprend les groupes de bâtiments situés hors des zones à bâtir (p. ex. les hameaux) qui, au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, n'auront pas encore réglé l'assainissement de leurs eaux à évacuer. Il s'agit donc uniquement de constructions pour lesquelles, d'une part, un raccordement aux égouts existants ou à ceux qui seront construits en vertu de la lettre a n'est ni opportun, ni réalisable, et pour

lesquelles, d'autre part, les méthodes spéciales d'évacuation (art. 13) n'assurent pas une protection suffisante des eaux ou ne sont pas économiques.

3e alinéa: La planification générale des égouts constitue simplement une aide pour l'établissement des plans; il ne faut donc pas y voir un instrument servant à l'aménagement du territoire, comme on a pu le faire par le passé avec l'expression de "plan directeur des égouts (PDE)".

Enfin, il faut relever que l'article 10 ne fixe pas, pour les installations requises, d'exigences quant au degré d'épuration à atteindre. Pour autant que les possibilités du milieu-récepteur le permettent, on appliquera dans les petites installations centrales des systèmes d'épuration simplifiés, tout en tenant compte des techniques les plus récentes. L'ordonnance sur le déversement des eaux usées devra être complétée en conséquence (conditions de déversement moins strictes, art. 11).

Article 11 Obligations de raccorder et de prendre en charge les eaux polluées

L'obligation générale de raccorder a fait ses preuves; elle est donc conservée.

Article 12 Cas particuliers dans le périmètre des égouts publics

1er et 2e alinéas: Les eaux usées industrielles qui ne peuvent être déversées dans les égouts en raison de leurs propriétés (polluants p.ex. métaux lourds) doivent subir un prétraitement ou être évacuées par d'autres méthodes. Lorsque des eaux usées industrielles remplissent les conditions de déversement d'un point de vue qualitatif, mais qu'elles excèdent la capacité de la station centrale d'épuration au niveau des quantités, les usines doivent procéder à un traitement dans leurs propres installations.

Le 3e alinéa s'applique aux eaux non polluées, connues sous le nom "d'eaux parasites". Il s'agit d'eaux recueillies même par temps sec, telles que eaux d'infiltration, de source, de refroidissement ou autres eaux analogues. Pour obtenir une épuration aussi efficace que possible tout en satisfaisant aux exigences requises par la protection quantitative des eaux, il ne faut pas mêler aux eaux polluées celles qui ne le sont pas; les eaux parasites n'ont donc pas leur place dans une station d'épuration. Il faut les laisser s'infiltrer sur place ou les acheminer vers le milieu récepteur le plus proche. Les eaux parasites qui parviennent dans les égouts conduisent à une dilution indésirable des eaux polluées. C'est malheureusement une situation à laquelle on assiste bien trop souvent encore dans l'ensemble du pays. Il faut toutefois dire que les conditions locales ne permettent parfois guère de procéder à la séparation que nous venons de décrire. L'autorité cantonale doit donc avoir la possibilité d'autoriser des exceptions dans de tels cas.

Aux termes du 4e alinéa, les exploitations agricoles situées en zone à bâtir ont elles aussi la possibilité d'utiliser leurs eaux usées domestiques avec les lisiers provenant de l'élevage des animaux de rente, pour autant que le but soit de garantir à long terme l'utilisation de la ferme et des terres attenantes à des fins agricoles. A cet effet, on prendra des mesures d'aménagement du territoire ou d'autres mesures appropriées en vue de protéger la ferme et les terres attenantes de l'urbanisation, ceci jusqu'au moment où elles seront officiellement déclarées "zone agricole". Ce type d'évacuation des eaux usées, avantageux du point de vue de la protection des eaux, n'a été autorisé jusqu'ici - à quelques exceptions près - que pour les exploitations agricoles situées hors du périmètre des égouts publics; la nouvelle réglementation concerne donc avant tout les fermes sises dans des régions peu peuplées, dans lesquelles l'épuration des eaux n'a pas atteint un stade très avancé. Il va sans dire qu'il faut veiller à ce que les conditions pour l'entreposage et l'utilisation des eaux usées domestiques soient remplies.

Par "important cheptel bovin et porcin", il faut entendre une véritable garde, réalisée dans les conditions locales ou régionales habituelles. L'agriculteur doit en outre prouver qu'il dispose en propre d'une base fourragère suffisante, ou d'assez de terres, en propre ou en fermage. Ces conditions permettent de garantir un rapport satisfaisant entre le lisier et les eaux usées domestiques qui lui sont ajoutées.

En règle générale, on ne peut obtenir un tel rapport que si la quantité de lisier produite correspond au moins à huit unités de gros bétail-fumure (art. 14, 4e al.). La production annuelle totale de lisier, qui se monte ainsi à 300 m³ devrait suffire pour recevoir les 200 m³ d'eaux usées provenant d'un ménage moyen (environ six équivalents-habitants). Pour une telle quantité, le rapport entre le lisier et les eaux usées est à peu près de 1,5 à 1. Dans les exploitations agricoles qui produisent beaucoup de fumier, ce rapport peut jouer en défaveur du lisier, étant donné que la production de purin est faible. D'un autre côté, le purin, précisément, doit être bien dilué, afin de prévenir des pertes d'azote et des dommages aux cultures sur lesquelles il est épandu. C'est pourquoi, dans ces cas-là, (pour le même nombre d'animaux), une quantité de lisier plus faible peut suffire pour atteindre un rapport satisfaisant.

Les critères énoncés au 4e alinéa visent à empêcher que d'autres fermes qui pourraient, du moins en partie, être considérées également comme des exploitations faisant la garde d'animaux de rente, ne soient dispensées de l'obligation de raccorder. Il s'agit:

- de toutes les fermes sans bétail,
- des fermes pour lesquelles la garde d'animaux de rente est une activité accessoire, et qui ont peu de bétail,
- des fermes qui font la garde d'animaux en amateurs,
- des fermes agricoles détournées de leur affectation première,
- des fermes agricoles dans lesquelles la restauration occupe une place prépondérante.

En outre, il convient de ne pas tenir compte des surfaces utiles pour lesquelles il existe des contrats de prise en charge d'engrais de ferme lorsqu'on examine si les conditions énoncées au 4e alinéa sont remplies.

5e alinéa: les dispositions du 4e alinéa, de l'article 12, sont axées uniquement sur les besoins de l'agriculture: elles permettent de changer l'affectation de zones à bâtir en zones agricoles (p. ex. une zone de fermes devient une zone agricole spéciale). Lorsque ce changement d'affectation n'est pas possible, soit parce que l'agriculteur s'oppose ultérieurement à ce que ses terres deviennent zone agricole ou si des raisons d'aménagement du territoire ne permettent pas d'introduire la surface d'exploitation dans la zone agricole, l'obligation de raccorder est supprimée. Le changement d'affectation d'une zone à bâtir en zone agricole doit être réalisé dans les cinq ans au plus après qu'aient été prises les mesures préventives. Le délai de cinq ans concorde avec l'article 27, 2e alinéa, de la loi sur l'aménagement du territoire selon lequel la durée d'une zone de planification est limitée à cinq ans.

Article 14 Exploitations pratiquant la garde d'animaux de rente

1er alinéa: Le lisier des porcs et des vaches de toute la Suisse, qui représente 35 millions d'équivalents-habitants, polluerait nettement plus les eaux, s'il était déversé, que l'ensemble des autres eaux usées. A la différence des eaux usées d'origine domestique ou industrielle, le lisier se prête parfaitement à la mise en valeur agricole, en raison de sa teneur en matières fertilisantes. En outre, les tentatives entreprises pendant des années pour épurer le lisier à un coût économiquement supportable, afin de pouvoir le déverser sans crainte dans les eaux, n'ont pas abouti.

L'ordonnance sur le déversement des eaux usées prescrit déjà l'interdiction de déverser dans les égouts le lisier et le fumier provenant de la garde d'animaux, ainsi que

l'obligation d'utiliser ces résidus à des fins agricoles. Toutefois, vu l'importance que cette disposition revêt pour la protection des eaux dans notre pays et vu certains doutes qui ont été émis quant à sa légalité, il convient de régler cette matière dans le cadre d'une loi.

Les eaux usées provenant d'établissements piscicoles, à l'exception des boues provenant des étangs et des bassins d'élevage, sont, en règle générale, fortement diluées pour des raisons liées à l'exploitation. Elles ne se prêtent donc ni à la mise en valeur agricole, ni au déversement dans une station centrale d'épuration. En conséquence, il convient de fixer pour ces établissements des mesures de protection des eaux dans chaque cas, compte tenu des conditions d'exploitation et des possibilités du milieu-récepteur.

2e alinéa: les expériences faites au cours de ces dernières années ont montré que, pour des raisons liées à la protection des eaux et à la production végétale, il faut éviter d'épandre des engrais de ferme pendant la période particulièrement critique que sont les mois d'hiver (voir également le commentaire de l'art. 6).

Le 3e alinéa introduit une innovation importante, en ce sens que la quantité maximale d'engrais de ferme qui peut être épandue par hectare et par année est limitée à trois unités de gros bétail-fumure (UGBF) (cf. 4e al.). Les 250 kg d'azote et les 45 kg de phosphore contenus chaque année dans ces trois UGBF suffisent pour fumer même les cultures qui nécessitent une grande quantité de substances nutritives (prés destinés à une utilisation intensive, toutes les cultures des champs, etc.). Une telle mesure devrait permettre d'endiguer l'excès de fumure des sols que l'on observe aujourd'hui à l'échelon local et régional, et qui peut avoir de lourdes conséquences. L'accroissement excessif de l'effectif des animaux de rente porte préjudice non seulement aux eaux, mais encore aux cultures agricoles: des déséquilibres apparaissent au niveau de la végétation (multiplication des mauvaises herbes), et d'importants her-

†
bages disparaissent. Les surfaces de ce type sont traitées par la suite à l'aide de matières auxiliaires chimiques (herbicides) qui créent de nouveaux dangers pour les eaux. En Suisse comme à l'étranger, on a déjà constaté la présence de composés chimiques dans les eaux souterraines, due à l'emploi intensif de tels produits dans l'agriculture (cf. art. 27).

L'accroissement de l'effectif des animaux de rente, par exemple des porcs à l'engrais, dépendra à l'avenir des surfaces disponibles pour la mise en valeur des engrais de ferme. Seules sont réputées disponibles les surfaces utiles dont il est prouvé que jusqu'ici l'épandage d'engrais de ferme était inférieur à 3 UGBF.

Lors du calcul du rapport entre la surface utile disponible et les UGBF existantes, il faut pouvoir tenir compte de la diminution du temps de séjour du bétail dans la vallée en cas d'estivage. Pour ce calcul, on ne prendra pas en considération les surfaces d'alpage.

4e alinéa: La notion d'unité de gros bétail-fumure (UGBF) permet d'obtenir une donnée importante en matière de protection des eaux: la quantité totale de lisier et de purin produite sur une exploitation faisant la garde d'animaux de rente. La teneur annuelle en azote et en phosphore d'une UGBF est, en particulier, déterminante. L'introduction de cette notion permet de dresser le bilan des fertilisants pour tous les types d'animaux de rente d'une exploitation et facilite la comparaison. D'autres unités de calcul ou de comparaison utilisées en agriculture dans le domaine de la garde des animaux de rente (p. ex. la place de gros bétail) ne se prêtent pas à de telles opérations. La notion d'UGBF, tirée des instructions pratiques de 1979 pour la protection des eaux dans l'agriculture, s'est déjà révélée utile. Une UGBF correspond à la production d'éléments fertilisants d'une vache adulte, de six places de porcs à l'engrais ou de 100 places de poules pondeuses.

Article 15 Contrôle des installations et des équipements

Ces derniers temps, de graves ruptures de réservoirs à purin se sont produites dans notre pays; il s'agissait surtout de nouveaux silos en surface. Dans la majorité des cas, plusieurs centaines de milliers de litres de purin par installation se sont écoulées. De tels accidents ont souvent provoqué la mort des poissons. Les causes des ruptures étaient presque toujours des défauts de construction cachés. Du reste, dans bien des cas, des contrôles portant expressément sur l'étanchéité des fosses à purin ont mis à jour des défauts d'étanchéité qui étaient à l'origine des fuites de purin ayant provoqué une pollution des eaux.

En principe, les propriétaires des installations doivent les exploiter et les entretenir correctement. Souvent les propriétaires de réservoirs de grande capacité ne maîtrisent pas la technique et, de ce fait, n'en décelent pas les vices de construction. Il est donc nécessaire de prévoir le contrôle des fosses et des réservoirs à purin du point de vue de la construction, de la technique et du fonctionnement. Vu le genre de construction, les intervalles seront de huit à douze ans.

Article 16 Prescriptions du Conseil fédéral

L'article 16 entreprend de compléter (avec l'art. 9) les dispositions des articles 22 et 23 de la loi en vigueur; il comporte notamment les dispositions applicables au traitement des eaux à évacuer.

Les lettres a et b permettent de consolider à l'échelon législatif des prescriptions déjà existantes (dans l'ordonnance sur le déversement des eaux usées). Elles traitent des déversements dans les égouts. L'expression d'"exigences" donne au Conseil fédéral la compétence de limiter la concentration et la charge de polluants. Cependant, le recours à de telles réglementations devrait demeurer dans d'étroites limites. A titre d'exemple d'application pour les procédés de fabrication, citons la production de

chlore, pour laquelle les émissions de mercure admises sont avantageusement définies comme charge par rapport à la quantité de chlore produite ou à la capacité de production de l'installation.

Sur le fond, la lettre c reprend la réglementation en vigueur jusqu'ici. Si l'article parle d'"exigences", et non plus de "caractéristiques", c'est que cette nouvelle expression couvre, outre les propriétés physico-chimiques des boues d'épuration, les exigences que l'on peut formuler à leur égard sur le plan de l'hygiène et de la biologie. C'est ainsi que le nombre trop élevé de germes contenu dans des boues ne change rien à ses caractéristiques, mais qu'il tombe sous le coup des "exigences".

Lettre d: L'expérience a montré que les recommandations de la Confédération sur le contrôle, par les services cantonaux de la protection des eaux, des installations d'entreposage pour le purin, le fumier et les jus de silos, du point de vue de la construction et du fonctionnement, ne suffisent pas. Le Conseil fédéral doit donc être habilité à fixer des exigences sur le contrôle de ces installations (cf. commentaire de l'art. 15).

Articles 17 et 18 Conditions liées à l'évacuation des eaux usées pour l'obtention d'un permis de construire

Attendu que la loi sur l'aménagement du territoire règle l'obtention du permis de construire à l'intérieur et à l'extérieur des zones à bâtir, les articles 17 et 18 du présent projet peuvent se réduire à de simples conditions liées à la technique d'évacuation des eaux usées. Au reste, ces dispositions ne sont applicables que lorsque toutes les autres conditions pour l'obtention d'un permis de construire, en particulier celles des articles 22 et 24 de la loi sur l'aménagement du territoire, sont satisfaites.

Les articles 19 à 23, de même que l'article 26, ont été repris de la loi sur la protection des eaux (art. 24 à 26,

et 29 à 31). Aucune modification n'est intervenue sur le fond. Au niveau de la rédaction, en revanche, le texte existant a été modernisé et resserré sur certains points.

Article 24 Cavernes-réservoirs

Depuis plusieurs années, des études ont été effectuées en Suisse dans le but de découvrir s'il serait possible d'entreposer des carburants et des combustibles liquides dans des cavernes-réservoirs artificielles, sans que celles-ci soient aménagées comme un ouvrage traditionnel de protection. Ce type d'entreposage exige que les cavernes se trouvent à un niveau aussi profond que possible sous le point le plus bas de la nappe d'eau souterraine, afin qu'en tout temps la pression hydrostatique de la roche extérieure soit plus élevée que la pression à l'intérieur de la caverne. Par rapport aux entrepôts habituels, ce type d'entreposage présente deux grands avantages: il ne dépare pas le paysage et on peut mieux le protéger, que ce soit contre les sabotages ou en cas de guerre.

En 1986, le Département fédéral de l'intérieur a fait une enquête auprès des cantons et des organisations intéressées pour savoir si une réglementation particulière pour les cavernes-réservoirs serait souhaitée. L'enquête a clairement démontré que la majorité des cantons et des organisations intéressées n'est pas favorable à l'entreposage de liquides de nature à polluer les eaux dans des cavernes-réservoirs qui ne seraient pas aménagées en ouvrage de protection. Cette opinion repose sur le fait que les conditions géologiques en Suisse ne conviennent pas à ce type d'entreposage; en effet, on ne pourrait pas éviter la pollution des eaux, ce qui ne saurait se concilier avec les objectifs de la protection des eaux. La sécurité offerte par les équipements techniques (pompes, approvisionnement en électricité) et les moyens de vidanger la caverne en cas de nécessité (si les moyens de transport et d'entreposage devaient être trop petits) seraient insuffisants. En outre, il a été relevé que la réglementation en vigueur permet déjà l'entreposage souterrain (avec étanchéité et surveil-

lance de l'espace vide). L'entreposage de liquides de nature à polluer les eaux à proximité directe de celles-ci ne s'impose dès lors pas.

A notre avis, le poids des inconvénients qui sont apparus au cours de la procédure de consultation est bien supérieur aux rares avantages des cavernes-réservoirs, surtout lorsqu'on compare celles-ci aux citernes enterrées qui ont été construites selon les techniques habituelles. C'est pourquoi d'après l'article 24 du projet, l'entreposage de liquides de nature à polluer les eaux n'est pas autorisé dans les cavernes-réservoirs s'ils risquent d'entrer en contact directement avec les eaux souterraines. La disposition de cet article n'exclut de ce fait pas l'entreposage dans des cavernes construites de manière habituelle et répondant aux prescriptions en vigueur sur l'entreposage des liquides de nature à polluer les eaux. Ces installations présentent les avantages que l'on sait de l'entreposage sous terre sans qu'il y ait risque pour la sécurité des eaux de surface et des eaux souterraines.

Article 25: Substances de nature à polluer les eaux

La catastrophe chimique de Schweizerhalle près de Bâle, survenue fin 1986, a mis en évidence l'urgence de prescriptions pour les substances qui, au contact de l'eau ou d'autres liquides, peuvent se transformer en liquides polluants. Vu le grand nombre de substances en cause, de risques d'accidents et de menaces pour les eaux, il sera impossible d'établir des prescriptions aussi nuancées que celles existant pour les carburants et les combustibles liquides.

Article 27 Exploitation du sol

La pollution des eaux ne résulte pas seulement d'un épandage d'engrais négligent ou excessif. Le traitement du sol et les techniques de culture (assolement) appliqués incorrectement ont des effets tout autant préjudiciables. Ainsi, les pertes d'azote des sols non cultivés sont une cause im-

portante de l'enrichissement des eaux souterraines en nitrate, enrichissement qui a donné lieu à de vives discussions et à des travaux de recherches ces dernières années. Pendant les saisons chaudes, l'humus libère constamment de l'azote. En temps normal, les racines des plantes absorbent ce gaz; toutefois, si les plantes font défaut, la pluie lessive l'azote qui s'infiltré alors dans les eaux souterraines.

Depuis quelque temps, ce qu'on craignait s'est confirmé: certains groupes de pesticides, notamment les herbicides, présentent un risque de pollution des eaux. Des analyses ont fait apparaître que le sol est incapable de retenir certaines matières actives ou qu'il les dégrade trop lentement; il en va alors de ces matières comme des nitrates: les pluies les entraînent et elles aboutissent dans les eaux souterraines. On connaît suffisamment les risques pour la santé occasionnés par la consommation d'eau potable contenant des nitrates ou des résidus de matières actives pesticides.

Un troisième aspect est en relation avec l'exploitation du sol, et il prend de plus en plus d'importance. Il s'agit de l'érosion. Elle provient du tassement des sols qui est dû soit à l'utilisation des lourdes machines agricoles, soit à l'abandon de terres cultivables. La pollution des eaux de surface par les résidus de pesticides et les phosphates des engrais, entraînés avec de l'humus, est la conséquence de cette érosion.

Certes l'origine de cette pollution est aujourd'hui bien connue, il reste pourtant difficile de trouver des méthodes de culture et d'exploitation des sols, faciles et sans produits chimiques, qui permettraient de l'éliminer rapidement. Sont à l'essai: des méthodes mécaniques - en lieu et place de matières actives, équivoques - et la rotation des cultures, deux solutions qui ménagent le sol et les eaux. Elles ont déjà fait apparaître qu'une bonne sélection des semences utilisées dans des terres partiellement en jachère (champs de maïs et vignobles) peuvent réduire les pertes

43 d'azote et l'érosion; elles permettent donc de renoncer aux herbicides chimiques. Enfin, une amélioration des techniques de labour empêche le tassement des sols. Relevons encore à ce sujet que les conseillers agricoles s'emploient instamment, lors des cours de formation permanente au niveau local ou régional par exemple, à démontrer aux agriculteurs les relations qui existent entre l'exploitation des terres, le traitement chimique des cultures et la rotation des cultures.

Il ressort de ces explications que même le recours aux techniques les plus récentes ne permet pas encore de proposer dans cet important domaine de la protection des eaux des règles faciles à manier. Ce qu'il faut donc, c'est promouvoir et développer les moyens dont on dispose déjà; l'article 27 a donc pour objectif de montrer la voie à suivre.

Article 28 Mesures concernant les eaux

Pour différents lacs, les mesures prises en vue de réduire l'apport de phosphates ne sont pas assez efficaces. Malgré l'épuration des eaux, les mesures adoptées dans l'agriculture et l'interdiction des phosphates dans les lessives, on ne saurait ramener dans les plus brefs délais les lacs de Baldegg, de Sempach, de Lugano ou de Morat à l'état souhaité. Dans ce domaine, il convient donc de prendre des mesures à l'intérieur des lacs: insufflation d'air, brassage artificiel, et, si nécessaire, augmentation du débit et dérivation des eaux profondes fortement polluées.

Les cantons doivent veiller à l'adoption de telles mesures. Or, comme l'assainissement des eaux usées est, dans la plupart des cas, l'affaire des communes, c'est à celles-ci qu'il incombera finalement de réaliser ces tâches, sous la direction du canton.

