



Protection des eaux souterraines en Suisse

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

Avis du Conseil fédéral

du 30 septembre 2022

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 158 de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 28 juin 2022 de la Commission de gestion du Conseil national concernant la protection des eaux souterraines en Suisse.¹

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

30 septembre 2022

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ignazio Cassis
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

¹ FF 2022 1771

Avis

1 Contexte

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

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

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

- Recommandation 1: préciser les notions juridiques indéterminées dans la législation sur la protection des eaux souterraines
- Recommandation 2: élaborer une stratégie de surveillance et d'intervention de la Confédération dans le domaine de la protection des eaux souterraines
- Recommandation 3: améliorer le suivi de l'exécution par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) dans le domaine de la protection des eaux souterraines
- Recommandation 4: améliorer les échanges à l'échelon gouvernemental entre Confédération et cantons au sujet de la protection des eaux souterraines
- Recommandation 5: élaborer dans les meilleurs délais des aides à l'exécution dans le domaine de la protection des eaux souterraines

- Recommandation 6: mettre à la disposition de l’OFEV des moyens suffisants afin qu’il puisse accomplir efficacement le rôle de surveillance qui lui incombe dans le domaine des mesures d’organisation du territoire pour la protection des eaux souterraines
- Recommandation 7: renforcer la prise en compte de la protection des eaux souterraines dans la politique fédérale d’aménagement du territoire

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

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

2 Avis du Conseil fédéral

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

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

Comme le constate la CdG-N dans son rapport, plusieurs dossiers visant à améliorer l’exécution de la législation sur la protection des eaux souterraines sont déjà en cours de réalisation. Ainsi, le 13 avril 2022, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative à la révision de l’ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux)² pour mettre en œuvre l’initiative parlementaire 19.475 «Réduire le risque de l’utilisation des pesticides». La modification de cette ordonnance prévoit de donner aux cantons un délai allant jusqu’à fin 2034 pour combler les retards actuels dans la délimitation des zones et des périmètres de protection des eaux souterraines. D’autre part, une révision de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des

2 RS 814.201

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

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

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

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

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

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

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

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

La stratégie de surveillance et d'intervention à élaborer (cf. recommandation 2) comprendra un plan de suivi permettant de surveiller l'exécution au moyen d'indicateurs d'efficacité appropriés. Les indicateurs devront mettre en évidence les manquements

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

Le Conseil fédéral est conscient que la Confédération doit donner l'exemple en ce qui concerne les plans sectoriels. L'ARE veillera, en accord avec l'OFEV, à ce que les zones et les périmètres de protection des eaux souterraines soient traités dans les fiches de coordination des plans sectoriels conformément à l'échelon concerné. Il s'agira d'identifier les conflits potentiels avec la protection des eaux et indiquer comment les résoudre. Les principaux conflits et les éventuelles restrictions d'utilisation devront figurer dans les dispositions contraignantes pour les autorités. L'objectif visé est de faire en sorte que ces conflits soient présentés et évalués facilement, ce qui suppose que les cantons fournissent des géodonnées fiables et actualisées, conformément à la recommandation 3 concernant le suivi. L'OFEV et l'ARE cherchent des solutions techniques pour représenter les informations sous forme cartographique dans le géoportail de la Confédération ou, si nécessaire, sur les cartes des fiches de coordination, lorsque les bases de données correspondantes seront disponibles.

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

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

Voilà déjà plusieurs années qu'a été reconnue la nécessité de procéder à des ajustements au niveau de la loi. Le Conseil fédéral approuve l'idée de mettre en œuvre dans le cadre de la deuxième étape de la révision de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire⁴ l'inscription de la protection des eaux souterraines parmi les principes régissant l'utilisation du sous-sol.

4 RS 700