322.2 Maintien de débits résiduels convenables

Vu la diversité des eaux naturelles et les multiples intérêts, souvent contradictoires, qui leur sont liés, les prescriptions relatives au maintien de débits minimaux convenables ne peuvent qu'en partie être élaborées sous forme de normes applicables instantanément (cf. ch. 312.3, let. d). Selon la Constitution, elles doivent prendre en compte l'ensemble de l'économie des eaux. En conséquence, la protection des eaux ne peut pas être meilleure que ne le permettent les autres intérêts, par exemple l'utilisation des eaux.

Les dispositions relatives aux débits résiduels ne s'appliquent qu'aux cours d'eau à débit permanent, c'est-à-dire à ceux dont le débit Q_{347} est supérieur à zéro. On exclut donc les cours d'eau qui sont à sec, sur une moyenne de dix ans, plus de 18 jours par année. Les considérations suivantes permettent de justifier cette exclusion: il existe, surtout en montagne, de nombreux ruisseaux qui ne charrient de l'eau qu'à la fonte des neiges, et qui sont gelés le reste du temps; il ne s'agit donc pas, en règle générale, d'eaux piscicoles. De plus, l'eau des ruisseaux coulant dans le bassin versant des grands lacs d'accumulation situés en altitude sert essentiellement à alimenter ces lacs; souvent, elle est dérivée sur de grandes distances à cet effet. Comme il serait difficile de trouver d'autres possibilités rationnelles pour remplir ces lacs, il est pratiquement inévitable que l'on exclue les cours d'eau à débit non permanent du champ couvert par les dispositions sur les débits résiduels, quand bien même ils ne sont pas sans importance pour la faune et la flore, à qui ils servent de biotope.

Lorsqu'on trouve à basse altitude des cours d'eau à débit non permanent, on peut en conclure que les précipitations qui s'abattent sur leur bassin versant n'y sont guère retenues et que, par conséquent, elle s'écoulent assez rapidement. Si on tient compte de ce que le niveau des précipitations ne dépasse 3 mm que cinquante fois par an, on peut en

déduire que les cours d'eau à débit non permanent situés dans ces régions sont à sec bien plus de 18 jours par année. En outre, vu la faible altitude à laquelle ils se situent, ces cours d'eau ne se trouvent guère dans le bassin versant des lacs d'accumulation et ne présentent que peu d'intérêt pour l'alimentation de ces lacs. Dès lors, leur protection devrait également revêtir une moindre importance. A cet égard, il faut encore relever que la réglementation sur les débits résiduels que prévoit le projet, fondée sur le débit Q_{347} , a été élaborée en fonction des cours d'eau à débit permanent; elle ne serait donc absolument pas applicable aux cours d'eau à débit non permanent. En conséquence, l'élargissement des dispositions relatives aux débits résiduels nécessiterait des prescriptions supplémentaires, qui ne se justifieraient toutefois pas, vu le peu d'intérêts liés à l'utilisation des cours d'eau à débit non permanent situés à basse altitude.

Lorsqu'on examine le champ d'application des dispositions applicables aux débits minimaux, il faut prendre le terme de prélèvement d'eau au sens propre: une certaine quantité d'eau est prélevée dans un cours d'eau, puis transférée à un autre endroit. La situation est la même lorsqu'il existe un dispositif spécial pour opérer les prélèvements, mais que celui-ci n'est pas utilisé en permanence. Tel est le cas, par exemple, lorsqu'une installation destinée à la production d'énergie de pointe retient dans le bassin d'accumulation de l'eau qu'elle n'utilise que périodiquement dans ses turbines. N'est en revanche pas réputé prélèvement d'eau une retenue faite par une usine au fil de l'eau - par exemple des installations pour la production d'énergie de base - lorsqu'on n'observe une situation de débit résiduel à l'emplacement de la retenue que de temps à autre pour un bref laps de temps. De telles interventions sur une eau ne tombent donc pas sous le coup des dispositions applicables aux débits minimaux. Elles sont toutefois soumises - à l'instar des prélèvements dans des cours d'eau à débit non permanent - à une autorisation au sens de l'article 24 de la loi sur la pêche.

Article 29 Autorisation

Pour que la protection des eaux prescrite par la constitution puisse réellement déployer ses effets lors de l'exécution, nous considérons qu'il est indispensable de soumettre à une autorisation tous les prélèvements que recouvrent les dispositions sur les débits résiduels. En l'absence d'une telle obligation, il ne serait guère possible, dans la plupart des cas (faute de procédures appropriées), d'ordonner les mesures de protection nécessaires. Toutefois, la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH; RS 721.80) traite déjà une grande partie des prélèvements d'eau à réglementer. Il est donc justifié d'exempter ces prélèvements de l'autorisation prévue par la loi sur la protection des eaux. Les exigences énoncées aux articles 30 à 36 doivent toutefois également être satisfaites pour les prélèvements opérés en vue de l'utilisation des forces hydrauliques. Ainsi, l'autorisation prévue par la loi sur la protection des eaux s'étend à tous les autres emplois des eaux, comme pour l'approvisionnement en eau potable, pour l'irrigation ou à des fins de refroidissement. En outre, pour tous les prélèvements, l'autorisation n'est en principe pas nécessaire lorsqu'un canton utilise lui-même l'eau. Les articles 30 à 36 du projet de révision s'appliquent également à ces cas.

Article 30 Conditions à remplir pour l'autorisation

Pour les prélèvements de peu d'importance dans des cours d'eau, qui excèdent l'usage commun sans toutefois déborder le cadre des fluctuations naturelles du débit, le 1er alinéa, lettre b, prévoit qu'une autorisation peut être délivrée indépendamment des exigences énoncées aux articles 31 à 35. L'obligation d'obtenir une autorisation vise simplement à garantir qu'il ne s'agit en effet que de prélèvements de peu d'importance.

Vu les intérêts liés à l'approvisionnement en eau de boisson, la lettre c exclut les prélèvements effectués à cette

seule fin, pour autant qu'ils ne dépassent pas une mesure raisonnable.

Article 31 Débit minimal

Fixer un débit minimal constitue une première étape en vue de garantir des débits résiduels convenables. Contrairement aux débits résiduels requis à l'article 33, le débit minimal doit en principe être respecté pour tout cours d'eau dont le débit est permanent à l'aval d'un prélèvement; donc la marge d'appréciation des autorités chargées de l'exécution est limitée au seul choix des moyens. Les valeurs fixées pour les débits résiduels (1er al.) se fondent sur des observations faites sur le terrain et constituent pour ainsi dire le minimum vital pour les biocénoses les plus importantes, dont l'existence dépend du cours d'eau. En ce sens, elles représentent une valeur d'alerte. Ne pas respecter le débit minimal reviendrait, dans la plupart des cas, à sacrifier les fonctions biologiques des eaux, ce qui serait en contradiction avec le mandat constitutionnel qui prescrit sans aucune ambiguïté le maintien d'un débit résiduel en laissant tout au plus à la législation le soin d'en déterminer le volume convenable. Même si le débit minimal établit des différenciations importantes, il ne saurait tenir suffisamment compte de toutes les caractéristiques qui distinguent les différents cours d'eau. Les exigences supplémentaires (art. 33) prennent donc le relais: elles seules garantissent de façon satisfaisante la protection nécessaire.

1er alinéa

Les débits résiduels minimaux prévus au 1er alinéa se fondent essentiellement sur la formule empirique de Matthey. Cette formule, basée sur des observations réalisées sur différentes rivières du canton de Vaud (compte tenu également des types de paysage), a été développée pour permettre d'établir le débit résiduel d'une eau piscicole. Appliquée depuis le début des années septante déjà, la "formule Matthey" a été adoptée comme règle contraignante dans la

législation sur la pêche de quelques cantons. Les observations qui ont permis d'établir cette formule ont du reste également été reprises dans la législation française sur les débits minimaux. Pour établir le calcul, on se base sur le débit annuel le plus fréquent d'un cours d'eau, car la biologie du cours d'eau s'adapte précisément à ce débit. Le débit le plus fréquent est désigné par Q_{300} . Matthey a donc exprimé dans sa formule ce qu'il a observé dans la nature: proportionnellement, un cours d'eau de peu d'importance a besoin d'un débit résiduel plus important qu'un grand cours d'eau.

Comme les données des annuaires hydrographiques ne sont pas calculées d'après le débit le plus fréquent (Q_{300}), mais d'après le débit Q_{347} , les débits minimaux qui apparaissent dans le projet se basent sur ce dernier (cf. fig. 4).

En outre, les débits résiduels calculés à l'aide de la formule Matthey sont exacts uniquement pour les cours d'eau de moyenne importance. Par rapport à un cours d'eau de moyenne importance, les répercussions d'un prélèvement dans un

Figure 4

Rivière/Lieu	Q_{300} (l/s)	Q_{347} (l/s)	Q_{347} en % de Q_{300}
Vorderrhein/Ilanz	11'600	7'000	60
Areuse/Champ de Moulin	3'100	1'840	59
Broye/Payerne	2'100	1'200	57
Brenno/Loderio (débit minimal)	1'600	1'150	72
Murg/Wängi	680	440	65
Simme/Oberried	250	140	56
Alpbach/Erstfeld	140	80	57

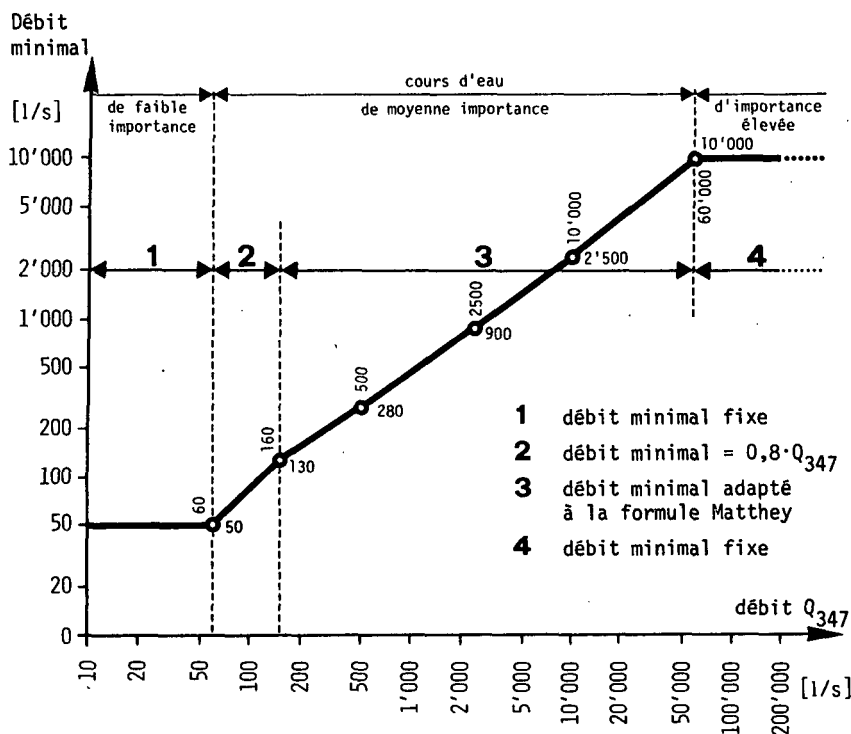
Exemples de débits Q_{300} et Q_{347} mesurés dans des cours d'eau de diverses grandeurs.

petit cours d'eau sont plus graves, alors que celles dans un grand cours d'eau sont moins graves. Les débits résiduels minimaux proposés au 1er alinéa tiennent compte de cette constatation (cf. fig. 5).

Figure 5

Débit minimal selon l'article 31, 1er alinéa

(graphique logarithmique)



Débit minimal requis dans le projet de loi. Dans les cas les plus fréquents, c'est-à-dire entre $Q_{347} = 160$ l/s et $Q_{347} = 60'000$ l/s, la courbe correspond en majeure partie à la formule Matthey.

a. Cours d'eau de faible importance

Pour un débit Q_{347} inférieur ou égal à 60 l/s, l'utilisation des eaux n'est possible que si on conserve un débit supérieur à 50 l/s. La raison en est que l'équilibre écologique de ce type de cours d'eau est très fragile et qu'il réagit à toutes les interventions. Sur le plan biologique, ces rivières revêtent également une importance toute particulière en tant qu'espace vital pour les jeunes poissons, les animaux qui leur servent de nourriture et les autres animaux aquatiques.

b. Cours d'eau de moyenne importance

Pour les cours d'eau dont le débit Q_{347} est compris entre 60 et 160 l/s, le débit minimal calculé à l'aide de la "formule Matthey" serait supérieur à 80 pour cent du débit Q_{347} . Les rivières de cet ordre de grandeur fournissent souvent aux grandes usines hydro-électriques des quantités d'eau considérables. Pour tenir compte de l'utilisation des eaux, on a donc choisi de réduire de 20 pour cent au plus le débit par rapport à la "formule Matthey".

Pour un débit Q_{347} compris entre 160 et 60'000 l/s, c'est-à-dire pour les cas de loin les plus importants, on s'en est tenu, comme nous l'avons mentionné, à la "formule Matthey".

c. Cours d'eau importants

Pour un débit Q_{347} supérieur à 60'000 l/s, on a fixé, en règle générale, un débit minimal de 10'000 l/s pour les très grands cours d'eau. Cette disposition s'applique aux prélèvements opérés dans le Haut-Rhin entre le lac de Constance et Bâle, à une courte section du Rhin en amont du lac de Constance, à l'Aar depuis l'embouchure de la Sarine, ainsi qu'au Rhône en aval du lac Léman. Le débit minimal fixé tient compte de ce que, pour les prélèvements dans des rivières de cette importance, les conditions prescrites pour le débit de dotation doivent toujours s'assortir de

mesures techniques le long de la rivière même; cette combinaison permet d'obtenir des conditions favorables pour le milieu, avec des débits résiduels relativement plus faibles que pour les petits cours d'eau. Relevons enfin que la force hydraulique des grands cours d'eau n'est généralement utilisée que par des centrales électriques qui ne posent pas de problèmes au niveau des débits minimaux.

2e alinéa

Chacun des débits minimaux prévus au 1er alinéa ne suffit parfois pas à assurer la protection minimale des fonctions essentielles d'un cours d'eau. Cette protection ne peut souvent être obtenue que par un relèvement du débit minimal, ou par d'autres mesures, telles que:

Mesures de construction:

- La création de profils doubles, nécessaires pour conserver au lit l'état le plus naturel possible;
- l'aménagement de bassins de dosage et de surfaces de rétention pour éviter les inconvénients des brusques mouvements de crue ou de décrue.

Mesures d'exploitation:

- Chasses périodiques pour empêcher le colmatage du fond du lit et le dépôt de boues organiques.

Autres mesures:

- L'enrichissement artificiel des nappes souterraines, et
- l'irrigation artificielle.

La lettre a prescrit que les prélèvements d'eau ne doivent pas empêcher le respect des objectifs de qualité énoncés dans l'ordonnance sur le déversement des eaux usées en aval du cours d'eau.

La lettre c vise à préserver les zones de protection inventoriées. Si on a besoin, pour ce faire, de débits de dotation excessivement élevés, on peut envisager, outre d'au-

tres mesures, la création de zones de remplacement de même valeur dans des cas extrêmes.

Faute de possibilités de migration appropriées, de nombreuses espèces de poissons sont menacées de disparition. C'est la raison pour laquelle la lettre d prescrit une profondeur suffisante pour permettre la migration des poissons. Dans le chenal, cette profondeur doit être de 20 cm au minimum pendant toute l'année, en règle générale. En période de basses eaux, il peut arriver que cette condition ne soit pas remplie, même dans les cours d'eau qui ne subissent aucune intervention. Les poissons réussissent toutefois à surmonter les obstacles à l'occasion de la prochaine chute de pluie, ce qui ne serait pas possible pendant longtemps pour les cours d'eau à débit de dotation constant qui ont été corrigés. Il est possible de satisfaire aux exigences requises pour la profondeur en restituant un débit de dotation correspondant ou en exécutant des travaux de construction appropriés aux points critiques. Ce faisant, la profondeur requise ne doit être assurée que sur la largeur nécessaire à la migration des poissons. Du reste, il n'y a aucune obligation de faciliter la migration lorsqu'il existe déjà des obstacles naturels avant le prélèvement d'eau.

Lettre e: Les très petits cours d'eau, qui constituent un biotope indispensable à la croissance des jeunes poissons, sont particulièrement sensibles aux prélèvements d'eau. Une réduction du débit peut entraîner, par exemple, un réchauffement considérable de l'eau en été. Etant donné qu'en principe toute utilisation de ces eaux constitue une menace pour des êtres vivants, les petits cours d'eau dont le débit Q_{347} est inférieur ou égal à 40 l/s et qui sont situés à une altitude de moins de 800 m doivent bénéficier d'une protection intégrale. La limite de 800 m tient au fait que l'importance de tels ruisseaux pour la pêche diminue à une altitude supérieure, pour des raisons climatiques et topographiques, et que la production d'énergie à partir de ces petits cours d'eau du Plateau est faible. En outre, la législation sur la pêche se réfère elle aussi à cette limite pour ce qui est des prises.

Article 32 Exceptions

1er alinéa

En cas de grande sécheresse - lorsque le débit tombe en dessous du débit minimal - l'article 36, 2e alinéa, exige que les prélèvements importants soient suspendus. Cette situation se présente surtout dans les petites rivières. Pourtant, c'est précisément pendant de telles périodes qu'il faudrait prélever de l'eau dans ces mêmes rivières, les terres agricoles ayant besoin d'être irriguées. Dans ce but comme en cas d'urgence en matière d'approvisionnement en eau potable, l'autorité doit pouvoir accorder une autorisation temporaire (let. a).

L'exception autorisée à la lettre b répond à une requête des cantons de montagne. Généralement, cette exception se limitera à des ruisseaux de montagne, où le débit résiduel exigé peut à nouveau être assuré peu après le prélèvement, grâce aux nombreux petits affluents du cours d'eau touché.

Les rivières considérées comme non piscicoles n'en sont pas moins, elles aussi, des éléments importants du paysage ou du régime des eaux. Le débit minimal prévu à la lettre c vise donc à assurer que les eaux non piscicoles présentent au moins l'aspect d'un cours d'eau toute l'année. Sont réputées eaux non piscicoles au sens de l'article 32, 1er alinéa, les cours d'eau (à débit permanent) qui ne se prêtent pas à la croissance des poissons, même si les conditions naturelles étaient reconstituées.

2e alinéa

L'introduction de débits minimaux unifiés offre l'avantage d'appliquer à tous les cours d'eau un traitement égal, indépendamment des intérêts du concédant. On peut toutefois imaginer des cas où il serait possible de produire avantageusement de grandes quantités d'énergie supplémentaire, en dérogeant légèrement à ce principe. Les cantons doivent

alors disposer d'un instrument qui leur permette de trouver des solutions rationnelles.

Cette disposition d'exception n'a pas pour but la compensation entre deux régions éloignées l'une de l'autre, mais appartenant néanmoins au même bassin versant (p. ex. le Haslital avec les vallées des Lütschinen dans l'Oberland bernois; le Baltschiedertal avec la vallée de Turtmann en Valais). Au sens de cette disposition, une région appartenant au même bassin versant doit former une unité non seulement sur le plan topographique, mais encore sur le plan hydrologique. Ainsi pourrait-on penser au val Bedretto (TI), c'est-à-dire à une compensation entre le flan droit et le flan gauche de la vallée, le droit étant déjà mis plus fortement à contribution que le gauche. Le Rombach, dans le Val Müstair (GR), avec ses affluents, pourrait aussi entrer en considération, le volume d'eau de restitution de ces derniers étant affaibli, alors que le débit résiduel du Rombach lui-même serait supérieur aux normes fixées. L'article 32, 2e alinéa, ne doit cependant pas entraîner la complète mise à sec d'un cours d'eau piscicole sous prétexte d'une compensation. Un arrêt rendu récemment par le Tribunal fédéral (affaire du Val Müstair) montre cependant que la loi sur la pêche prévient déjà ce type de situation. Les plans - comme ceux pour les projets d'utilisation de l'eau au sens de l'article 5, 3e alinéa, de la LFH - sont à soumettre à la Confédération. C'est là le seul moyen dont elle dispose pour remplir l'engagement que lui impose la constitution, à savoir assurer des débits résiduels convenables.

Article 33 Relèvement du débit minimal

Le débit résiduel tel que l'article 31 le garantit, permet au cours d'eau, en aval du prélèvement, de tout juste survivre. Ceci ne suffit donc pas pour remplir les exigences de la constitution, puisqu'elle demande un débit minimum convenable. C'est donc l'article 33 qui permet de calculer, cas par cas, l'importance du débit complémentaire. Cette évaluation a pour but de fixer des débits résiduels aptes

+ à répondre le mieux possible aux divers intérêts à protéger, donc à mieux les prendre en considération que ne le permet l'article 31. Toutefois, le débit résiduel minimal calculé à l'aide de l'article 31 représente la valeur limite inférieure. Seuls seront autorisés des débits plus faibles dans les cas cités à l'article 32.

Compte tenu de ces considérations, le 1er alinéa oblige les autorités d'exécution à relever le débit minimal autant que le permet l'évaluation des intérêts en présence. Afin d'avoir l'assurance que le mandat constitutionnel est bien respecté dans le domaine des débits résiduels, cette importante tâche ne peut être confiée qu'à une autorité cantonale, et non communale. Les cas relevant de la compétence de la Confédération font naturellement exception.

Afin de permettre aux autorités de procéder avec soin à l'appréciation en question, les 2e et 3e alinéas comportent une énumération détaillée des intérêts parlant en faveur d'un prélèvement d'eau et des impératifs qui s'y opposent. Certes, d'autres intérêts peuvent jouer un rôle pour l'une ou l'autre des parties; mais ce qui importe, c'est que les intérêts et les impératifs expressément mentionnés soient dans tous les cas pris en considération. Les intérêts à évaluer pour tout prélèvement d'eau touchent des aspects directement en rapport avec l'intervention projetée (voir fig. 6).

4e alinéa: Pour déterminer les intérêts parlant en faveur d'un prélèvement et les impératifs parlant en sa défaveur, l'autorité doit disposer d'un dossier faisant apparaître concrètement les effets du projet pour chacun des deux groupes concernés. Quiconque envisage d'opérer un prélèvement est tenu de fournir le rapport nécessaire. Les documents cités sous lettre a servent à évaluer les intérêts favorables, les documents cités sous lettre b les impératifs parlant en défaveur du projet. Pour montrer aussi précisément que possible les intérêts économiques en jeu, celui qui entend procéder à un prélèvement destiné à la production d'énergie doit, par exemple, exposer en détail les

effets qu'un débit de dotation exercerait, selon son importance, sur le coût de cette énergie. Attendu que les prélèvements d'eau au sens de l'article 29 du projet ne sont pas tous soumis à l'étude d'impact sur l'environnement au sens de l'article 9 de la LPE, il est impossible de renoncer au 4e alinéa du présent article. Il va cependant de soi que, dans les cas où une telle étude devrait être réalisée, les documents à fournir conformément au 4e alinéa feront partie intégrante du rapport prévu à l'article 9, 2e alinéa, de la LPE.

Figure_6

Usine électrique/ cours d'eau	Débit minimal selon art. 31, 1er al. (l/s)	Débit minimal augmenté selon expertise (l/s)	Débit résiduel fixé par le canton (l/s)
KW Felsenau (BE)	7'800	12'000 (Marrer, 1985)	12'000 (1985)
KW Ilanz (GR)	1'880	échelonné 3'000-6'000 (Marrer, 1980)	échelonné 2'000-5'000 (1982)
KW Wynau (BE) (nouveau projet)	10'000	80'000 (Marrer, 1982)	en suspens
Hinterrhein Andeer (GR)	960	au moins 2'000 (Büttiker, 1980)	échelonné 600-3'500 (1965)
BBC-Turgi (AG)	7'300	10'000 (Marrer, 1982)	10'000 (1982)
Graveras (GR)	180	400 (Ammann, 1983)	250 (1986)

Au cours des dernières années, les débits minimaux pour certaines usines électriques avaient été fixés à l'appui d'expertises relatives aux aspects de la pêche. Les valeurs qui en sont résultées étaient toujours plus élevées que ne l'exige l'article 31, 1er alinéa, du projet.

Après avoir déterminé la protection nécessaire, et, par conséquent, l'état que devra présenter le cours d'eau sur toute sa longueur en aval du prélèvement, l'autorité ordonne les mesures à prendre (1er al.). L'article 35 se borne à citer les types de mesures, en laissant aux autorités la liberté de décider selon le cas de celles qu'elles entendent imposer. L'importance du débit de dotation dépendra de la protection que les autres mesures, de construction par exemple, permettent d'atteindre. Le commentaire de l'article 31, 2e alinéa, expose les mesures qui entrent en ligne de compte.

Le délai pour imposer les mesures prévues par le 1er alinéa ressort de l'article 30, 1er alinéa, aux termes duquel le prélèvement ne peut être autorisé que s'il satisfait aux exigences des articles 31 à 35. Pour les prélèvements qui tombent sous le coup de la LFH (art. 29, 2e al.), la quantité d'eau qui peut être prélevée ou utilisée doit être fixée de manière précise. Pour l'ayant-droit, la concession est un droit que ni une loi, ni une décision ne peut plus attaquer, à moins d'un dédommagement substantiel. Comme les mesures nécessaires pour assurer des débits résiduels convenables restreignent généralement la quantité d'eau utilisable, elles doivent être fixées dans la concession; si une décision était prise ultérieurement, dans de nombreux cas, il ne serait plus possible d'imposer des mesures, à moins précisément d'indemniser l'ayant-droit.

Ces remarques s'appliquent également au renouvellement d'une concession (d'une autorisation), équivalant sur le plan juridique à une première concession. Ce dernier point est du reste capital pour ce qui est du maintien de débits minimaux convenables; en effet, pour les cours d'eau auxquels des prélèvements autorisés portent atteinte, il faut attendre le renouvellement de la concession pour pouvoir appliquer pleinement les dispositions relatives aux débits minimaux sans devoir indemniser l'ayant-droit. Comme nous l'avons déjà dit, quelque cinquante grandes usines électri-

ques sont concernées, leur concession arrivant à échéance au cours des vingt prochaines années (cf. fig. 1).

Parmi les services intéressés (3e al.), il faut mentionner tout particulièrement les services de la pêche. Jusqu'ici, une autorisation de ces services était nécessaire au sens de l'article 24 de la loi fédérale sur la pêche. Même si les prélèvements d'eau définis à l'article 29 du projet ne sont plus soumis à cette loi (cf. art. 75, ch. 1), les aspects piscicoles gardent toute leur importance; il est donc juste d'accorder aux services de la pêche, à titre compensatoire, le droit d'être consultés.

Dans de nombreux cas, les autorités d'exécution (cantons et communes) participent financièrement aux usines hydro-électriques. Leur intérêt à l'utilisation des eaux est en outre accentué par les rentrées fiscales et les redevances sur les eaux. L'obligation de consulter la Confédération pour les usines électriques d'une puissance supérieure à 300 kW (3e al.) vise à atténuer le conflit d'intérêts entre l'économie électrique et la protection des eaux. Ainsi, l'application des prescriptions ne différera pas trop d'un canton à l'autre. Dans la mesure du possible, cette disposition sera transférée dans la LFH à la faveur d'une prochaine révision.

Article 36 Contrôle du débit de dotation

Le 1er alinéa a pour but de permettre à l'autorité de surveiller rationnellement le maintien du débit de dotation, puisque ce dernier représente la plus importante des mesures de protection.

Le débit de dotation est fixé en fonction du débit déterminant, qui repose lui-même sur la moyenne d'une série de mesures portant sur plusieurs années. Il peut par conséquent arriver que le débit effectif du cours d'eau, en période de sécheresse, soit inférieur au débit de dotation requis. Dans pareil cas, il suffit, aux termes du 2e alinéa, que le

débit effectif soit conservé, l'ayant-droit devant en apporter la preuve.

322.3 Prévention d'autres atteintes nuisibles aux eaux

Toutes sortes d'interventions de l'homme ont déjà porté atteinte à nos nappes souterraines et à nos eaux superficielles. Conformément au but poursuivi par la loi, qui consiste à protéger l'ensemble des nappes d'eau, le chapitre consacré à la prévention d'autres atteintes aux eaux vise à

- éviter, dans toute la mesure du possible, de nouvelles atteintes à la structure d'un cours d'eau ou, si cela n'est pas possible, à limiter ces préjudices aux cas dûment motivés;
- assurer que les interventions inévitables soient opérées avec modération et ménagement;
- remédier autant que possible aux dommages existants.

Article 37 Endiguements et corrections de cours d'eau

1er alinéa: Par endiguements et corrections, on entend la stabilisation, la modification ou le déplacement d'une eau, qu'il s'agisse d'interventions (pose de seuils) ou de mesures complémentaires (pavage du lit ou des berges, correction des méandres, etc.).

Les interventions ponctuelles dont l'objet n'est pas la stabilisation du lit du cours d'eau, tels que piliers de pont, installations portuaires, seuils de mesure, embarcadères, dispositifs de captage ou de déversement, ne sont considérés ni comme "endiguement", ni comme "correction".

Le champ d'application de l'article 37 s'étend non seulement aux cours d'eau naturels, mais également aux cours d'eau déjà aménagés. En revanche, il exclut d'emblée toute correction et tout endiguement entrepris à des fins de protection du biotope contre les crues, l'érosion et les dépôts de matières solides (let. a), ce type de travaux étant déjà couvert par l'article 5, alinéa 1bis, de la loi

fédérale du 22 juin 1877 (RS 721.10) sur la police des eaux (cf. art. 75, ch. 3).

Dans bien des cas, il est nécessaire d'entreprendre d'importantes interventions dans les eaux pour rendre un cours d'eau naviguable ou pour construire une usine au fil de l'eau; souvent, on ne peut éviter ni le dragage, ni la stabilisation des berges. C'est pourquoi, ici aussi, une exception est faite (let. b); d'autres lois prévoient toutefois l'obligation de soupeser les intérêts en présence pour ce type de projets.

En revanche, le 1er alinéa entend empêcher les interventions servant uniquement à gagner du terrain, à simplifier l'aménagement d'installations destinées au trafic ou à faciliter l'exploitation des terres agricoles, à moins qu'elles ne visent à améliorer, au sens de la présente loi, une correction déjà effectuée (let. c). Tel peut être le cas, par exemple, lorsque la correction d'un petit cours d'eau, effectuée dans le cadre d'améliorations foncières générales, permet d'obtenir un tracé plus naturel et de diversifier les conditions de vie de la faune aquatique. Les cours d'eau ou tronçons de cours d'eau encore à l'état naturel, que l'on rencontre presque uniquement dans des zones à l'état vierge, doivent être à l'abri de toute intervention.

Le 2e alinéa s'applique en principe à tous les endiguements et à toutes les corrections. Plus un cours d'eau a gardé son aspect naturel, mieux il peut remplir ses fonctions dans le régime des eaux et en tant que biotope. Citons, à titre d'exemple, les interactions entre les eaux superficielles et les eaux souterraines, qui sont garanties lorsque le fond du lit et les rives conservent leur perméabilité (let. b), ainsi que l'importance du réseau de racines sur les rives. Les avantages des endiguements proches de la nature sont aujourd'hui bien connus. A ce sujet, relevons que les directives techniques existantes donnent déjà un bon aperçu des possibilités qui s'offrent dans ce domaine; on continuera à les développer.

Un endiguement effectué de manière à conserver au cours d'eau un aspect aussi naturel que possible respectera également la végétation qui croît sur les rives (let. c). Cette dernière appartient d'une part aux objets dignes d'intérêt au sens de la protection de la nature et du paysage (en tant qu'élément structurel du paysage, biotope pour les animaux dont l'existence dépend de l'eau, zone de détente), et, d'autre part, aux objets de la protection des eaux. Nous avons du reste déjà cité le réseau des racines de la végétation des rives, qui permet d'améliorer les échanges avec la nappe souterraine. Cette végétation contribue également à la stabilisation des rives et, par conséquent, à la lutte contre l'érosion. Grâce à l'ombre qu'elle projette, elle diminue en outre la prolifération des algues dans les eaux où l'apport en substances nutritives est trop important, et prévient une hausse trop rapide de la température de l'eau en été. Ainsi, elle exerce une influence positive sur les échanges d'oxygène dans les eaux. Pour conclure, relevons qu'elle offre aux poissons une meilleure protection contre leurs prédateurs.

3e et 4e alinéas: Tout cours d'eau créé artificiellement appartient au régime des eaux d'une région. Il influence le microclimat; rapidement, une flore et une faune naturelles s'y développent. De surcroît, il doit répondre aux impératifs qualitatifs de la protection des eaux. Le 4e alinéa entend garantir que, lors de la création d'un nouveau cours d'eau, l'aspect quantitatif entre également en ligne de compte. Comme les cours d'eau artificiels sont prévus pour un usage bien précis, il n'est pas toujours possible de considérer les aspects écologiques dans la même mesure que pour les eaux naturelles. Cette constatation s'applique du reste aussi à l'endiguement et à la correction des cours d'eau dans les zones habitées (3e al.).

Article 38 Mise sous terre ou voûtage des cours d'eau

Les voûtages entrepris par le passé ont eu pour conséquence la perte irrémédiable pour l'environnement de nombreuses petites rivières. Une enquête réalisée par K. Ewald (Rap-

port no 191 de l'Institut fédéral de recherches forestières, 1978) a démontré qu'entre 1890 et 1972 plus de 300 km de cours d'eau ont été mis sous voûtage, sur une surface correspondant à celle du canton d'Argovie (essentiellement pour des motifs de rationalisation de l'exploitation agricole). Or, ces voûtages soustraient une partie de son volume au régime des eaux d'une région, éliminent les échanges entre eaux superficielles et eaux souterraines et, par conséquent, entravent l'influence des microclimats. En outre, un cours d'eau enterré voit sa capacité d'auto-épuration réduite à l'extrême.

Les tronçons recouverts interrompent le cours d'une rivière; ils rendent impossible aux animaux toute migration du cours inférieur vers le cours supérieur. Mentionnons, les inconvénients pour la protection de la nature, mentionnons aussi le fait que les voûtages constituent rarement une impérieuse nécessité, les opérations - nouveau voûtage ou remplacement d'un ancien voûtage - ne seront donc autorisées qu'à titre exceptionnel, par exemple en cas de fortes concentrations d'habitations et de manque flagrant de place. Pour les nouvelles zones d'habitation, les cours d'eau devront en revanche être englobés dans la planification.

Article 39 Introduction de substances solides dans les lacs

Cette disposition a notamment pour objet la protection de la frange de rivage baignée par les eaux d'un lac. Les propriétés particulières de cette zone (oxygénation optimale, importants écarts de température, bonne photosynthèse, forte action des vagues et croissance des plantes) permettent la dégradation de la plus grande partie des apports naturels ou artificiels de polluants. En d'autres termes, il s'agit là de la zone d'épuration du lac. Elle abrite en outre la majeure partie du monde animal ou végétal du lac. Le cas échéant, c'est là qu'ont lieu les échanges avec une nappe phréatique.

Ainsi on ne saurait utiliser les lacs comme une aire de décharge. Il ne faut pas que l'atterrissement soit accéléré artificiellement. On ne connaît pas encore l'influence des matières déposées au fond des lacs sur le jeu des courants. Normalement, le matériau déposé se désintègre, mettant ainsi les frayères en danger.

Cette remarque s'applique également à l'embouchure des rivières et des ruisseaux. Il n'est donc pas possible de prévoir des exceptions pour les matériaux provenant des dépotoirs à alluvions. On ne saurait comparer un apport artificiel de substances avec le dépôt et la sédimentation de substances solides amenées par les crues, processus auxquels le cours d'eau s'est adapté. Comme exemple d'exception au sens du 2e alinéa, on peut mentionner l'aménagement, sur la rive d'un lac, d'un chemin public qu'il serait impossible de réaliser ailleurs.

Article 40 Curage et vidange des bassins de retenue

Les alluvions et les matières en suspension provoquent des dépôts de limon dans les ouvrages de retenue, dont ils réduisent le volume utilisable. En entravant le fonctionnement des écoulements et des autres parties des installations, ils peuvent compromettre la sécurité de l'exploitation. Lorsque tel est le cas, ces dépôts doivent être éliminés. Conformément aux techniques les plus récentes, on procède à cette opération en recourant à des dragues flottantes munies d'une pompe. Ces appareils permettent d'éviter le curage ou la vidange du bassin d'accumulation.

Dans des cas exceptionnels, lorsque l'emploi de dragues flottantes est impossible (lac artificiel sans voie d'accès, sédiments trop grossiers), il est nécessaire de procéder au curage des bassins d'accumulation. Au cours de ce processus, les sédiments sont entraînés par l'écoulement, ce qui provoque généralement une forte concentration de matières en suspension dans le cours inférieur; il en va de même lorsque le niveau de la retenue doit être abaissé en dessous de la normale pour permettre des travaux de contrô-

le et de réparation. Curages et vidanges doivent donc être effectués de manière à ne pas anéantir brusquement la faune ou la flore en aval de la retenue par un flux inattendu, semblable à une crue, ou par une trop grande quantité de matières en suspension. Les dispositions relatives au moment de l'opération, par exemple curage lors d'une crue naturelle (dilution) ou au mode de réalisation, par exemple le dosage de l'évacuation des sédiments (respect de la concentration maximale autorisée pour les matières en suspension) visent à prévenir d'éventuels dommages.

Le 2e alinéa vise à assurer que le curage et la vidange ne soient pas effectués à un mauvais moment et que les mesures de protection nécessaires soient ordonnées à temps, de façon à être efficaces.

Article 41 Détritus flottants accumulés près des ouvrages de retenue

1er alinéa: Les détritus flottants s'accumulent généralement à proximité des usines hydro-électriques ou des autres installations de retenue lorsque le débit du cours d'eau est élevé. Pour des raisons faciles à comprendre, les matières entraînées par les hautes eaux qui parviennent en aval de la retenue ne sauraient faire l'objet de la présente disposition. Il est par contre évident que les détritus retirés pour des raisons liées à l'exploitation ne doivent pas être rejetés dans le cours d'eau.

L'autorité cantonale peut autoriser des exceptions, par exemple lorsque plusieurs retenues se succèdent sur un cours d'eau et qu'il est donc avantageux d'apporter une solution commune à la question des détritus.

2e alinéa: Au niveau de la protection des eaux, les grandes quantités de détritus entraînés par la rivière, qui s'accumulent souvent dans les secteurs de la retenue où l'eau s'écoule mal, représentent un problème épineux. Les usines électriques n'ont en effet pas grand intérêt à éliminer ces détritus, car ils ne gênent en rien l'exploitation. En con-

42 séquence, il faut de temps en temps éliminer les matériaux charriés par la rivière, ne serait-ce que dans l'intérêt de la qualité des eaux, et, notamment de la protection de la végétation riveraine. Il reste à relever ici que l'article 41 correspond à l'article 28 de la loi sur la protection des eaux actuellement en vigueur; il ne constitue donc pas une nouveauté.

Article 42 Prélèvement d'eau et déversement d'eau ou d'eaux usées

Les prélèvements d'eau - par exemple en vue de l'exploitation d'une centrale à pompage-turbinage - abaissent le niveau des lacs naturels. Cette situation peut se répercuter négativement sur la zone littorale, très sensible, où les poissons frayent notamment. D'un autre côté, les restitutions d'eau peuvent provoquer des turbulences indésirables dans les lacs naturels. Pour cette raison, mais aussi parce que l'eau restituée est souvent bien plus chaude, les relations entre les couches du lac sont perturbées, puisqu'elles dépendent précisément de la température. Il en résulte, en été surtout, un brassage indésirable, ainsi qu'un transfert des substances nutritives des couches profondes vers la surface du lac. Un tel processus favorise artificiellement l'eutrophisation des lacs. Il faut donc s'employer à éviter de tels inconvénients (1er al.).

Ce sont surtout les petites rivières qui subissent des dommages, lorsqu'elles doivent faire face, par exemple, à un grand volume d'eau de pluie survenant par à-coups; du reste, elles ne se prêtent généralement pas à recueillir de tels volumes d'eau sans correction ou endiguement préalable. En conséquence, il faudrait veiller à diriger les grands apports d'eau que l'on doit absolument dériver vers un milieurécepteur assez grand (2e al.).

Article 43 Sauvegarde des nappes d'eaux souterraines

Le 1er alinéa constitue l'élément clef pour la protection du volume des nappes d'eaux souterraines. Son but est

d'éviter que les prélèvements d'eau dans une nappe souterraine soient supérieurs à son renouvellement.

Une surexploitation de nos nappes souterraines peut se répercuter négativement sur l'approvisionnement en eau potable; elle peut, en abaissant le niveau de la nappe souterraine, avoir des effets préjudiciables sur les cultures et la stabilité des constructions. On peut autoriser une surexploitation passagère d'une nappe souterraine, pour autant que l'équilibre entre les prélèvements et les apports puisse être rétabli à court terme.

Le 2e alinéa vient compléter le premier. Il a pour but la reconstitution des nappes souterraines ayant été surexploitées. De ce fait, il ne s'applique que si les conditions le permettent. Tel ne saurait être le cas lorsqu'un assainissement est rendu impossible à la suite d'une utilisation irréversible du sol ou du sous-sol. L'enrichissement artificiel des nappes souterraines est effectué à Bâle, Genève et Winterthour, par exemple.

Il n'est pas rare de rencontrer divers étages de nappes souterraines, séparés les uns des autres par des couches peu ou mal perméables. L'eau de ces divers étages peut présenter à la fois une qualité et une pression différentes (3e al.). Il est possible de créer des liaisons artificielles entre des couches aquifères qui sont, par nature, séparées les unes des autres, en procédant à des forages ou à des interventions dans les couches profondes du sol. Il peut arriver que l'eau d'une nappe souterraine de qualité inférieure soit conduite dans une couche aquifère située à un niveau plus élevé et servant à l'approvisionnement en eau potable. Il peut également se produire que des nappes souterraines comprimées soient refoulées vers le haut. L'expérience a prouvé qu'il est difficile, voire impossible, de supprimer des liaisons créées artificiellement entre diverses couches. C'est pourquoi il faut tout mettre en oeuvre, lors de la planification ou de l'exécution d'une intervention dans le sous-sol, pour éviter que de telles liaisons n'apparaissent.

Le 4e alinéa regroupe, sous le terme de "constructions", des bâtiments, des tunnels ou des parois étanches à fondation profonde. Les objets protégés sont les couches perméables (aquifères), qui hébergent des nappes souterraines et servent de réservoirs d'eau souterraine. Pour pouvoir répondre aux exigences, il faut prévoir des mesures telles que des drainages ou l'emploi de matériaux perméables.

Le 5e alinéa s'applique aux ouvrages de retenue d'une hauteur pouvant atteindre 12 à 15 m au maximum. Les retenues créent de nouvelles conditions d'écoulement dans un cours d'eau. Dans le cours amont, la vitesse du courant est abaissée (l'eau "stagne"), et la section transversale arrosée s'étend, ce qui entraîne des modifications fondamentales dans les échanges entre l'eau du cours d'eau et la nappe souterraine. Tel est également le cas dans le cours inférieur, lorsque le dragage provoque un approfondissement du lit. Pour maintenir les échanges tels qu'ils étaient avant l'intervention, il faut prévoir des mesures, comme l'enrichissement artificiel ou le drainage.

Le 6e alinéa concerne la baisse du niveau des nappes souterraines sur une grande surface, tels qu'elle a été réalisée dans le Seeland bernois, dans la plaine de l'Orbe ou dans les marais de Wauwiler. Les régions où le niveau de la nappe souterraine affleure presque à la surface du sol jouent un rôle important comme zones de rétention; elles contribuent dès lors à l'équilibre du régime des eaux de toute une région. A la suite de rabattements, on observe une accélération de la décomposition chimique des couches de tourbe. Ce phénomène se traduit par un rapide affaissement des couches organiques du sol et, la plupart du temps également, par une dégradation de la qualité de la nappe souterraine (nitrate).

Article 44 Exploitation de gravier, de sable ou d'autres matériaux

Il existe aujourd'hui déjà une interdiction d'exploiter le gravier et le sable dans les zones de protection des eaux

souterraines. Pourtant, les instructions pratiques d'octobre 1977 pour la délimitation des secteurs de protection des eaux, des zones et des périmètres de protection des eaux souterraines publiées par l'Office fédéral de la protection de l'environnement, font une exception pour certaines parties de ces zones de protection (zone de protection S3), lorsque le point le plus haut de la nappe d'eau souterraine est recouvert d'une couche protectrice suffisante. Or, les expériences de ces dernières années ont démontré que cette exception ne se justifie pas: en effet, l'exploitation d'une partie d'un matériau protecteur nécessiterait un agrandissement de la zone de protection, ce qui, à son tour, porterait préjudice à d'autres utilisations. En outre, l'implantation de gravières avec les transports et le trafic qu'elles impliquent, ainsi que l'emploi et, éventuellement, l'entreposage de liquides de nature à polluer les eaux, entraîneraient de trop grands risques pour les captages. C'est pourquoi le 2e alinéa, lettre a interdit l'exploitation de matériaux dans l'ensemble des zones de protection des eaux souterraines.

323 Exécution, acquisition des données de base, mesures d'encouragement et procédure
(Titre troisième)

323.1 Exécution

Il n'y pas lieu de modifier sur le fond les dispositions d'exécution contenues aux articles 3 à 12 de la loi sur la protection des eaux actuellement en vigueur. Toutefois, ces dispositions ont été insérées dans la troisième partie du projet et (comme le reste du texte existant) remaniées au niveau rédactionnel, afin de poursuivre l'analogie avec la loi sur la protection de l'environnement que nous avons déjà mentionnée (cf. ch. 311).

C'est pourquoi nous n'allons commenter ci-dessous que les dispositions qui n'apparaissent pas dans la loi aujourd'hui en vigueur.

Article 48 Compétence exécutive de la Confédération

La réglementation prévue par le 1er alinéa se révèle judicieuse pour les cas où la compétence exécutive des cantons en matière de protection des eaux est limitée par d'autres législations fédérales ou traités internationaux. Pensons par exemple aux usines hydro-électriques exploitées par des régions ou des entreprises fédérales, aux conduites concessionnées par la Confédération ou aux installations militaires. Le 1er alinéa garantit aux cantons concernés, comme aux autres services fédéraux intéressés, le droit d'être consulté.

Article 49 Service de la protection des eaux et police de la protection des eaux

3e alinéa: Dans des domaines très divers, l'administration éprouve le besoin d'accomplir certaines tâches exécutives, notamment en matière de contrôle ou de surveillance, en collaboration avec des collectivités de droit public ou des particuliers. Des solutions simples et efficaces en soi échouent toujours, faute des bases légales au niveau de la loi. Il ne s'agit naturellement pas pour la Confédération de se décharger de domaines entiers de l'exécution ou de la responsabilité. Il ne saurait être question, par exemple, de transférer la compétence d'allouer des autorisations. Une collaboration avec des organisations privées est notamment souhaitable dans le domaine des liquides de nature à polluer les eaux.

Article 50 Information et conseils

Une connaissance approfondie des rapports entre les pollutions des eaux, leurs causes et leur gravité ne peut qu'inciter à l'action. Elle permet de mieux saisir des prescriptions qui viennent limiter notre marge de manoeuvre. Il faut donc multiplier les efforts pour expliquer la nécessité et l'opportunité de toute nouvelle réglementation.

Les enquêtes déjà réalisées sur la pollution des eaux, comme celles qui le seront encore, ne doivent pas servir uniquement à l'administration; elles doivent toujours plus être rendues accessibles à l'opinion publique. Cette remarque s'applique en premier lieu aux rapports sur l'altération des eaux occasionnée par l'apport de polluants, à la suite du déversement d'eaux usées par exemple, ou par d'autres influences, comme les prélèvements.

Article 54 Emoluments fédéraux

Dans la mesure où l'exécution de la loi sur la protection des eaux exige de la part de la Confédération des activités administratives qui peuvent être imputées à l'auteur d'une atteinte aux eaux, qu'il s'agisse d'une pollution effective ou potentielle, il est nécessaire de percevoir des émoluments. Par prestations spéciales, on entend surtout l'utilisation des installations hydrologiques, l'établissement, par les services spécialisés, de rapports d'examen, ou encore l'élaboration d'expertises.

Le montant des émoluments ne peut pas être directement fixé dans la loi; cette compétence est expressément déléguée au Conseil fédéral.

323.2 Etudes de base

Article 56 Tâches de la Confédération

1er alinéa: Afin de pouvoir juger des effets des mesures de protection des eaux et de certaines interventions, la Confédération a besoin de documents. Afin d'obtenir une répartition rationnelle des tâches entre les cantons et elle-même, la Confédération ne réunira que les données d'intérêt national. Selon le rapport Geiger (page 19): "Sont par exemple d'un tel intérêt les observations à long terme de nos eaux superficielles et souterraines, qui se répètent périodiquement dans des stations sélectionnées et qui permettent de fournir un aperçu des principales ressources en

eau du pays, de déterminer leur état et leur modification à longue échéance. Sont aussi d'intérêt national les recherches importantes du point de vue de nos relations internationales".

L'article 24^{bis} cst. permet à la Confédération d'établir des règles pour la mise en valeur des ressources en eau, notamment pour l'approvisionnement en eau de boisson et pour l'enrichissement des eaux souterraines. Toutefois, comme le préconise la Commission Geiger, cette possibilité ne devra être utilisée que de manière restrictive puisque, à l'exception de mesures à prendre en période de crise, les communes et les cantons ont déjà bien aménagé l'approvisionnement en eau. C'est pourquoi la Confédération se borne à des relevés et à des travaux de recherches sur l'approvisionnement en eau potable, lorsque ceux-ci sont d'intérêt national. L'exemple des recherches effectuées pour découvrir les causes de la corrosion des conduites, en relation avec l'augmentation de la teneur en nitrate des eaux souterraines, nous montre ce que l'on entend par là.

La compétence de la Confédération de réaliser, des travaux de recherche ou d'en confier l'exécution à des tiers, ressort, d'une manière tout à fait générale, de la loi du 7 octobre 1983 sur la recherche (RS 420.1).

3e alinéa: La Confédération est tenue de veiller à une certaine harmonie entre les stations existantes ou programmées des différents réseaux de mesure, par le biais d'installations communes, par exemple.

4e alinéa: Pour assurer la compatibilité des données, on aura recours à des instructions sur les méthodes et les techniques, à la mise à disposition des programmes d'exploitation de la Confédération, ainsi qu'à la mise en service d'une station d'étalonnage pour les moulinets hydrométriques. Les observations hydrologiques et l'exploitation des données requièrent un certain nombre d'appareils, ainsi qu'une surveillance constante des installations. La Confédération dispose, dans quelques domaines de

l'hydrologie, d'une infrastructure adéquate. Il est donc parfaitement justifié, d'un point de vue économique global, qu'elle mette cette infrastructure à disposition des intéressés, contre paiement.

Article 57 Tâches des cantons

1er alinéa: Même si, en matière d'acquisition des données de base, la Confédération couvre les besoins de l'ensemble du pays, les cantons doivent, de leur côté, procéder à une part considérable de relevés nécessaires pour l'application de la loi. Soulignons à ce sujet que, pour assurer la compatibilité des données, les cantons effectueront leurs relevés sur la base des prescriptions fédérales (art. 56, 3e al.). Afin que la Confédération puisse pour remplir ses propres tâches, notamment la surveillance de l'application, se référer aux enquêtes des cantons, il faut que l'on puisse obliger ces derniers à lui fournir les données acquises.

2e alinéa: Le message relatif à la loi sur l'approvisionnement du pays (RS 531) relève que l'atlas des installations destinées à l'approvisionnement en eau et des ressources en eau potable devrait être régi par la législation d'exécution de l'article 24^{bis} cst., car c'est un important instrument qui livre informations et règles à suivre pour l'approvisionnement en eau en période de crise (FF 1981 III 405).

Au début des années septante, quelques cantons avaient déjà commencé à établir de tels inventaires. Actuellement, la Confédération y contribue provisoirement sur une base librement consentie, en allouant des subventions et en effectuant elle-même des travaux. En fonction de l'importance de sa participation, elle obtient ensuite les documents qui lui sont nécessaires pour accomplir ses tâches dans l'administration et dans l'armée, ainsi que pour établir une réserve pour les cas de crise. En 1986, onze cantons travaillaient à l'établissement d'un atlas de l'approvisionnement

en eau ou l'avaient déjà terminé; trois cantons vont très prochainement entamer les travaux.

Pour éviter tout sabotage, on veillera tout particulièrement à limiter le plus possible la diffusion des informations confidentielles sur l'approvisionnement en eau. Les dispositions de sécurité suivantes doivent donc être observées:

- a. Les feuilles seront classifiées;
- b. Leur distribution sera limitée, et
- c. Chaque feuille portera un numéro et ne sera remise qu'aux destinataires nommément connus.

Les données sur l'approvisionnement en eau seront également utilisées dans le cadre de l'aménagement du territoire. A cet effet, on pourra utiliser l'atlas de l'approvisionnement en eau, dûment classifié. On évitera ainsi la publication de données sur l'approvisionnement en eau dans les plans directeurs non classifiés.

Article 58 Répartition des coûts

En principe, les services qui effectuent les relevés en supportent eux-mêmes les coûts. Cependant, il est des données que la Confédération a acquises dans l'intérêt national, mais qui peuvent profiter aussi à certains intérêts régionaux d'un canton. On peut également imaginer le cas inverse: les données acquises par un canton présentent un intérêt général pour la Suisse. Ces exemples montrent qu'il est justifié d'introduire une répartition des coûts tenant compte des intérêts des services concernés.

Article 59 Calcul du débit Q_{347}

Pour déterminer le débit minimal des eaux dont le régime a déjà été modifié artificiellement, il importe de connaître le débit qui régnerait dans des conditions naturelles. De plus, même pour les eaux dont le régime n'a pas été modifié artificiellement, des mesures adéquates du débit font souvent défaut. Le débit Q_{347} doit donc, dans ces cas, être

établi par des mesures ultérieures ou par des analyses hydrologiques comparées, ou encore calculé scientifiquement à l'aide des débits spécifiques (écoulement par unité de surface). Les connaissances actuelles des conditions hydrologiques de la Suisse permettent d'établir les rapports qui existent entre les paramètres climatiques et les paramètres physiographiques d'une part et les méthodes pour évaluer le débit Q_{347} d'autre part. Les méthodes pour évaluer le débit Q_{347} se trouvent déjà à un stade avancé d'étude au Service hydrologique et géologique national et dans les Universités.

Bien que le manque de mesures sur l'écoulement dans les zones de basses eaux ne puisse pas encore être compensé dans tous les cas par des simulations et par l'application de données provenant de bassins versants connus, le coût des relevés effectués au moyen des méthodes citées pourrait être sensiblement plus bas. Il devrait pas conséquent être possible, dans un délai raisonnable, de fonder les dispositions applicables aux débits résiduels sur des données hydrologiques fiables (cf. fig. 2).

Vu que l'évaluation des débits Q_{347} donne généralement lieu à des résultats trop peu fiables, vu aussi que les calculs établis à l'aide des diverses méthodes peuvent souvent aboutir à des résultats différents, le service hydrologique et géologique national établira des directives sur la manière d'évaluer les débits Q_{347} (art. 56, 4e al.).

Relevons enfin que les données utilisées devraient provenir de la plus récente période de mesure, afin que l'influence des modifications climatiques à long terme et celle des autres facteurs puissent être prises en compte.

Article 60 Information des stations hydrologiques

Il s'agit d'éviter que l'exploitation de stations d'observation, dont le coût de construction est souvent très élevé, soit perturbée inutilement, ou rendue impossible, par des interventions dans les eaux.

Article 61 Installations et équipements

1er et 2e alinéas:

Il est possible d'obtenir une diminution sensible des subventions fédérales si ces dernières ne sont plus, conformément au projet de révision, accordées pour les collecteurs principaux d'eaux usées. Il en résultera, avec les économies réalisées sur les autres collecteurs ainsi que sur les installations de traitement des déchets, une réduction d'environ un tiers des contributions allouées en 1986 (cf. fig 8). Cet allègement pour la caisse fédérale s'effectuera principalement, pendant les cinq premières années, aux dépens des cantons à forte capacité financière.

En revanche les stations d'épuration des eaux usées, les bassins de rétention des eaux de pluie et les installations de traitement des boues d'épuration doivent conserver leur droit aux subventions. Au terme du programme d'assainissement c'est-à-dire, dans les années nonante, il s'agira principalement d'encourager, par des subventions fédérales, les améliorations nécessaires pour augmenter la capacité d'épuration de ces installations dans l'intérêt de la protection des eaux. Sont également jugés dignes d'être subventionnés les collecteurs construits en lieu et place de mesures complémentaires d'épuration (p. ex. des collecteurs circulaires autour d'un lac), ainsi que les mesures de protection des eaux pour les décharges de déchets urbains, par exemple, les travaux d'étanchéisation et le traitement des eaux polluées. En outre, l'expérience a montré, en Suisse comme à l'étranger, que si les frais d'élimination dépassent un seuil critique, le danger est grand de voir les déchets spéciaux traités d'une manière inappropriée pour les eaux. Vu l'importance que revêt pour la protection des eaux une élimination parfaite des déchets spéciaux, le maintien des subventions fédérales selon la formule actuelle se justifie.

A la suite d'une motion du conseiller national Ruffy, il avait été prévu, dans le projet envoyé en consultation en 1984, de subventionner les systèmes séparatifs, c'est-à-dire la construction d'égouts servant les uns uniquement à l'évacuation des eaux polluées, les autres à celle des eaux parasites; à l'appui d'une autre motion de ce même conseiller national, le projet proposait encore des subventions pour l'épuration des eaux usées des bâtiments isolés. L'abandon de toute subvention supplémentaire dans le présent projet s'explique pour les raisons suivantes: la séparation des eaux polluées et des eaux non polluées s'effectue principalement au sein des agglomérations, où les égouts ne sont plus subventionnés. Dans ces conditions, le subventionnement de la mesure proposée serait illogique. Pour ce qui est des contributions en faveur de bâtiments isolés dans des zones reculées, elles constitueraient indéniablement une ingérence de la Confédération dans les responsabilités communales ou cantonales. A cela s'ajoute que les montants en question sont nombreux et peu élevés. Enfin, il est certain que le subventionnement de l'épuration des eaux usées de bâtiments isolés n'est pas prioritaire par rapport à d'autres mesures de protection des eaux dans les zones rurales (fosses à purin).

L'article 61 ne comporte aucune base pour le subventionnement des mesures d'assainissement à prendre dans le cas de l'entreposage des engrais de ferme (fosses à purin). Certes la Confédération considère que cette question est également importante, elle devra néanmoins être résolue sur la base de la législation fédérale sur l'agriculture.

Article 62 Indemnités: conditions à remplir, mode de calcul et montants alloués

1er alinéa: Contrairement à la loi en vigueur (art. 33, 2e al., de la loi sur la protection des eaux), le projet de révision ne suppose plus que les cantons fournissent eux aussi des subventions. Il les astreint exclusivement à adopter les mesures de protection des eaux nécessaires. C'est pourquoi les prestations de la Confédération sont

réservées aux seuls cantons. C'est là en outre un des motifs pour lesquels le calcul des subventions est effectué en fonction de la capacité financière non plus des communes, mais des cantons (2e al.).

2e alinéa: Les subventions doivent être calculées non plus en fonction de la cote communale de l'impôt sur la défense nationale, mais selon la capacité financière des cantons. Il en résulte une simplification du mode de calcul, qui répond à l'un des buts visés par ce projet de loi générale sur le subventionnement. Le nouveau mode de calcul permet en outre à la Confédération d'accorder des subventions sans intervenir dans la péréquation financière intercantonale, conformément à l'un des principes de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

3e alinéa: Cette disposition permet de faire mieux respecter, dans le droit de la protection des eaux, le principe de causalité déjà ancré dans la loi sur la protection de l'environnement. Dans le droit actuel, la subvention fédérale est réduite seulement lorsque la part des eaux usées industrielles est supérieure à celle des autres eaux usées de la commune. La version du projet de révision prévoit qu'une réduction est déjà possible lorsque la part d'une usine dépasse un certain niveau, 10 pour cent par exemple.

4e alinéa: La loi du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux ne confère pas expressément à la Confédération le droit d'édicter des prescriptions sur les coûts imputables. On a souvent pu observer les inconvénients qui résultent de cette situation (notamment dans les recours).

Lors de l'adoption ou de la modification de prescriptions d'exécution dans ce domaine, il faudra notamment examiner si les coûts de l'acquisition du terrain peuvent continuer à être considérés comme imputables. D'un côté, il faudra tenir compte de ce que ces coûts n'entrent plus en considération dans d'autres domaines où la Confédération fournit des subventions pour la construction d'installations (écoles professionnelles, établissements pénitentiaires et

maisons d'éducation, AVS/AI). D'un autre côté, il faudra également prendre en compte le fait que la plupart des installations et des équipements de protection des eaux, pour lesquels l'achat de terrain s'impose, existera déjà au moment de l'entrée en vigueur de la loi révisée. En outre, la nouvelle réglementation désavantagerait avant tout les ayants-droit qui n'auraient pas pu construire les installations nécessaires, faute de moyens financiers.

Article 63 Garantie contre les risques

L'ordonnance générale du 19 juin 1972 sur la protection des eaux comporte déjà une disposition analogue en son article 44. Pour les installations et les équipements techniquement nouveaux et offrant de grandes chances de succès cette garantie permet de prendre des risques ne pouvant en règle générale, pas être couverts d'une autre manière. Il reste à mentionner que l'accord d'une garantie contre les risques n'entraîne de conséquences financières pour la Confédération que lorsque le succès escompté n'a pas été obtenu.

Article 64 Etude de base, formation et information

1er alinéa: La Confédération doit conserver la possibilité de soutenir les recherches des cantons, quoique dans une moindre mesure.

Dans le cas des eaux superficielles, il s'agit de recherches ponctuelles de durée limitée, telles que, par exemple, les analyses des affluents du lac de Neuchâtel. Etant donné que l'état du lac se détériore, elles servent à combler des lacunes dans le plan d'assainissement et à déterminer les mesures les plus avantageuses.

La connaissance des ressources en eaux souterraines est la base d'une protection efficace. C'est pourquoi le subventionnement se limitera à l'établissement d'informations de base systématiques. En revanche, les analyses périodiques plus poussées, et avant tout, les études relatives à des

✚
projets, ne seront pas subventionnées sur la base de la lettre b.

2e et 3e alinéas: La participation de la Confédération à la formation de personnel spécialisé et à l'information de la population est maintenue. En outre, sur le plan de l'approvisionnement en eau, une base juridique claire est créée pour la participation de la Confédération à l'établissement de l'atlas de l'approvisionnement en eau.

324 Responsabilité (Titre quatrième, art. 69)

La disposition sur la responsabilité civile figurant actuellement à l'article 36 de la loi sur la protection des eaux a besoin d'être modifiée et adaptée sur deux plans. Elle doit d'une part concorder avec le nouveau domaine d'application de la loi sur la protection des eaux, puisqu'il ne s'agit plus simplement de protéger les eaux de la pollution mais aussi des atteintes (voir ch. 312.1 et 321). D'autre part, pour la doctrine prépondérante, elle constitue, comme pure responsabilité basée sur le résultat, un corps étranger car, sans même exiger la violation d'un devoir de diligence ou une omission, elle engage la responsabilité d'une personne. Il serait alors impossible au juge de l'appliquer sous cette forme. D'ailleurs, pendant les quatorze années où cette disposition était en vigueur, on ne connaît aucun jugement qui y aurait fait appel.

La procédure de consultation n'ayant pas conduit ici à un résultat clair (sept cantons ont demandé le maintien de cette clause, alors que la majorité des organisations concernées a demandé qu'elle soit biffée). Nous avons décidé de considérer la responsabilité pour les atteintes aux eaux comme une classique responsabilité pour risque, valable uniquement pour les entreprises et les installations qui présentent des dangers qualifiés pour les eaux. En cas de dommage provoqué, intentionnellement ou par négligence, par la violation d'un devoir de diligence, général ou spécifié

dans la loi, c'est la responsabilité aquilienne basée sur l'article 41 du code des obligations (RS 220) qui s'applique.

La nouvelle disposition reprend une idée qui avait déjà fait l'objet de discussions lors des débats au Conseil national au sujet de la loi sur la protection de l'environnement et qui avait été en fait rejetée par sept voix de différence (BO N 1982 479 ss). Nous n'avons pas voulu porter préjudice à la révision générale actuelle du droit suisse sur la responsabilité civile. Certes, suite à l'accident de Schweizerhalle, il s'agira de s'atteler très sérieusement à cette tâche, cependant vu sa complexité et sa portée, les travaux prendront encore un certain temps. Il est donc tout à fait justifié de vouloir régler la responsabilité civile en matière de protection des eaux, tout au moins de manière transitoire, afin qu'il soit tenu compte d'une part des critiques faites à l'article 36 et, d'autre part, de la tendance qui se dessine actuellement d'harmoniser la responsabilité en matière de dommages aux eaux, sur le plan général ou, tout au moins, en matière de droit sur l'environnement.

La nouvelle disposition sur la responsabilité civile s'appuie, à l'alinéa premier, sur une mise en danger particulière provenant d'une situation objective, c'est-à-dire d'une entreprise ou installation précise. Le terme "installation" doit être employé au sens large, car elle peut être fixe ou mobile. Les appareils (p. ex. les réservoirs contenant des substances dangereuses), machines, véhicules, bateaux et aéronefs tombent sous le coup de cette désignation, conformément d'ailleurs à l'article 7, 7e alinéa, de la loi fédérale sur la protection de l'environnement. Par l'expression "danger particulier", il faut entendre un risque pour les eaux qualifié et imminent, découlant de l'exploitation de l'entreprise ou de l'installation concernée. Le risque est qualifié lorsque son intensité atteint, au plan qualitatif et quantitatif, un tel degré de probabilité, statistiquement démontré, que le dommage se réalise, même si le détenteur a pris toutes les mesures possibles et

raisonnables qu'on est en droit d'attendre de lui pour éviter la réalisation du dommage.

Ce serait faire preuve d'un manque de flexibilité que de vouloir introduire dans la loi une liste des entreprises et des installations présentant ces caractéristiques; en outre, une telle liste serait toujours incomplète. Sur le plan de l'égalité devant la loi, il en résulterait tous les inconvénients liés à l'éparpillement des responsabilités pour risque, tel qu'on le connaît dans notre droit actuel sur la responsabilité civile. Le juge doit pouvoir disposer d'une marge de manoeuvre suffisante pour établir des faits dont le potentiel de risque justifie une responsabilité causale. Il en résulte que le domaine d'application du droit en vigueur est restreint par le fait que des activités ne présentant pas de risques particuliers - notamment celles appartenant au domaine privé ou celle du chef de famille - tombent sous le coup de la responsabilité aquilienne. Ceci signifie également que la nouvelle responsabilité découlant du risque créé est en premier lieu - même si ce n'est pas de manière exhaustive - une responsabilité d'entreprise. En général, il y aura danger particulier lorsque des entreprises ou des installations utiliseront, entreposeront ou transporteront des liquides (art. 22) ou des substances (art. 25) de nature à polluer les eaux. En ce qui concerne les substances au sens de l'article 9, 2e alinéa, lettre c (substances qui, vu leurs propriétés ou les quantités utilisées, risquent de polluer les eaux ou d'avoir des effets dommageables sur le fonctionnement d'une usine d'épuration, par exemple les lessives aux phosphates) et les atteintes au sens des articles 37 à 43, le risque créé devra être évalué cas par cas. Avec le temps, dans ce domaine également, une certaine règle devrait s'imposer. En effet, elle assurera de toute manière une meilleure sécurité du droit que ne le permet l'évaluation de la faute individuelle.

Comme c'est le cas pour d'autres responsabilités pour risque créé, le détenteur doit pouvoir s'exonérer de la responsabilité s'il prouve que le dommage en question résulte

de la faute grave d'un tiers dont l'intensité l'emporte sur le risque créé découlant de l'exploitation, rendant l'obligation de réparer inadéquate. Il y a trois faits propres à interrompre la causalité adéquate: la force majeure, la faute concomittante grave de la victime et la faute grave d'un tiers (2e al.); certes, ces trois cas d'exonération apparaissent déjà dans l'actuel article 36, 2e alinéa, mais la conception actuelle de la loi n'aurait pas permis de les appliquer puisqu'il n'y avait pas la possibilité de se référer à un risque type présenté par une entreprise. Comme l'indiquent les termes de "force majeure" et de "faute grave" du lésé ou d'un tiers, la cause étrangère doit toujours être mise en relation avec le potentiel réel de dangers; plus ce dernier est élevé, plus les conditions d'exonération seront sévères. Or, ni la force majeure ni la faute grave d'un tiers n'exonèrent le détenteur de sa responsabilité pour risque créé s'il a commis une faute, par exemple si son système d'alarme n'est pas conforme aux dispositions de la loi sur la protection de l'environnement (art. 10, lutte contre les catastrophes). Si la propre faute du lésé ou un événement extérieur représente un élément certes important mais pas déterminant dans la chaîne causale, une diminution de l'indemnité au sens de l'article 44 du code des obligations entre en considération, comme le fait observer le 3e alinéa de la disposition proposée; lorsqu'il y a faute d'un tiers et qu'elle n'est pas exclusive (l'auxiliaire du détenteur de l'exploitation n'est pas un "tiers"), l'exploitant et le tiers sont responsables solidairement (art. 50 et 51 CO).

Le 3e alinéa reprend les dispositions de l'actuel article 36, 3e alinéa, concernant les dispositions générales du CO relatives aux obligations résultants d'actes illicites qui s'appliquent également à la responsabilité de la loi sur la protection des eaux.

Le 4e alinéa dit expressément que les dispositions sur la responsabilité civile de la loi sur la protection des eaux s'appliquent également au dommage causé par une entreprise ou une installation appartenant à une collectivité publi-

que, c'est-à-dire la Confédération, un canton ou une commune.

Le 5e alinéa réserve au Conseil fédéral la compétence de prévoir une assurance responsabilité civile pour certaines entreprises ou installations. Elle représente la base légale, notamment pour l'assurance responsabilité civile obligatoire pour les entreprises de révision de citernes qui est prévue à l'article 47, lettre d, de l'ordonnance du 28 septembre 1981 sur la protection des eaux contre les liquides pouvant les altérer (OPEL; RS 814.226.21). Or, au sens de la nouvelle responsabilité pour risque créé, elle pourrait devenir également applicable à d'autres entreprises et installations présentant des risques qualifiés pour les eaux.

Le 6e alinéa reprend simplement, du 6e alinéa de l'actuel article 36, la réserve relative à la responsabilité civile de la loi sur l'énergie atomique (RS 732.44). Cette responsabilité spéciale l'emporte sur celle issue de la protection des eaux, pour autant qu'il s'agisse au sens de la présente loi, d'atteintes résultant d'un dommage d'origine nucléaire. Par contre, selon l'article 69 du présent projet, la responsabilité pour risque créé l'emporte sur toutes les autres responsabilités spéciales.

325 Dispositions pénales (Titre cinquième)

Contrairement à la loi sur la protection de l'environnement, dans laquelle la plupart des dispositions s'adressent aux autorités, et ne constituent donc pas directement des règles contraignantes, bon nombre de dispositions de la loi sur la protection des eaux visent directement tout un chacun, en imposant une ligne de conduite précise. Cette situation entraîne une multitude d'infractions pénales. Dans la loi du 8 octobre 1971, on avait essayé de résoudre la difficulté en ne retenant comme délits que les violations les plus graves, toutes les autres étant considérées

comme contraventions. Cette manière de procéder s'est révélée opportune pour les autorités pénales; il y a donc lieu de la maintenir. Une autre possibilité aurait été de procéder, comme dans la loi sur la protection de l'environnement, à une énumération de tous les cas de contraventions analogue à celle des délits. Toutefois, pour les motifs invoqués ci-dessus, il en aurait résulté un catalogue extrêmement complet des violations des règles de conduite.

Article 70 Délits

La loi sur la protection des eaux actuellement en vigueur traite, à ses articles 37 et 38, un nombre important de violations graves des règles de conduite qui, dans la plupart des cas, débouchent sur des pollutions des eaux ou constituent, à tout le moins, un sérieux danger de pollution. Il n'y a aucune raison de modifier cette disposition pénale sur le fond. En revanche, les nouvelles prescriptions sur le maintien de débits résiduels convenables et la prévention d'autres atteintes aux eaux nécessitent un complément correspondant aux dispositions pénales. N'ont été retenus comme délits, comme c'était le cas jusqu'ici, que les violations d'une certaine ampleur, de nature à porter une grave atteinte aux eaux.

Article 71 Contraventions

La définition des contraventions donnée à l'article 40 du droit en vigueur a l'avantage de permettre que les nouvelles prescriptions introduites dans la même loi puissent être reprises sans problème. Nous avons déjà mentionné que cette manière de définir les contraventions a fait ses preuves dans la pratique. Une petite réserve s'impose toutefois, en ce sens que, pour les contraventions, la prescription prévue par le code pénal suisse (RS 311.0) (prescription d'une année pour la poursuite, et de deux ans pour l'exécution) s'est souvent révélée trop courte. C'est pourquoi la prescription doit, pour une contravention, être portée à deux ans; celle de l'exécution de la peine prononcée pour une contravention à quatre ans.

Article 73 Application du droit pénal administratif

La loi fédérale sur le droit pénal administratif est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1975 (RS 313.0). Elle contient, aux articles 6 et 7, des dispositions très précises sur les infractions commises dans la gestion de l'entreprise par des mandataires ou des personnes qu'on peut leur assimiler. Pour amener chefs d'entreprise ou employeurs, mandants ou personnes représentées à surveiller attentivement leurs représentants légaux ou contractuels, on a recours aux mêmes dispositions pénales que pour les représentants et les mandataires.

Puisque, pour les infractions commises dans la gestion d'une personne morale, d'une société en nom collectif, d'une société en commandite, ou d'une entreprise individuelle, la réglementation applicable est celle de la loi fédérale sur le droit pénal administratif, le simple renvoi aux articles 6 et 7 de cette loi permet d'éviter d'inutiles répétitions.

L'article 73 du projet ne constitue donc qu'une version abrégée de l'article 42 de la loi actuellement en vigueur.

326 Dispositions finales (Titre sixième)

326.1 Abrogation et modification du droit en vigueur

Article 75 Modification de lois fédérales

Chiffre 1 Loi sur la pêche

Plusieurs dispositions du chapitre 4 de la loi sur la pêche présentent des points communs avec le projet de révision, notamment dans le domaine de la protection quantitative des eaux. Pour éviter que les mêmes questions ne soient réglementées simultanément - voire avec des divergences - dans deux lois différentes, il est nécessaire d'opérer une nette

délimitation entre le projet de révision et la loi sur la pêche. Il en résulte essentiellement les conséquences suivantes:

- On peut renoncer à l'autorisation prévue par le droit sur la pêche pour les prélèvements soumis à une autorisation au sens de l'article 29 du projet de révision (3e al.), étant donné que ce projet décrit en détail les conditions à satisfaire pour tout prélèvement opéré dans des cours d'eau à débit permanent.
- L'obligation d'être au bénéfice d'une autorisation pour le déversement ou l'épandage de substances pouvant porter atteinte aux espèces de poissons disparaît (2e al.).

Le 4e alinéa a été repris sans modification de fond du 1er alinéa (de l'art. 24) actuellement en vigueur.

L'article 48, dans sa nouvelle version, tient compte du fait que le présent projet ne porte plus uniquement sur la protection des eaux contre la pollution, mais surtout contre toute atteinte nuisible.

Chiffre 2 Loi sur la protection de la nature et du paysage

L'exploitation intensive du sol, les endiguements et les corrections ont souvent entraîné la destruction de la végétation des rives. La présente disposition a pour but d'améliorer cet état de choses, pour autant que les circonstances le permettent. Toutefois, il faudra toujours veiller à maintenir la coupe transversale du débit nécessaire pour assurer la protection contre les crues.

Chiffre 3 Loi sur la police des eaux

Article 5, alinéas 1 et 1^{bis}: Etant donné la grande importance des eaux sur le plan écologique et les menaces qui pèsent sur elles actuellement, les corrections et les endiguements ne pourront à l'avenir être exécutés que si la protection de l'homme et de biens réels importants l'exige réellement, et si une protection appropriée ne peut pas être assurée par des mesures relevant de la planification

(telles que la délimitation des zones dangereuses, la rétention des pointes de crues dans les régions inondées et les bassins d'infiltrations) ou de l'entretien. Pour ce qui est de la protection de biens réels, la décision sera fondée également sur des analyses des risques.

L'expression "biens réels importants" recouvre notamment les installations industrielles et les infrastructures destinées aux transports, les zones d'habitation, les forêts protectrices, les terres agricoles fortement menacées par l'érosion et les cultures qui ne supportent pas un sol constamment détrempé et qui ont besoin d'un certain type de sol. Il désigne en outre la valeur utile des terres cultivables pour l'agriculture. Le mot "important" doit être considéré sous l'angle de l'intérêt public et non sous celui de l'intérêt individuel.

Chiffre 4 Loi sur la protection de l'environnement

Article 30, 5e alinéa: Selon la composition des substances qui y sont déposées, les décharges peuvent être à l'origine d'écoulements, d'infiltrations et d'affaissements polluants, ainsi que d'autres phénomènes indésirables, longtemps après la cessation de leur exploitation. Ces pollutions peuvent être causées par des phénomènes internes ou externes, tels que: modifications du niveau des nappes d'eaux souterraines, processus physiques, chimiques ou biologiques dans les matériaux délavés, ou réactions inattendues des installations de sécurité. La présente disposition sert à couvrir sur le plan financier les mesures destinées à remédier à ces conséquences tardives, que l'exploitant de l'époque puisse encore être tenu pour responsable ou non.

326.2 Dispositions transitoires

Article 76 Evacuation des eaux non polluées

En règle générale, l'évacuation des eaux parasites parvenues dans les réseaux de canalisation exige des mesures

très coûteuses. C'est pourquoi l'article 76 demande à ce que les eaux non polluées ne soient tenues à l'écart des stations d'épuration que dans la mesure où elles nuiraient à l'efficacité de celles-ci. Par conséquent, l'évacuation des grandes quantités d'eaux parasites et des eaux polluées, doit en tous les cas être effectuée séparément, même dans des circonstances difficiles (dans le centre des villes, p. ex.). Il serait cependant exagéré de détourner de la station centrale d'épuration les drainages existants de terrains qui ne reçoivent que peu d'infiltrations, en aménageant de coûteuses canalisations nouvelles. Il est d'ailleurs souvent possible d'augmenter l'efficacité d'une station d'épuration par des moyens relativement simples, et de remédier ainsi aux effets préjudiciables de petites quantités d'eaux parasites. Etant donné que plus de 26 milliards de francs ont été investis jusqu'ici en installations d'évacuation et d'épuration des eaux, nous estimons que l'obligation d'assainir des réseaux d'égouts au cours des quinze prochaines années comme nous venons de l'exposer se justifie.

Article 77 Installations d'entreposage de purin, du fumier et des jus de silos

La mise en état et l'aménagement des fosses à purin est urgent. Cette opinion est partagée par les services cantonaux intéressés. Il convient donc d'entreprendre sans délai les projets qui s'imposent dans les différents cas, selon l'urgence de la situation. L'assainissement devrait être terminé dans un délai de quinze ans au maximum pour que l'on puisse atteindre à temps les objectifs fixés en matière de protection des eaux. Différents cantons ont déjà commencé depuis quelque temps des travaux d'assainissement qui font l'objet d'encouragements financiers.

Article 78 Détritus flottants accumulés près des ouvrages de retenue

Pour pouvoir recueillir et éliminer les détritus flottants accumulés près des ouvrages de retenue, conformément à

l'article 41, il est parfois nécessaire d'aménager près de ces derniers des installations supplémentaires. Bien que l'article 28 de la loi en vigueur prévienne déjà de telles mesures, celles-ci n'ont toutefois été adaptées que pour les ouvrages d'une certaine importance, le plus souvent lors du renouvellement ou de l'extension de la concession. C'est là la raison d'être de la présente prescription d'assainissement.

Article 79 Assainissement

1er alinéa: Les cours d'eau influencés par des prélèvements doivent être assainis à l'aide des mêmes mesures que celles qui sont prévues pour les prélèvements nouveaux, à moins que l'eau ne soit utilisée en vertu de droits acquis. Si des prélèvements existants se fondent sur de tels droits, les mesures d'assainissement à prescrire s'arrêteront là où la collectivité aurait à verser un dédommagement. L'autorité est tenue d'épuiser complètement toutes les possibilités d'assainissement qui s'offrent dans ces limites. Ces dernières comprennent non seulement les augmentations relativement peu probables du débit de dotation, mais encore, notamment, des interventions dans la construction et l'exploitation qui peuvent contribuer de manière décisive, dans certains cas, à l'amélioration de la situation quant au débit résiduel. Cette réglementation implique certes l'inconvénient que la limite des mesures d'assainissement ne peut être déterminée qu'en cas d'application, ce qui met à forte contribution les autorités d'exécution. Deux cas concrets, relevant parfaitement de l'article 79, donnent cependant quelques indications: à Ilanz, le débit résiduel qui avait à l'origine fait l'objet d'une concession, a été augmenté de 50 pour cent en moyenne à la suite d'un arrêt du Tribunal fédéral, ce qui correspond à une perte de recettes probable de 3,7 pour cent. Dans le canton du Tessin, quatre sociétés de centrales électriques ont été contraintes, à la suite d'une initiative populaire, de prévoir, pour un certain nombre de cours d'eau asséchés antérieurement, des débits minimaux entraînant des réductions

de la production de 1,5 à 3 pour cent, sans aucun dédommagement.

Le 2e alinéa règle les cas où la situation concernant les débits résiduels est grave et n'a pas encore été résolue de manière satisfaisante par les mesures définies au 1er alinéa. Pour respecter le mandat constitutionnel, il est justifié de prescrire des mesures d'assainissement même lorsqu'il en résulte une obligation de dédommagement pour la collectivité. Etant donné que cette règle ne s'applique qu'à des cas fort peu nombreux, et qu'en outre les mesures d'assainissement ne doivent être ordonnées que si elles sont indispensables pour procéder à une amélioration impérativement nécessaire on peut admettre que les dédommagements ne dépasseront pas un taux acceptable. Nous estimons donc que la constitution d'un fonds de compensation pour les interventions entraînant un dédommagement n'est pas nécessaire.

Précisons à ce sujet que la constitution d'un tel fonds est impossible, ne serait-ce que pour des raisons constitutionnelles. L'article 24^{bis}, 3e alinéa, cst., prévoit qu'il appartient aux cantons ou aux titulaires que désigne la législation cantonale de percevoir des redevances pour l'utilisation des eaux. Il est vrai que cela n'empêcherait pas la Confédération de créer un fonds; elle ne serait toutefois pas habilitée à réunir les sommes nécessaires pour le constituer. Enfin, la Confédération ne pourrait pas prescrire la constitution de fonds cantonaux de manière contraignante sans empiéter de façon inadmissible sur la souveraineté financière des cantons.

Article 81 Dossier pour l'assainissement

1er alinéa: L'inventaire des prélèvements d'eau existants a déjà été réalisé dans de nombreux cantons, où il est utilisé lors de l'octroi ou du renouvellement des concessions de droits d'eau, ainsi que pour le calcul des redevances. Le délai de deux ans imparti pour le dépôt de l'inventaire (3e al.) paraît donc raisonnable.

2e alinéa: L'appréciation des prélèvements d'eau existants exigera davantage d'efforts que l'établissement de l'inventaire prévu au 1er alinéa. Pour déterminer avec certitude s'il convient ou non d'assainir selon l'article 79, il sera sans doute indispensable de procéder à des observations sur les divers tronçons de débit résiduel. Etant donné que le déroulement des opérations d'assainissement jugées nécessaires par l'autorité dépendra sans doute, dans de nombreux cas, de l'issue des tractations avec les sociétés des centrales électriques, le projet demande seulement que des précisions soient données si possible sur les échéances de ces opérations.

Article 82 Projets de prélèvement au bénéfice d'une concession

Si les prélèvements d'eau sont déjà au bénéfice d'une concession au moment de l'entrée en vigueur de la loi révisée sur la protection des eaux, et si les prescriptions relatives aux débits résiduels ne sont pas suffisamment prises en compte dans la concession, les mesures à prendre sont les mêmes que celles qui sont prévues pour l'assainissement de prélèvements existants (1er et 2e al.).

Contrairement aux assainissements, les mesures visant des prélèvements d'eau projetés, mais déjà au bénéfice d'une concession doivent être décidées au plus tard avant le début des travaux de construction (3e al.). C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les deux objets sont traités dans des articles séparés. En outre, les mesures peuvent se révéler différentes dans la pratique, car les interventions qui ne débouchent pas sur un dédommagement peuvent être plus poussées dans le cas d'ouvrages non encore construits que dans celui d'ouvrages existants.

Article 83 Indemnités

La pénurie des finances que connaît la Confédération a notamment pour conséquence le fait que, lors de l'entrée en vigueur de la loi révisée sur la protection des eaux, bon

nombre des subventions dont l'octroi est prévu par le droit en vigueur ne seront probablement pas encore attribuées. Vu les désavantages que comporte cette situation en particulier pour ceux qui, pour diverses raisons, n'ont été en mesure de commencer à construire des ouvrages de protection des eaux qu'à la fin des années septante ou plus tard encore, l'article 83 prévoit que ces installations sont encore soumises à l'ancien droit.

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

41 Pour la Confédération

Actuellement, la Confédération devrait libérer - si l'on se fonde sur la base de 1986 - quelque 190 millions de francs par année pour subventionner les installations de protection des eaux. Les nouvelles dispositions sur les subventions de la loi révisée permettront de réduire cette somme de 20 à 33 pour cent après l'entrée en vigueur de la présente loi. Cinq ans plus tard, le montant des subventions fédérales diminuera une nouvelle fois de 5 pour cent.

Les moyens financiers qui seront effectivement nécessaires pendant la période considérée dépendent, outre des valeurs théoriques calculées, des projets qui devront être subventionnés après l'entrée en vigueur de la loi révisée, conformément à l'ancien droit (cf. dispositions transitoires, art. 83). Si on tient compte de ces projets et de la régression normale des mesures d'assainissement, la Confédération aurait à verser, depuis le moment de l'entrée en vigueur de la loi révisée jusqu'en l'an 2000, quelque 100 millions de francs en subventions par année: 170 millions la première année, et 40 millions la dernière année de cette période (cf. fig. 7). Les moyens dont la Confédération disposera les années suivantes, selon le plan des finances prévu pour la période 1988-1990, ne suffiront pas à couvrir ces besoins. Les cantons devront donc fixer des

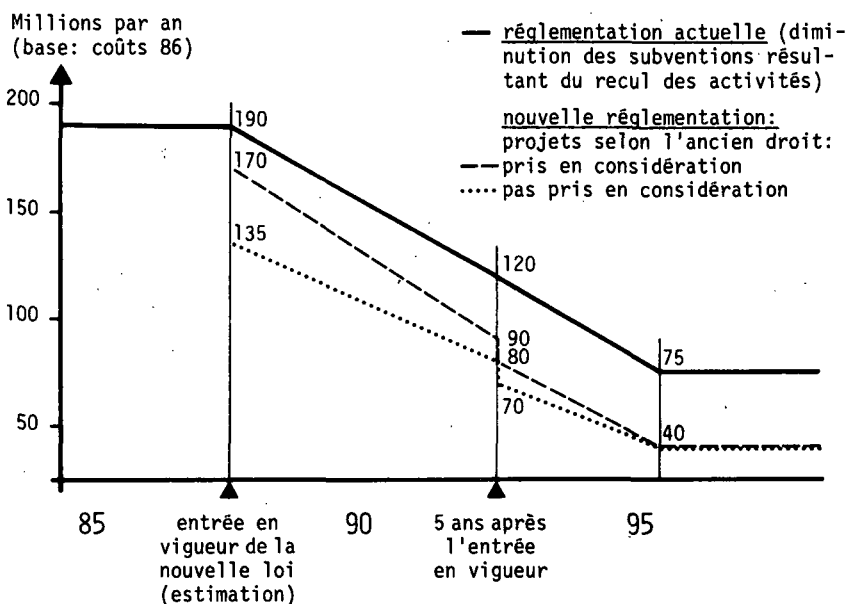
priorités, essentiellement en ce qui concerne les subventions dues en vertu de l'ancien droit.

Il n'y a pas lieu de penser que la nouvelle loi entraînera d'autres conséquences financières pour la Confédération.

Pour ce qui est des effets sur l'état du personnel de la Confédération on peut estimer qu'il faudra créer trois postes. En revanche, la régression des subventions permettra l'économie de deux postes. Ces chiffres ne tiennent toute-

Figure 7

Influence de la nouvelle loi sur les subventions fédérales dues annuellement pour les installations de protection des eaux.



Ce graphique fait apparaître la diminution des subventions que devra payer annuellement la Confédération selon la nouvelle loi. Le fait de renoncer à subventionner les égouts et les installations pour les déchets conduit à une réduction d'environ un tiers des subventions.

fois pas compte des charges supplémentaires pour les travaux destinés à des tiers (art. 56, 4e al.), tels la collecte de données hydrologiques pour la détermination des débits résiduels.

Si les conséquences de la révision sur l'administration fédérale sont relativement faibles, c'est surtout parce qu'il incombera aux responsables des prélèvements de fournir les bases de décision nécessaires en matière de débits résiduels. En outre, les nouvelles tâches requises par la loi révisée sont minimales, car elle attend essentiellement que l'on s'acquitte des anciennes missions en les considérant sous un angle nouveau (intérêts à protéger).

42 Pour les cantons et les communes

421 Subventions fédérales

La diminution des subventions fédérales accordées pour les installations destinées à l'évacuation et à l'épuration des eaux usées et à l'élimination des déchets entraînera automatiquement une charge plus lourde au niveau des cantons et des communes. Si l'on tient cependant compte du fait que, conformément au droit en vigueur, les égouts, premiers touchés par la réduction des subventions, auraient dû être terminés avant 1987, la diminution des subventions fédérales ne devrait plus toucher que quelques régions isolées pour lesquelles il a été impossible de respecter les délais. Cet inconvénient est cependant compensé par la prolongation de cinq ans accordée aux cantons à capacité financière faible ou moyenne pour les subventions destinées aux installations prévues par l'article 61, 2e alinéa.

422 Droits d'eau

La réduction de la production d'énergie hydraulique, déjà mentionnée dans la partie générale (ch. 312.3) entraînera pour les cantons et les communes une diminution des recettes.

tes provenant des redevances sur les eaux. En admettant un recul de la production de 1500 GWh/a après l'assainissement de tous les tronçons de débits minimaux, c'est-à-dire dans 70 ans, la diminution des recettes se monterait finalement à 11 millions de francs au plus en 2060 (pour des redevances d'eau maximales de 54 fr./kW ou de 0,7 ct./kWh). Comme la réglementation ne produira pas ses effets avant le renouvellement de la concession, on verra généralement apparaître une telle situation au moment où le droit de retour à la communauté concédante pourrait être exercé (cf. fig. 1). Si ce droit est effectivement exercé, il n'y aura automatiquement pas de répercussions financières. En ce qui concerne les autres recettes provenant de l'utilisation des forces hydrauliques, on peut relever qu'elles dérivent de deux sources: d'une part, des bénéfices auxquels les cantons participent en tant que propriétaires - quelque 75 pour cent des actions placées dans les usines électriques sont aux mains des pouvoirs publics - et, d'autre part, des impôts perçus auprès des exploitants de ces usines par les cantons en tant que collectivité. Les cantons ne subiront aucune perte dans l'un et l'autre de ces domaines si l'augmentation du prix de revient (0,17 ct./kWh sur la base des prix de 1985) est répercutée sur la consommation; dès lors, ni la marge de bénéfice, ni le volume fiscal n'en seront modifiés.

423 Autres conséquences en matière de finances et de personnel

Les conséquences financières des dispositions relatives à la prévention d'autres atteintes aux eaux, notamment des mesures de construction prises sur les eaux, représentent tour à tour une charge ou un allègement pour les cantons et les communes. Les endiguements proches de la nature (endiguements "biologiques") contribuent à réduire fortement les coûts de construction; ils nécessitent toutefois souvent, d'un autre côté, de grandes dépenses pour l'entretien. En outre les mesures de rétention des eaux pluviales peuvent représenter un surcroît de dépenses sur le plan local; con-

sidérées sous un angle plus général, elles contribuent cependant à freiner les corrections des cours d'eau.

A l'échelon cantonal, la révision de la loi représentera une charge supplémentaire au niveau du personnel, notamment pour les cantons qui auront de nombreux problèmes de débits minimaux à résoudre. Pour les grands cantons de montagne, cette situation pourrait nécessiter la création de un à deux nouveaux postes.

Les mesures qui seront à prendre au titre de la concrétisation des principes de protection des eaux dans l'agriculture et en ce qui concerne les liquides de nature à polluer les eaux auront, elles aussi, des répercussions sur les effectifs de personnel. Cependant, l'augmentation requise pourra en partie être compensée par la diminution des tâches en relation avec les subventions.

43 Autres répercussions

Sur l'ensemble de la révision, seules les prescriptions applicables aux débits résiduels (art. 31, débit minimal) devraient avoir les répercussions économiques particulières, dans le domaine de l'énergie. La diminution de la production de 1500 GWh/a, déjà mentionnée dans la partie générale du présent message (ch. 312.3) n'apparaîtra que bien en avant dans le siècle prochain (cf. fig. 1). Etant donné que les concessions de la plupart des grandes centrales hydro-électriques n'expireront qu'après l'an 2040, les possibilités de production diminueront jusque-là de 15 GWh/a seulement en moyenne. Cette baisse peut être considérée comme faible si on la compare avec l'augmentation annuelle moyenne de la consommation d'électricité, soit 1260 GWh/a (3,4 %) pour les années 1979 à 1985.

En ce qui concerne les particuliers, les répercussions des prescriptions applicables aux débits résiduels pourront se présenter sous diverses formes: une première indication nous est donnée par le recul de la production de 1500 GWh/a

dont il a déjà été question et qui aurait représenté, si on se base sur l'année 1985, une perte d'énergie d'accumulation de 7,9 pour cent. Sur la base du modèle de calcul établi par une étude effectuée en 1985 et intitulée "Die Raumwirksamkeit der Wasserwirtschaftspolitik des Bundes: Aufgezeigt am Beispiel der Wasserzinsen" (étude faite dans le cadre du programme national de recherche sur les problèmes régionaux), on peut en outre évaluer l'influence de la diminution de la production sur le prix de revient: selon cette étude, le prix de revient moyen en 1985 aurait passé, pour toutes les catégories d'usines électriques, de 13,50 ct./kWh à 13,67 ct./kWh, ce qui représente une augmentation de 0,17 ct./kWh du prix moyen à la consommation pendant la même année. Enfin, en admettant qu'un ménage suisse consomme annuellement pour quelque 500 francs d'électricité, le surcroît de dépenses - dès le moment où les prescriptions sur les débits minimaux atteindraient leur pleine efficacité, ce qui ne serait pas le cas avant l'an 2060 - représenterait 6 francs par ménage et par année par rapport au prix actuel.

5 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Selon les Grandes lignes de la politique gouvernementale pour la législature 1983-1987, la révision de la loi fédérale sur la protection des eaux entre dans le second train de mesures en vue de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, répartition considérée comme un élément capital de la politique gouvernementale (FF 1984 I 153).

Le 9 octobre 1984, l'initiative "pour la sauvegarde de nos eaux" était déposée. Les objectifs visés par cette initiative étant en grande partie identiques à ceux de la révision, il était logique de poursuivre les travaux en parallèle. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé, le 23 avril 1986, de présenter le projet de révision de la loi fédérale sur la protection des eaux comme un contre-projet indirect à l'initiative. Cette décision a cependant néces-

sité que l'on extraie la révision de la loi sur la protection des eaux du second train de mesures en vue de la nouvelle répartition des tâches. Les propositions faites par la commission d'étude chargée de cette répartition au sujet de la loi sur la protection des eaux ne devraient toutefois pas en être influencées.

6 Constitutionnalité

Le projet repose sur l'article 24^{bis} cst. Au sens de cet article, 1er alinéa, lettre a, la Confédération est tenue d'établir des principes pour la conservation des eaux et leur aménagement, en particulier pour l'approvisionnement en eau de boisson et l'enrichissement des nappes souterraines. Quant à la base constitutionnelle des dispositions concernant la protection des eaux souterraines et des eaux superficielles contre la pollution ainsi que le maintien de débits résiduels convenables, elle se trouve au 2e alinéa, lettre a, du même article 24^{bis}. Au sens du paragraphe d'introduction au 1er alinéa, la législation doit tenir compte de l'ensemble de l'économie des eaux et répondre à l'intérêt général.

Le présent projet repose sur une analyse approfondie du mandat constitutionnel. Le résultat de ces travaux est déjà résumé dans la partie générale du message, sous chiffres 221 et 312, auxquels nous vous renvoyons.

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour la sauvegarde de nos eaux»

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'initiative populaire du 9 octobre 1984 «pour la sauvegarde de nos
eaux»¹⁾;
vu le message du Conseil fédéral du 29 avril 1987²⁾,
arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 9 octobre 1984 «pour la sauvegarde de nos
eaux» est déclarée valable et soumise à la votation du peuple et des can-
tons.

² L'initiative a la teneur suivante:

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 24^{octies} (nouveau)

¹ Les eaux et leurs secteurs naturels qui sont encore en grande partie dans
leur état originel feront, ainsi que leurs zones riveraines, l'objet d'une pro-
tection intégrale.

² Toute intervention dans des secteurs proches de l'état naturel qui, malgré
les atteintes qui y ont été portées, ont conservé dans une large mesure
l'aspect originel de leur paysage et leurs fonctions écologiques, sera limitée
localement. Les interventions à des fins d'exploitation qui modifient de
façon directe ou par répercussion le caractère écologique ou l'aspect carac-
téristique du paysage de secteurs proches de l'état naturel ou d'importants
secteurs ayant subi de fortes atteintes sont interdites.

³ Les eaux et secteurs ayant subi des atteintes ainsi que leurs zones riverai-
nes seront assainis, compte tenu de leurs affluents et de leurs exutoires,
pour autant que le rétablissement de conditions proches de l'état naturel
s'avère judicieux sous l'angle de l'écologie ou de la protection du paysage.
La libre migration des poissons et la reproduction naturelle de la faune
devront être assurées.

⁴ Toute intervention dans les eaux et leurs zones riveraines sera effectuée
avec ménagement et limitée au strict nécessaire.

⁵ Toute intervention de la police des eaux ne sera autorisée que lorsque la
protection de la vie et de la santé d'êtres humains ou la protection de
biens importants l'exigeront de manière impérative.

¹⁾ FF 1984 III 1007, 1985 I 290

²⁾ FF 1987 II 1081

⁶ Pour toute installation de retenue ou tout prélèvement nouveau ou existant, un débit d'eau suffisant sera assuré en permanence tout le long du cours d'eau. Le débit sera considéré comme suffisant lorsque notamment les biocénoses locales peuvent subsister, les paysages dignes de protection ou les éléments de valeur du paysage ainsi que les ressources en eaux souterraines ne sont altérés ni quantitativement ni qualitativement, la dilution des eaux usées est assurée et la fertilité du sol sauvegardée.

⁷ La restriction des droits acquis sera indemnisée conformément à l'article 22^{ter}. Afin de permettre le versement des indemnités pour les restrictions à la propriété, lorsqu'il est obligatoire, la Confédération constituera un fonds qui sera alimenté par les propriétaires de centrales hydro-électriques.

⁸ Les organisations de protection de la nature, du paysage, de l'environnement et de la pêche peuvent se porter partie à des procédures.

⁹ Les oppositions et recours relatifs aux interventions dans les eaux, nécessitées par l'exploitation, ont un effet suspensif.

Dispositions transitoires

¹ Les projets pour lesquels des concessions ou des autorisations en bonne et due forme ont été obtenues seront considérés comme de nouvelles interventions pour autant que les travaux de construction essentiels n'aient pas encore débuté au moment de l'adoption de l'article 24^{octies}.

² Le Conseil fédéral édictera les prescriptions d'exécution nécessaires et réglera notamment la procédure d'autorisation et d'assainissement jusqu'à ce que les dispositions légales entrent en force. Si ces prescriptions ne sont pas édictées dans les deux ans qui suivent l'adoption de l'article 24^{octies}, seules des interventions de la police des eaux pourront être autorisées.

³ L'article 24^{octies} et les dispositions ci-dessus entrent en vigueur dès leur adoption par le peuple et les cantons.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

Loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux)

Projet

du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 24^{bis} de la constitution fédérale;
vu le message du Conseil fédéral du 29 avril 1987¹⁾,
arrête:*

Titre premier: Dispositions générales

Article premier But

La présente loi vise à protéger les eaux contre toute atteinte nuisible, et par là, notamment, à:

- a. Préserver la santé de l'homme et des animaux;
- b. Garantir l'approvisionnement en eau potable et en eau d'usage industriel;
- c. Sauvegarder les biotopes naturels pour la faune et la flore indigènes;
- d. Sauvegarder les eaux piscicoles;
- e. Sauvegarder les eaux en tant qu'élément du paysage;
- f. Assurer l'irrigation des terres agricoles;
- g. Permettre l'utilisation des eaux pour les loisirs et, notamment, la baignade.

Art. 2 Champ d'application

La présente loi s'applique à toutes les eaux superficielles et à toutes les eaux souterraines.

Art. 3 Devoir de diligence

Chacun est tenu d'éviter autant que possible toute atteinte nuisible aux eaux.

RS ...

¹⁾ FF 1987 II 1081

Art. 4 Définitions

Au sens de la présente loi, on entend par:

- a. *Eaux superficielles*: les eaux proprement dites, ainsi que les lits et les berges, y compris la faune et la flore dont l'existence en dépend ou qui exercent une influence sur les eaux.
- b. *Eaux souterraines*: l'eau des nappes souterraines et des sources, ainsi que les formations aquifères, le substratum imperméable et les couches de couverture.
- c. *Atteinte nuisible*: toute pollution et toute intervention susceptible de nuire à l'aspect ou à la fonction d'une eau.
- d. *Pollution*: une altération nuisible des propriétés physiques, chimiques ou biologiques de l'eau.
- e. *Eaux à évacuer*: les eaux usées par suite d'usage domestique, industriel, artisanal, agricole ou autre, ainsi que les eaux qui s'écoulent avec elles dans les égouts et celles qui proviennent de surfaces bâties ou revêtues.
- f. *Eaux polluées*: les eaux usées qui sont de nature à contaminer l'eau dans laquelle elles sont déversées.
- g. *Débit Q_{347}* : le débit, calculé sur dix ans, atteint ou dépassé en moyenne pendant 347 jours par année, qui n'est pas influencé sensiblement par des retenues, des prélèvements ou des apports d'eau.
- h. *Débit permanent*: un débit Q_{347} supérieur à zéro.
- i. *Débit résiduel*: le débit d'un cours d'eau, qui subsiste après un ou plusieurs prélèvements.¹⁾
- k. *Débit de dotation*: la quantité d'eau nécessaire à maintenir un débit résiduel déterminé après un prélèvement.

Art. 5 Exceptions pour la défense nationale

Si les intérêts de la défense nationale l'exigent, le Conseil fédéral règle par voie d'ordonnance les exceptions aux dispositions de la présente loi.

¹⁾ La notion de «débit résiduel» remplace celle de «débit minimum» qui figure à l'article 24^{bis} cst.

Titre deuxième:

Prévention et réparation des atteintes nuisibles aux eaux

Chapitre premier: Sauvegarde de la qualité des eaux

Section 1:

Déversement, introduction et infiltration de substances

Art. 6 Principe

¹ Il est interdit d'introduire directement ou indirectement dans une eau toutes substances de nature à la polluer; il est également interdit de laisser s'y infiltrer de telles substances.

² Il est également interdit de déposer et d'épandre de telles substances hors d'une eau, si celle-ci risque réellement d'en être polluée.

Art. 7 Eaux à évacuer

¹ Les eaux polluées doivent être traitées. Leur déversement dans une eau ou leur infiltration sont soumis à une autorisation cantonale.

² Les eaux non polluées doivent être évacuées par infiltration conformément aux règlements cantonaux. Si les conditions locales ne permettent pas l'infiltration, ces eaux peuvent, avec l'autorisation du canton, être déversées dans des eaux superficielles. On adoptera des mesures de rétention, afin qu'en cas de fort débit l'eau s'écoule aussi régulièrement que possible.

Art. 8 Eau de percolation des décharges

¹ Les cantons veillent à remédier rapidement aux pollutions des eaux dues aux déversements ou aux infiltrations de jus de décharges désaffectées ou en exploitation.

² Ils établissent un cadastre des décharges désaffectées comportant un maximum d'indications sur le type des déchets stockés.

Art. 9 Prescriptions du Conseil fédéral

¹ Le Conseil fédéral fixe les exigences auxquelles doit satisfaire la qualité des eaux superficielles et des eaux souterraines.

² Il édicte des prescriptions concernant:

- a. Le déversement des eaux à évacuer dans une eau;
- b. L'infiltration des eaux à évacuer;
- c. Les substances qui, selon leur mode d'utilisation, peuvent parvenir dans l'eau et qui, en raison de leurs propriétés ou des quantités utilisées, risquent de la polluer ou de nuire au fonctionnement des installations servant à l'évacuation et à l'épuration des eaux.

Section 2:

Traitement des eaux usées et utilisation des résidus provenant de la garde d'animaux de rente

Art. 10 Egouts publics et stations centrales d'épuration des eaux

¹ Les cantons veillent à la construction des réseaux d'égouts publics et des stations centrales d'épuration des eaux usées provenant:

- a. Des zones à bâtir;
- b. Des groupes de bâtiments situés hors du périmètre des égouts publics au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, et pour lesquelles les méthodes spéciales d'évacuation (art. 13) n'assurent pas une protection suffisante des eaux ou ne sont pas économiques.

² Les égouts privés servant également à des fins publiques sont assimilés aux égouts publics.

³ Les cantons veillent à établir une planification générale des égouts.

Art. 11 Obligations de raccorder et de prendre en charge les eaux polluées

¹ Toutes les eaux polluées produites dans le périmètre des égouts publics doivent être déversées dans les égouts.

² Le périmètre des égouts publics englobe:

- a. Les zones à bâtir;
- b. Les autres zones, dès le moment où elles disposent d'un égout (art. 10, 1^{er} al., let. b);
- c. Les autres zones dans lesquelles le raccordement au réseau d'égouts est opportun et peut raisonnablement être envisagé.

³ Les détenteurs des égouts sont tenus de prendre en charge les eaux usées et de les amener jusqu'à la station centrale d'épuration.

Art. 12 Cas particuliers dans le périmètre des égouts publics

¹ Celui qui détient des eaux usées ne répondant pas aux exigences fixées pour le déversement dans les égouts doit les soumettre à un prétraitement réglementé par les cantons.

² Lorsque les eaux usées ne se prêtent pas à l'épuration dans une station centrale, l'autorité cantonale prescrit un mode d'évacuation approprié.

³ Les eaux non polluées dont l'écoulement est constant ne doivent pas être amenées, directement ou indirectement, à une station centrale d'épuration. L'autorité cantonale peut autoriser des exceptions.

⁴ Dans une exploitation agricole avec un important cheptel bovin ou porcin, les eaux usées domestiques peuvent être mélangées au lisier (art. 14), lorsque:

- a. La ferme, les bâtiments d'exploitation et les terres attenantes se trouvent en zone agricole ou que la commune a pris les dispositions nécessaires, c'est-à-dire des mesures d'aménagement du territoire pour que les bâtiments et les terres attenantes soient déclarés zone agricole;
- b. La capacité d'entreposage est suffisante pour qu'également les eaux usées domestiques y trouvent place et que leur utilisation soit possible sur les terres en propre ou en fermage.

⁵ Si, dans les cinq ans, la ferme, les bâtiments d'exploitation et les terres attenantes selon le 4^e alinéa, ne sont pas déclarés zone agricole, les eaux usées domestiques devront alors être raccordées aux égouts.

Art. 13 Méthodes spéciales d'évacuation des eaux usées

¹ Les eaux usées situées hors du périmètre des égouts publics seront évacuées selon les techniques les plus récentes.

² Les cantons veillent à ce que la qualité des eaux réponde aux exigences fixées.

Art. 14 Exploitations pratiquant la garde d'animaux de rente

¹ Le lisier, le fumier et les jus de silos provenant de la garde d'animaux de rente doivent être utilisés dans l'agriculture conformément aux règlements et selon les techniques les plus récentes.

² L'exploitation doit disposer d'installations permettant l'entreposage pendant trois mois au moins. L'autorité cantonale peut prescrire une capacité d'entreposage supérieure pour les exploitations situées en région de montagne ou soumises à des conditions climatiques défavorables ou à des conditions particulières quant à la production végétale. Elle peut autoriser une capacité inférieure pour les étables situées sur les alpes, les alpages ou les terres qui ne sont occupés que passagèrement par le bétail.

³ L'exploitation doit disposer, en propre, en fermage ou par contrat à long terme, d'une surface utile permettant l'épandage par hectare de trois unités de gros bétail-fumure au plus.

⁴ Une unité de gros bétail-fumure correspond à la production annuelle moyenne de lisier et de fumier d'une vache de 600 kg.

Art. 15 Contrôle des installations et des équipements

¹ Les détenteurs des installations servant à l'évacuation et à l'épuration des eaux usées, des installations d'entreposage de purin et de fumier, et des silos à fourrage veillent à les utiliser, à les entretenir et à les réparer correctement. Le fonctionnement des installations servant à l'évacuation et à l'épuration des eaux usées doit être contrôlé périodiquement.

² L'autorité cantonale veille à ce que les contrôles requis soient effectués à des intervalles raisonnables.

Art. 16 Prescriptions du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral établit les exigences auxquelles doivent satisfaire:

- a. Les déversements dans les égouts;
- b. Les rejets spéciaux issus des processus de production;
- c. Les résidus des stations d'épuration des eaux, leur valorisation ou leur évacuation;
- d. Le contrôle des installations et des équipements.

Section 3:

Conditions liées à l'évacuation des eaux usées pour l'obtention d'un permis de construire

Art. 17 Principe

Un permis de construire ou de transformer des bâtiments ne peut être délivré que si:

- a. Dans le périmètre des égouts publics, le déversement des eaux polluées dans les égouts (art. 11, 1^{er} al.) ou l'utilisation de ces eaux à des fins agricoles (art. 12, 4^e al.) sont garantis;
- b. Hors du périmètre des égouts publics, l'évacuation correcte des eaux polluées est assurée par une méthode spéciale. Le service cantonal de la protection des eaux sera préalablement consulté;
- c. L'évacuation correcte des eaux polluées qui ne se prêtent pas à un traitement dans une station centrale d'épuration est garantie.

Art. 18 Exceptions

¹ Pour de petits bâtiments et des installations situés dans le périmètre des égouts publics mais ne pouvant pas, pour des raisons impérieuses, être immédiatement raccordés au réseau, le permis de construire peut être délivré si le raccordement est possible à brève échéance et si les eaux usées sont évacuées d'une autre manière satisfaisante dans l'intervalle. L'autorité consulte le service cantonal de la protection des eaux avant de délivrer le permis.

² Le Conseil fédéral peut définir de manière plus détaillée les conditions à remplir.

Section 4: Mesures d'organisation du territoire

Art. 19 Secteurs de protection des eaux

¹ Les cantons subdivisent leur territoire en secteurs de protection d'après les risques pour les eaux superficielles et les eaux souterraines. Le Conseil fédéral édicte les prescriptions nécessaires.

² Dans les secteurs particulièrement menacés, la construction et la transformation de bâtiments et d'installations, ainsi que les fouilles, les terrassements et autres travaux analogues ne seront autorisés qu'avec l'accord du service cantonal de la protection des eaux.

Art. 20 Zones de protection des eaux souterraines

¹ Les cantons délimitent des zones de protection pour les captages et les installations d'enrichissement d'eaux souterraines, qui sont d'intérêt public; ils fixent les restrictions nécessaires du droit de propriété.

² Les détenteurs de captages d'eaux souterraines sont tenus:

- a. De faire les relevés nécessaires pour délimiter les zones de protection;
- b. D'acquérir les droits réels nécessaires;
- c. De prendre à leur charge les indemnités à verser en cas de restriction de propriété.

Art. 21 Périmètres de protection des eaux souterraines

¹ Les cantons délimitent les périmètres importants pour l'exploitation et l'enrichissement futurs des nappes souterraines. Dans ces périmètres, il est interdit de construire des bâtiments ou d'aménager des installations, de même d'exécuter des travaux, qui sont de nature à compromettre l'établissement de futures installations servant à l'exploitation ou à l'enrichissement des eaux souterraines.

² Les cantons peuvent mettre à la charge des futurs détenteurs de captages d'eaux souterraines et d'installations d'enrichissement les indemnités à verser en cas de restriction de propriété.

Section 5:

Exigences concernant les liquides de nature à polluer les eaux

Art. 22 Exigences générales

¹ Les détenteurs d'installations contenant des liquides de nature à polluer les eaux, en particulier d'installations servant à l'entreposage, au transport et au transvasement, aménagent les constructions et installent les appareils nécessaires à la protection des eaux. Ils procèdent à des contrôles périodiques et pourvoient à l'exploitation et à l'entretien corrects des installations.

² La construction, la transformation et l'agrandissement de telles installations sont soumis à une autorisation cantonale.

³ Les détenteurs de telles installations, ainsi que les personnes chargées d'en assurer l'exploitation ou l'entretien, signalent immédiatement à la police de la protection des eaux toute fuite de liquide qu'ils auraient constatée. Ils prennent de leur propre chef toutes dispositions utiles pour écarter les risques de pollution des eaux.

⁴ Les cantons pourvoient:

- a. A l'équipement en postes de collecte nécessaires à l'entreposage des liquides de nature à polluer les eaux;
- b. A une valorisation ou à une évacuation de ces liquides qui ne porte pas atteinte aux eaux.

Art. 23 Travaux de révision

¹ Seules les entreprises titulaires d'une autorisation cantonale peuvent procéder à la révision des installations contenant des liquides de nature à polluer les eaux.

² L'autorisation est délivrée aux entreprises qui disposent d'un personnel qualifié et de l'équipement nécessaire. Elle est valable pour toute la Suisse.

Art. 24 Cavernes-réservoirs

Les liquides de nature à polluer les eaux ne doivent pas être entreposés dans des cavernes-réservoirs s'ils risquent d'entrer en contact directement avec les eaux souterraines.

Art. 25 Substances de nature à polluer les eaux

Les articles 22 et 24 s'appliquent par analogie aux substances qui, au contact de liquides, peuvent se transformer en liquides de nature à polluer les eaux.

Art. 26 Prescriptions du Conseil fédéral

¹ Le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur les emplacements, les matériaux de construction, l'aménagement technique et la révision des installations qui contiennent des liquides de nature à polluer les eaux.

² Il peut exempter de petites installations de l'autorisation prévue à l'article 22, 2^e alinéa.

Section 6: Exploitation du sol et mesures concernant les eaux

Art. 27 Exploitation du sol

Les sols seront exploités selon les techniques les plus récentes, de manière à ne pas porter préjudice aux eaux, notamment par le ruissellement ou le lessivage des engrais ou des produits pour le traitement des plantes.

Art. 28 Mesures concernant les eaux

Si, pour une eau, les mesures prévues aux articles 7 à 27 ne permettent pas de satisfaire aux exigences de qualité (art. 9, 1^{er} al.), le canton concerné veille à ce que des mesures complémentaires soient appliquées aux eaux mêmes.

Chapitre 2: Maintien de débits résiduels convenables

Art. 29 Autorisation

¹ Doit être titulaire d'une autorisation celui qui, sortant des limites de l'usage commun:

- a. Opère un prélèvement dans un cours d'eau à débit permanent;
- b. Opère, dans des lacs ou des nappes d'eaux souterraines, un prélèvement qui influence sensiblement le débit d'un cours d'eau à débit permanent.

² Les prélèvements d'eau qui doivent faire l'objet d'une décision en vertu de la loi fédérale du 22 décembre 1916¹⁾ sur l'utilisation des forces hydrauliques ne sont pas soumis à l'autorisation prévue par la présente loi. Les articles 30 à 36 sont applicables.

Art. 30 Conditions à remplir pour l'autorisation

Le prélèvement peut être autorisé si:

- a. Les exigences énoncées aux articles 31 à 35 sont respectées;
- b. Associé à d'autres prélèvements, il réduit de 20 pour cent au plus le débit Q_{347} d'un cours d'eau et ne dépasse pas 1000 l/s; ou si
- c. Destiné à l'approvisionnement en eau potable, il ne dépasse pas 50 l/s en moyenne par année lorsqu'il est opéré dans une source, ou 100 l/s lorsqu'il est effectué dans des eaux souterraines.

Art. 31 Débit minimal

¹ Pour les prélèvements dans des cours d'eau à débit permanent, le débit résiduel doit atteindre au moins:

Pour un débit Q_{347} inférieur ou égal à 60 l/s	50 l/s
plus, par tranche de 10 l/s	8 l/s
Pour un débit Q_{347} de 160 l/s	130 l/s
plus, par tranche de 10 l/s	4,4 l/s
Pour un débit Q_{347} de 500 l/s	280 l/s
plus, par tranche de 100 l/s	31 l/s
Pour un débit Q_{347} de 2500 l/s	900 l/s
plus, par tranche de 100 l/s	21,3 l/s
Pour un débit Q_{347} de 10 000 l/s	2500 l/s
plus, par tranche de 1000 l/s	150 l/s
Pour un débit Q_{347} égal ou supérieur à 60 000 l/s	10 000 l/s

² Le débit résiduel calculé selon le 1^{er} alinéa doit être augmenté lorsque les

¹⁾ RS 721.80

exigences suivantes ne sont pas satisfaites et qu'elles ne peuvent l'être par d'autres mesures:

- a. La qualité des eaux superficielles doit être respectée en dépit du prélèvement et des déversements d'eaux usées;
- b. L'alimentation des nappes d'eaux souterraines doit être assurée de manière à ce que les prélèvements nécessaires à l'approvisionnement en eau potable puissent se faire normalement et à ce que le volume d'eau nécessaire à l'agriculture ne diminue pas sensiblement;
- c. Les biotopes et les biocénoses rares dont l'existence est liée directement ou indirectement à la nature et à l'étendue du cours d'eau doivent être conservés; si des raisons impératives ne le permettent pas, ils seront remplacés par d'autres de même valeur;
- d. La profondeur nécessaire à la libre migration du poisson doit être garantie;
- e. En ce qui concerne les eaux piscicoles dont le débit Q_{347} est inférieur ou égal à 40 l/s, qui se trouvent à une altitude de moins de 800 m et qui servent de frayère ou de zone d'élevage, on veillera à maintenir cette fonction.

Art. 32 Exceptions

¹ Des débits minimaux inférieurs peuvent être autorisés:

- a. Dans les cas d'urgence, où il s'agit de procéder à des prélèvements temporaires destinés à assurer l'approvisionnement en eau potable ou l'irrigation des terres agricoles;
- b. Sur un tronçon de 500 m en aval du point de prélèvement, dans une eau située à une altitude supérieure à 1700 m et dont le débit Q_{347} est inférieur à 50 l/s;
- c. Pour les prélèvements opérés dans des eaux non piscicoles, et à condition que le débit subsistant représente au moins 35 pour cent du débit Q_{347} .

² Des débits minimaux inférieurs peuvent également être autorisés dans le cadre de plans de protection et d'affectation pour des zones de faible étendue appartenant au même bassin hydrologique, à condition que cette réduction soit compensée par le renoncement à d'autres prélèvements dans la zone en question. Les plans susmentionnés seront soumis à l'approbation du Conseil fédéral.

Art. 33 Relèvement du débit minimal

¹ L'autorité relève le débit minimal dans la mesure que permet la mise en balance des intérêts qui parlent en faveur de l'importance du débit du prélèvement prévu et des impératifs qui s'y opposent.

² Parlent notamment en faveur d'un prélèvement d'eau:

- a. Les intérêts publics que le prélèvement devrait servir;

- b. Les intérêts économiques de la région d'où provient l'eau;
 - c. Les intérêts économiques de la personne qui entend opérer le prélèvement.
- ³ S'opposent notamment à un prélèvement d'eau les impératifs suivants:
- a. La protection des eaux en tant qu'élément du paysage et en tant que biotope, en particulier pour la faune et la flore, dont la sauvegarde et la diversité dépendent, directement ou indirectement, de la qualité des eaux;
 - b. La sauvegarde des espèces de poissons et, plus précisément le maintien du rendement de la pêche, de la diversité des espèces et de la capacité naturelle de reproduction des poissons;
 - c. Le maintien d'un débit tel qu'il garantisse à long terme le respect des exigences quant à la qualité des eaux;
 - d. Le maintien d'un régime des eaux souterraines équilibré qui permette de les utiliser comme eau potable, de continuer à exploiter le sol selon le mode usuel dans la région et de préserver une végétation adaptée à la station;
 - e. La préservation de l'irrigation agricole.
- ⁴ Quiconque entend opérer un prélèvement dans un cours d'eau soumet à l'autorité un rapport concernant:
- a. Les répercussions probables des différents prélèvements, selon l'importance de leur débit, sur les intérêts qui parlent en faveur d'un prélèvement, notamment sur la production d'énergie électrique et sur son coût;
 - b. Les impératifs au respect desquels le prélèvement risque de s'opposer et les possibilités d'y parer.

Art. 34 Prélèvements d'eau dans les lacs et dans les nappes d'eaux souterraines

Lorsque des prélèvements opérés dans un lac ou dans une nappe d'eau souterraine exercent une influence sensible sur le débit d'un cours d'eau, les articles 31 à 33 s'appliquent par analogie à la protection de ce cours d'eau.

Art. 35 Décision de l'autorité

¹ L'autorité fixe dans chaque cas le débit de dotation et les autres mesures nécessaires pour protéger les cours inférieurs.

² Elle peut fixer des débits de dotation différents suivant les saisons. Ces débits ne doivent pas être inférieurs aux débits minimaux prévus aux articles 31 et 32.

³ L'autorité consulte les services intéressés avant toute décision. Pour les prélèvements destinés à des installations hydro-électriques d'une puissance brute supérieure à 300 kW, elle consulte en outre la Confédération.

Art. 36 Contrôle du débit de dotation

¹ Quiconque opère un prélèvement dans une eau est tenu de prouver à l'autorité, à l'aide de mesures, qu'il respecte le débit de dotation.

² Si ces mesures révèlent que le débit effectif est momentanément inférieur au débit de dotation fixé, il n'est tenu de restituer, pendant cette période, qu'une quantité d'eau égale à celle du débit effectif.

Chapitre 3: Prévention d'autres atteintes nuisibles aux eaux

Art. 37 Endiguements et corrections de cours d'eau

¹ Les cours d'eau ne peuvent être endigués ou corrigés que si:

- a. La protection de l'homme ou de biens réels importants l'exige (art. 5, al. 1^{bis}, de la loi fédérale du 22 juin 1877¹⁾ sur la police des eaux);
- b. Ces opérations sont nécessaires à l'aménagement de voies navigables ou à l'utilisation de forces hydrauliques dans l'intérêt public;
- c. Ces opérations permettent d'améliorer au sens de la présente loi l'état d'une eau déjà endiguée ou corrigée.

² Lors de ces opérations, le tracé naturel des eaux doit autant que possible être respecté ou, à défaut, reconstitué. Les eaux et les rives doivent être aménagées de façon à ce que:

- a. Elles puissent servir de biotope à une faune et à une flore diversifiées;
- b. Les interactions entre eaux superficielles et eaux souterraines soient conservées autant que possible;
- c. Une végétation adaptée à la station puisse croître sur les rives.

³ Dans les zones habitées, l'autorité peut autoriser des exceptions au 2^e alinéa.

⁴ Le 2^e alinéa s'applique par analogie à la création de cours d'eau artificiels.

Art. 38 Mise sous terre ou voûtage des cours d'eau

¹ Les cours d'eau doivent être ni enterrés, ni faire l'objet de voûtages.

² L'autorité peut autoriser des exceptions pour:

- a. Les canaux de déversoirs de crues et les canaux d'irrigation;
- b. Les passages sous des voies de communication;
- c. Les passages sous des chemins agricoles ou forestiers;
- d. Les petites fosses artificielles de drainage à débit temporaire;
- e. Le remplacement de voûtages existants, pour autant qu'il soit impossible de rétablir un écoulement à l'air libre.

¹⁾ RS 721.10

Art. 39 Introduction de substances solides dans les lacs

¹ Il est interdit d'introduire des substances solides dans les lacs, même si elles ne sont pas de nature à polluer l'eau.

² L'autorité cantonale peut autoriser le remblayage:

- a. Pour des constructions imposées par leur destination et situées dans des zones habitées, lorsque des intérêts publics prépondérants l'exigent et que l'objectif visé ne peut pas être atteint autrement;
- b. S'il permet une amélioration de la frange de rivage baignée par les eaux du lac.

³ Les remblayages doivent être réalisés de la manière la plus naturelle possible; la végétation riveraine détruite doit être remplacée.

Art. 40 Curage et vidange des bassins de retenue

¹ Lors du curage et de la vidange des bassins de retenue, ou lors du contrôle des dispositifs de vidange de l'eau et d'évacuation des crues, l'exploitant de l'ouvrage veille à porter le moins possible préjudice à la faune et à la flore dans la partie inférieure du cours d'eau.

² Il ne peut effectuer un curage ou une vidange qu'avec autorisation du canton; l'autorité qui la délivre consulte les services intéressés. Si des curages ou des vidanges périodiques sont nécessaires à la sécurité de l'exploitation, l'autorité se borne à fixer le moment de l'opération et son mode d'exécution.

³ Si, lors d'événements extraordinaires, l'exploitant doit immédiatement abaisser le niveau des eaux de la retenue pour des motifs de sécurité, il en informe sans retard l'autorité qui délivre l'autorisation.

Art. 41 Détritus flottants accumulés près des ouvrages de retenue

¹ Celui qui retient une eau a l'interdiction d'y rejeter les détritus flottants. L'autorité peut autoriser des exceptions.

² Il est tenu de recueillir périodiquement les détritus flottants aux abords de ses installations, conformément aux règlements édictés par l'autorité.

Art. 42 Prélèvement d'eau et déversement d'eau ou d'eaux usées

¹ Le prélèvement ou le déversement d'eau dans un lac naturel ne doit pas se traduire par une modification sensible des couches d'eau et des courants du lac, ni entraîner de variation de niveau susceptible de porter atteinte au littoral.

² Lorsque de l'eau ou des eaux usées sont déversées dans un cours d'eau, le mode et l'emplacement du déversement seront choisis de façon à n'exiger autant que possible ni endiguement ni correction.

Art. 43 Sauvegarde des nappes d'eaux souterraines

¹ Les cantons veillent à ce que les prélèvements opérés dans une nappe souterraine ne soient pas supérieurs à la quantité d'eau qui l'alimente. Les prélèvements peuvent toutefois excéder temporairement les apports, à condition qu'ils ne portent préjudice ni à la qualité des eaux souterraines, ni à la végétation.

² Les cantons veillent à améliorer, dans toute la mesure du possible, l'état des nappes souterraines surexploitées ou dont l'alimentation a été réduite, en procédant par diminution du prélèvement, par enrichissement artificiel ou par stockage d'eau potable dans le sous-sol.

³ La création de communications permanentes entre des nappes souterraines est interdite si une telle intervention risque d'être préjudiciable à la quantité ou à la qualité des eaux.

⁴ Les constructions ne doivent pas avoir pour effet de réduire de façon notable et permanente la capacité du réservoir, ni l'écoulement des nappes souterraines exploitables.

⁵ Les ouvrages de retenue de faible hauteur ne doivent pas affecter gravement les nappes souterraines, ni la végétation qui dépend du niveau de ces nappes. L'autorité peut autoriser des exceptions pour les installations existantes.

⁶ Le drainage d'une région provoquant, sur une grande surface, la baisse du niveau des nappes souterraines n'est autorisé que s'il représente le seul moyen de maintenir l'exploitation de terres agricoles.

Art. 44 Exploitation de gravier, de sable ou d'autres matériaux

¹ Quiconque entend exploiter du gravier, du sable ou d'autres matériaux, ou entreprendre des fouilles à cette fin doit obtenir une autorisation.

² L'autorisation ne pourra pas être délivrée lorsque les travaux sont censés être entrepris:

- a. Dans des zones de protection d'eaux souterraines;
- b. Au-dessus du niveau d'une nappe souterraine qui se prête au captage, de par la quantité et la qualité de l'eau.

³ Lorsqu'une nappe souterraine se prête au captage de par la quantité et la qualité de l'eau, l'autorisation d'exploiter au-dessus du niveau de la nappe peut être accordée; cette autorisation sera accordée à condition qu'une couche protectrice de matériau soit maintenue au-dessus du niveau le plus élevé que la nappe souterraine peut atteindre. L'épaisseur de cette couche sera fixée compte tenu des conditions locales.

Titre troisième:

Exécution, études de base, mesures d'encouragement et procédure

Chapitre premier: Exécution

Section 1: Exécution par les cantons

Art. 45

Les cantons exécutent la présente loi, à moins que l'article 48 ne confère cette tâche à la Confédération. Ils édictent les prescriptions nécessaires.

Section 2: Exécution par la Confédération

Art. 46 Surveillance et coordination

¹ La Confédération surveille l'application de la présente loi.

² Le Conseil fédéral règle la coordination:

- a. Des mesures de protection des eaux que prennent les cantons;
- b. Entre les services de la Confédération;
- c. Entre les services de la Confédération et les cantons.

Art. 47 Prescriptions d'exécution

¹ Le Conseil fédéral édicte les prescriptions d'exécution.

² Il consulte les cantons et les milieux intéressés lors de la préparation des prescriptions d'exécution et des accords internationaux.

Art. 48 Compétence exécutive de la Confédération

¹ L'autorité fédérale qui exécute une autre loi fédérale ou un traité international est, dans l'accomplissement de cette tâche, compétente également pour l'application de la loi sur la protection des eaux. Elle consulte les cantons concernés et les services fédéraux intéressés avant de prendre une décision fondée sur la présente loi.

² La Confédération exécute les prescriptions sur les substances au sens de l'article 9, 2^e alinéa, lettre c; elle peut appeler les cantons à coopérer à l'exécution de certaines tâches.

³ Le Conseil fédéral détermine les données relatives aux substances qui, recueillies en vertu d'autres lois fédérales, doivent être mises à la disposition de l'Office fédéral de la protection de l'environnement.

Section 3: Dispositions spéciales d'exécution

Art. 49 Service de la protection des eaux et police de la protection des eaux

¹ Les cantons entretiennent un service de la protection des eaux. Ils organi-

sont la police de la protection des eaux ainsi qu'un service d'intervention en cas d'accident.

² Le service de la protection des eaux de la Confédération est assuré par l'Office fédéral de la protection de l'environnement.

³ La Confédération et les cantons peuvent appeler des collectivités de droit public et des particuliers à collaborer à l'exécution, notamment en matière de contrôle et de surveillance.

Art. 50 Information et conseils

¹ La Confédération et les cantons informent le public sur la protection des eaux et sur l'état de celles-ci.

² Les services de la protection des eaux conseillent les autorités et les particuliers.

³ Ils recommandent des mesures propres à prévenir ou à réduire les atteintes nuisibles aux eaux.

Art. 51 Obligation de libre accès et obligation de garder le secret

¹ Les services fédéraux et cantonaux peuvent effectuer des relevés sur les eaux privées et sur les eaux publiques. Ils peuvent aménager les équipements nécessaires à cet effet et procéder au contrôle des installations. Les propriétaires fonciers et les détenteurs des installations sont tenus d'accorder le libre accès aux personnes chargées de ces tâches et de leur fournir les renseignements nécessaires.

² Les personnes chargées de l'application de la présente loi, de même que les experts ou les membres de commissions et de groupes de travail sont soumis au secret de fonction.

Art. 52 Mesures coercitives

Les autorités peuvent obtenir par voie de contrainte l'exécution des mesures qu'ils ont ordonnées. Lorsque le droit cantonal ne comporte pas de prescriptions en la matière ou que ses prescriptions sont moins sévères, on appliquera l'article 41 de la loi fédérale sur la procédure administrative¹⁾.

Art. 53 Coûts résultant des mesures de prévention et de réparation des dommages

Les coûts résultant des mesures prises par l'autorité pour prévenir un danger imminent pour les eaux, de même que les coûts du constat et de la réparation des dommages sont à la charge de celui qui a provoqué ces interventions.

¹⁾ RS 172.021

Art. 54 Emoluments fédéraux

¹ La Confédération perçoit des émoluments pour les autorisations qu'elle délivre, les contrôles qu'elle effectue, ainsi que pour les prestations spéciales qu'elle fournit conformément à la présente loi.

² Le Conseil fédéral fixe le tarif des émoluments.

Art. 55 Eaux intercantionales

¹ Lorsqu'une eau superficielle ou une eau souterraine est commune à plusieurs cantons, chaque canton prendra les mesures qu'imposent la protection de cette eau et les intérêts des autres cantons.

² A défaut d'accord entre les divers cantons sur les mesures à prendre, le Conseil fédéral tranchera.

Chapitre 2: Etudes de base

Art. 56 Tâches de la Confédération

¹ La Confédération effectue des relevés d'intérêt national sur:

- a. Les conditions hydrologiques;
- b. La qualité des eaux superficielles et des eaux souterraines;
- c. L'approvisionnement en eau potable;
- d. D'autres aspects de la protection des eaux.

² Elle met les données recueillies et leur interprétation à la disposition des intéressés.

³ Le Conseil fédéral règle l'exécution des relevés et l'exploitation des données recueillies.

⁴ Les services fédéraux compétents publient des directives techniques et conseillent les services chargés des relevés. Ils peuvent, contre paiement, effectuer des travaux hydrologiques pour des tiers ou mettre leurs appareils à disposition pour de tels travaux.

Art. 57 Tâches des cantons

¹ Les cantons effectuent les autres relevés nécessaires à l'exécution de la présente loi. Ils en communiquent les résultats aux services fédéraux compétents.

² Les cantons dressent un inventaire des nappes souterraines et des installations servant à l'approvisionnement en eau. L'inventaire est public, à moins que les intérêts de la défense nationale ne requièrent le secret.

Art. 58 Répartition des coûts

Les coûts des relevés et des travaux de recherche effectués tant dans l'inté-

rêt national que dans celui de cantons ou de tiers sont répartis en fonction des intérêts en présence. Si les intéressés ne parviennent pas à un accord, le Département fédéral de l'intérieur tranche.

Art. 59 Calcul du débit Q_{347}

En l'absence de mesures suffisantes pour évaluer une eau, le débit Q_{347} sera déterminé selon d'autres méthodes, telles que des observations hydrologiques ou des simulations.

Art. 60 Information des stations hydrologiques

Avant d'autoriser une quelconque intervention ayant des répercussions sur une eau dans le voisinage d'une station qui sert aux relevés hydrologiques ou autres, l'autorité en informe les services responsables de la station.

Chapitre 3: Mesures d'encouragement

Art. 61 Installations et équipements

¹ Dans les limites des crédits accordés, la Confédération alloue aux cantons des indemnités pour la construction des installations et des équipements suivants:

- a. Stations centrales d'épuration;
- b. Bassins d'eaux pluviales;
- c. Installations servant au traitement des boues d'épuration;
- d. Egouts, aménagés en lieu et place de mesures complémentaires d'épuration;
- e. Installations servant à l'évacuation des boues;
- f. Equipements destinés à la protection des eaux à proximité des décharges;
- g. Installations servant à l'évacuation ou au recyclage des substances qui ne doivent ni parvenir dans les égouts, ni être amenées aux stations d'épuration des eaux (installations pour les déchets spéciaux);
- h. Equipements et appareils acquis par les services d'intervention, en vue de l'élimination des substances de nature à polluer les eaux;
- i. Installations et équipements nécessaires à l'exécution des mesures d'assainissement des eaux selon l'article 28.

² En outre, dans les limites des crédits accordés, la Confédération alloue aux cantons dont la capacité financière est faible ou moyenne des indemnités pour les installations suivantes, pour autant que leur réalisation ait commencé dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi:

- a. Collecteurs situés hors de la zone à bâtir;
- b. Collecteurs utilisés par deux ou plusieurs communes;

- c. Collecteurs principaux dont la construction a commencé avant celle de la station d'épuration des eaux usées;
- d. Installations pour l'élimination ou le recyclage des déchets solides.

Art. 62 Indemnités: conditions à remplir, mode de calcul et montants alloués

¹ Les indemnités ne sont allouées que si les mesures envisagées reposent sur une planification efficace, assurent une protection adéquate des eaux, sont conformes aux techniques les plus récentes et sont économiques.

² Les indemnités sont modulées en fonction de la capacité financière des cantons. Elles ne seront pas inférieures à 15 pour cent, mais ne dépasseront pas:

- a. 45 pour cent des coûts imputables s'agissant de mesures adoptées conformément à l'article 61, 1^{er} alinéa, lettres a à d, et 2^e alinéa, lettres a à c;
- b. 35 pour cent des coûts imputables s'agissant des autres mesures.

³ Si l'installation sert également à évacuer ou à épurer les eaux d'une usine, l'indemnité pourra être diminuée en conséquence.

⁴ Le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur les coûts imputables.

Art. 63 Garantie contre les risques

La Confédération peut accorder une garantie contre les risques afférents aux installations et équipements qui recourent à des techniques nouvelles propres à donner de bons résultats. Le montant de cette garantie est fonction de la capacité financière des cantons. La somme obtenue en additionnant ce montant et celui de la subvention allouée conformément à l'article 62 ne doit toutefois pas être supérieure à 60 pour cent des coûts imputables.

Art. 64 Etudes de base, formation et information

¹ La Confédération peut allouer aux cantons des indemnités pour des recherches portant sur:

- a. Les causes de la qualité insuffisante d'une eau importante en vue de déterminer les mesures d'assainissement à prendre;
- b. Les nappes souterraines importantes qui sont exploitables.

² Elle peut allouer des aides financières pour la formation de personnel spécialisé et pour l'information de la population.

³ Elle peut soutenir par des indemnités et par ses propres travaux, l'établissement des inventaires cantonaux des installations pour l'approvisionnement en eau ainsi que des nappes souterraines, pour autant qu'ils soient dressés selon ses directives.

⁴ Les prestations de la Confédération sont modulées en fonction de la capacité financière des cantons; elles ne dépasseront pas 40 pour cent des coûts.

Art. 65 Financement; ordre de priorité

¹ L'Assemblée fédérale fixe à la faveur du budget le montant jusqu'à concurrence duquel des indemnités peuvent être allouées durant l'exercice budgétaire, conformément à l'article 61.

² Elle vote un crédit d'engagement pluriannuel jusqu'à concurrence duquel la Confédération peut se porter garante conformément à l'article 63.

³ Si les demandes présentées ou attendues excèdent les moyens à disposition, le Département fédéral de l'intérieur soumet l'examen des demandes à un ordre de priorité.

Art. 66 Restitution

¹ La restitution de prestations fédérales indûment reçues sera requise. Elle le sera également lorsqu'une installation ou un équipement est détourné de son affectation première.

² Le droit de la Confédération de requérir la restitution se prescrit par cinq ans à compter du jour où il a pris naissance.

Chapitre 4: Procédure

Art. 67 Protection juridique

Les décisions fondées sur la présente loi et sur ses prescriptions d'exécution peuvent être attaquées conformément à la loi fédérale sur la procédure administrative¹⁾ et à la loi fédérale sur l'organisation judiciaire²⁾.

Art. 68 Expropriation

¹ Si l'exécution de la présente loi l'exige, la Confédération et les cantons peuvent exercer le droit d'expropriation ou le conférer à des tiers.

² Dans leurs prescriptions d'exécution, les cantons peuvent déclarer la loi fédérale sur l'expropriation³⁾ applicable au droit et à la procédure d'expropriation, sous réserve des exceptions suivantes:

- a. Le gouvernement cantonal statue sur les oppositions litigieuses (art. 55 LEx);
- b. Lorsqu'il est possible de déterminer exactement les personnes touchées par l'expropriation, le président de la commission fédérale d'estima-

¹⁾ RS 172.021

²⁾ RS 173.110

³⁾ RS 711

tion peut autoriser l'application de la procédure sommaire (art. 33·LEX), même si les conditions prévues aux lettres a à d de cet article ne sont pas remplies.

³ La législation fédérale sur l'expropriation est applicable lorsqu'il s'agit d'ouvrages entrepris par plusieurs cantons ou d'ouvrages situés sur le territoire de plusieurs d'entre eux. Le département compétent en la matière statue sur les oppositions non réglées.

Titre quatrième: Responsabilité

Art. 69

¹ Le détenteur d'une entreprise ou d'une installation fixe ou mobile pouvant présenter un danger particulier pour les eaux répond de toute atteinte qui leur est portée.

² Il est libéré de la responsabilité qui lui incombe s'il prouve que le dommage est dû à la force majeure ou à une faute grave du lésé ou d'un tiers.

³ Les articles 42 à 47, 50, 51, 53 et 60 du code des obligations¹⁾ sont applicables.

⁴ La Confédération, les cantons et les communes sont également responsables aux termes des présentes dispositions.

⁵ Le Conseil fédéral peut obliger les détenteurs de certaines entreprises ou installations à contracter une assurance responsabilité civile.

⁶ Cet article ne s'applique pas aux dommages d'origine nucléaire, ceux-ci étant régis par la loi du 18 mars 1983²⁾ sur la responsabilité civile en matière nucléaire.

Titre cinquième: Dispositions pénales

Art. 70 Délits

¹ Sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende, celui qui, intentionnellement:

- a. Aura de manière illicite introduit dans les eaux, directement ou indirectement, des substances de nature à les polluer, ou déposé ou épandu de telles substances hors des eaux, ou les aura laissé s'infiltrer, et aura de ce fait créé un risque de pollution pour les eaux (art. 6);
- b. En sa qualité de détenteur d'une installation contenant des liquides de nature à polluer les eaux, n'aura pas installé les appareils ni aménagé les constructions nécessaires à la protection des eaux, en vertu de la présente loi ou de ses dispositions d'exécution, ou ne les aura pas

¹⁾ RS 220

²⁾ RS 732.44

maintenus en état de fonctionner, et aura de ce fait pollué l'eau ou créé un risque de pollution (art. 22);

- c. N'aura pas respecté le débit de dotation fixé par les autorités, ou n'aura pas pris les mesures prescrites afin de protéger le cours inférieur (art. 35);
- d. Aura, de manière illicite, endigué ou corrigé un cours d'eau (art. 38);
- e. Aura, sans autorisation de l'autorité cantonale ou en violation des conditions énoncées dans l'autorisation, enterré un cours d'eau ou procédé à son voûtage (art. 34);
- f. Aura, sans autorisation de l'autorité cantonale ou en violation des conditions énoncées dans l'autorisation, introduit des substances solides dans un lac (art. 39, 2^e al.);
- g. Aura, sans autorisation de l'autorité cantonale ou en violation des conditions énoncées dans l'autorisation, exploité du gravier, du sable ou d'autres matériaux, ou entrepris des fouilles à cette fin (art. 44).

² Si l'auteur a agi par négligence, la peine sera l'emprisonnement pour six mois au plus ou l'amende.

Art. 71 Contraventions

¹ Sera puni des arrêts ou d'une amende de 20 000 francs au plus celui qui, intentionnellement:

- a. Aura d'une autre manière contrevenu à la présente loi;
- b. Aura contrevenu aux prescriptions du Conseil fédéral, dont la violation est menacée de peines;
- c. Aura contrevenu à une décision d'espèce à lui communiquée sous commination des peines prévues par le présent article.

² La peine sera l'amende si l'auteur a agi par négligence.

³ La tentative et la complicité sont punissables.

⁴ L'action pénale se prescrit par deux ans, la peine par quatre ans.

Art. 72 Application du code pénal suisse

Lorsqu'une infraction à la présente loi tombe simultanément sous le coup des dispositions pénales de celle-ci et de l'article 234 du code pénal suisse¹⁾, seule cette dernière disposition est applicable. Pour le reste, les dispositions pénales de la présente loi s'appliquent concurremment avec celles du code pénal suisse.

Art. 73 Application du droit pénal administratif

Les articles 6 et 7 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif²⁾ s'appliquent par analogie aux actes punissables définis dans la présente loi.

¹⁾ RS 311.0

²⁾ RS 313.0

Titre sixième: Dispositions finales

Chapitre premier: Abrogation et modification du droit en vigueur

Art. 74 Abrogation de la loi sur la protection des eaux

La loi fédérale du 8 octobre 1971²⁾ sur la protection des eaux contre la pollution (loi sur la protection des eaux) est abrogée.

Art. 75 Modification de lois fédérales

1. La loi fédérale du 14 décembre 1973³⁾ sur la pêche est modifiée comme il suit:

Art. 24 Autorisation pour les interventions techniques

¹ Toute intervention dans les eaux, dans leur régime ou dans leur cours, sur les rives ou au fond des lacs, est soumise à une autorisation de l'autorité cantonale compétente en matière de pêche.

² Sont notamment soumis à autorisation:

- a. L'utilisation des forces hydrauliques;
- b. La régulation des lacs;
- c. Les corrections de cours d'eau et les défrichements le long des rives;
- d. La création de cours d'eau artificiels;
- e. La pose de conduites dans des eaux;
- f. Le curage mécanique du lit des rivières et des ruisseaux;
- g. L'exploitation et le lavage du gravier, du sable et autres matériaux dans les eaux;
- h. Les prélèvements d'eau;
- i. Les déversements d'eau;
- k. Les drainages des terrains agricoles;
- l. Les infrastructures destinées aux transports pouvant léser les intérêts de la pêche;
- m. L'alimentation des piscicultures en eau.

³ L'autorisation prévue dans la présente loi n'est pas requise pour les prélèvements déjà soumis à une autorisation au sens de l'article 29 de la loi fédérale du ...³⁾ sur la protection des eaux.

⁴ L'autorisation est délivrée par l'autorité fédérale, lorsqu'une autre disposition de droit fédéral fonde la compétence de celle-ci. L'accord de l'Office fédéral de la protection de l'environnement est requis. En cas de divergence, le Conseil fédéral tranche.

⁵ Les installations qui sont agrandies ou remises en état sont considérées comme de nouvelles installations.

¹⁾ RO 1972 958, 1979 1573, 1980 1796, 1982 1961, 1984 1122, 1985 660

²⁾ RS 923.0

³⁾ RO ...

Art. 48 Responsabilité en cas d'atteinte nuisible portée aux eaux

Sauf dérogations prévues par les articles qui suivent, la responsabilité des dommages résultant de l'atteinte portée aux eaux est régie par les dispositions de la loi fédérale du ...¹⁾ sur la protection des eaux.

2. La loi fédérale du 1^{er} juillet 1966²⁾ sur la protection de la nature et du paysage est modifiée comme il suit:

Art. 21, 2^e al. (nouveau)

² Dans la mesure où les conditions le permettent, les cantons pourvoient à la plantation de végétation sur les rives qui en sont dépourvues ou, tout au moins, à la création des conditions nécessaires à son développement.

Art. 22, 2^e al.

² Elle peut autoriser la suppression de la végétation existant sur des rives dans les cas admis par les législations sur la police ou la protection des eaux pour les projets imposés par leur destination.

3. La loi fédérale du 22 juin 1877³⁾ sur la police des eaux est modifiée comme il suit:

Art. 5, 1^{er} al. et al. 1^{bis}, 2^{bis}, 2^{ter}, 2^{quater} (nouveaux)

¹ La protection des biotopes contre les inondations, l'érosion et les dépôts de substances solides doit être assurée autant que possible sans interventions sur les eaux, notamment par des mesures d'entretien ou de planification.

^{1bis} Si les mesures définies au 1^{er} alinéa ne suffisent pas à assurer la protection de l'homme et de biens réels importants, il importe de réaliser les travaux de défense, d'endiguement et de correction nécessaires, ainsi que de mettre en œuvre toutes les autres mesures permettant d'empêcher les mouvements de terrain.

^{2bis} Lors de ces opérations, le tracé naturel des eaux doit être autant que possible respecté, ou à défaut reconstitué. Les eaux et les rives doivent être aménagées de façon à ce que:

- a. Elles puissent servir de biotope à une faune et à une flore diversifiées;
- b. Les interactions entre eaux superficielles et eaux souterraines soient conservées autant que possible;
- c. Une végétation adaptée à la station puisse croître sur les rives.

¹⁾ RO ...

²⁾ RS 451

³⁾ RS 721.10

^{2ter} Dans les zones habitées, l'autorité peut autoriser des exceptions à l'alinéa 2^{bis}.

^{2quater} L'alinéa 2^{bis} s'applique par analogie à la création de cours d'eaux artificiels ainsi qu'à la réfection de barrages endommagés.

4. La loi fédérale du 7 octobre 1983¹⁾ sur la protection de l'environnement est modifiée comme il suit:

Art. 30, 5^e al. (nouveau)

⁵ L'exploitant d'une décharge pour déchets urbains ou déchets dangereux, nouvelle ou en exploitation, doit prouver qu'il prend à sa charge la totalité des coûts engendrés par l'aménagement final de la décharge et par son entretien.

Art. 32, 4^e al., let. h (nouveau)

⁴ Le Conseil fédéral peut:

h. Edicter des prescriptions sur la couverture des coûts au sens de l'article 30, 5^e alinéa.

Chapitre 2: Dispositions transitoires

Section 1:

Evacuation des eaux non polluées, installations pour l'entreposage du purin, du fumier et des jus de silos et détritux flottants accumulés près des ouvrages de retenue

Art. 76 Evacuation des eaux non polluées

Les cantons pourvoient, dans un délai de quinze ans au plus à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, à ce que les eaux non polluées à écoulement constant (art. 12, 3^e al.) qui diminuent l'efficacité d'une station d'épuration n'y soient plus amenées.

Art. 77 Installations d'entreposage du purin, du fumier et des jus de silos

Les cantons fixent dans chaque cas, selon l'urgence de la situation, les délais à respecter pour l'adaptation de la capacité des installations d'entreposage du purin, du fumier et des jus de silos. Ils veillent à ce que toutes les installations d'entreposage soient assainies dans un délai de quinze ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 78 Détritux flottants accumulés près des ouvrages de retenue

Dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente

¹⁾ RS 814.01

loi, les détenteurs des ouvrages de retenue prendront au besoin des mesures de construction pour recueillir les détritiques flottants.

Section 2: Prélèvements d'eau existants

Art. 79 Assainissement

¹ Lorsqu'un cours d'eau est sensiblement influencé par des prélèvements, il y a lieu d'assainir son cours inférieur, conformément aux prescriptions de l'autorité, sans toutefois porter aux droits existants d'utilisation des eaux une atteinte qui justifierait un dédommagement.

² Si des intérêts publics prépondérants exigent un assainissement supplémentaire, l'autorité ordonne les mesures nécessaires. La procédure de constat, et le cas échéant, la détermination du montant de l'indemnité sont régis par la loi fédérale sur l'expropriation¹⁾.

Art. 80 Délais d'assainissement

¹ L'autorité fixe dans chaque cas et selon l'urgence de la situation les délais à respecter pour les mesures d'assainissement.

² Elle veille à ce que les mesures d'assainissement aient été prises dans un délai maximum de quinze ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 81 Dossier pour l'assainissement

¹ Les cantons dressent l'inventaire des prélèvements d'eau existants définis à l'article 29; cet inventaire indique pour chaque prélèvement:

- a. La quantité d'eau prélevée;
- b. Le débit minimal;
- c. Le débit de dotation;
- d. La situation juridique.

² Les cantons apprécient les prélèvements d'eau recensés dans l'inventaire et décident, le cas échéant, de l'étendue des mesures d'assainissement nécessaires. Ils consignent les résultats de leur examen dans un rapport qui indiquera si possible également l'ordre dans lequel les opérations doivent se dérouler.

³ Ils adressent inventaire et rapport à la Confédération dans un délai de deux ans pour le premier, et de cinq ans pour le second, à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

¹⁾ RS 711

Art. 82 Projets de prélèvement au bénéfice d'une concession

¹ Pour les projets de prélèvement qui ont fait l'objet d'une concession avant l'entrée en vigueur de la présente loi, la protection du cours d'eau en aval doit être assurée par des mesures conformes à la présente loi, en évitant dans toute la mesure du possible de porter aux droits existants d'utilisation des eaux une atteinte qui justifierait un dédommagement.

² Si des intérêts publics prépondérants exigent une protection supplémentaire, l'autorité ordonnera les mesures à prendre conformément à la présente loi. La procédure de constat, et, le cas échéant, la détermination du montant de l'indemnité se fondent sur la loi fédérale sur l'expropriation¹⁾.

³ L'autorité ordonne les mesures au plus tard avant le début des travaux de construction des installations destinées aux prélèvements d'eau.

Section 3: Indemnités

Art. 83

¹ Les demandes d'indemnités pour les installations et les équipements dont la construction a commencé avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont traitées selon l'ancien droit. L'indemnité est calculée d'après la capacité financière du canton au moment où elle est allouée.

² L'Assemblée fédérale fixe à la faveur du budget le montant jusqu'à concurrence duquel des indemnités peuvent être allouées durant l'exercice budgétaire, conformément au 1^{er} alinéa.

Chapitre 3: Référendum et entrée en vigueur

Art. 84

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Message concernant l'initiative populaire «pour la sauvegarde de nos eaux» et la révision de la loi fédérale sur la protection des eaux du 29 avril 1987

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	28
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	87.036
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.07.1987
Date	
Data	
Seite	1081-1231
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 170

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.