

07.492

Initiative parlementaire
Protection et utilisation des eaux

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

du 12 août 2008

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

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

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

12 août 2008

Pour la commission:

Le président, Filippo Lombardi

Condensé

L'initiative populaire «Eaux vivantes» (07.060), qui demande l'adoption d'un nouvel article constitutionnel 76a intitulé Renaturation des eaux, a été déposée le 3 juillet 2006. Dans le texte de l'initiative, le terme de renaturation désigne l'ensemble des mesures destinées à valoriser les eaux, c'est-à-dire toutes les actions qui visent à rétablir dans un état proche de l'état naturel les eaux aménagées (revitalisation), à atténuer les effets nuisibles des éclusées en aval des centrales hydroélectriques, à réactiver le régime de charriage, à améliorer la migration des poissons et à assainir les débits résiduels insuffisants. Les cantons sont appelés à ordonner des mesures dans ces domaines et à créer des fonds de renaturation pour les financer. L'initiative demande par ailleurs que les organisations directement affectées puissent imposer de telles mesures par la voie juridique (droit de requête et droit de recours).

Le 8 juin 2007, le Conseil fédéral a décidé de proposer au Parlement de recommander au peuple de rejeter l'initiative sans lui opposer de contre-projet. Le Conseil fédéral reconnaît certes la nécessité d'assainir nos eaux, mais est d'avis que ces assainissements doivent s'inscrire dans le cadre de la législation actuellement en vigueur.

Le 4 octobre et le 6 décembre 2007, les Chambres fédérales ont approuvé une motion (07.3311. Epiney. Renaturation des cours d'eau. Contre-projet à l'initiative populaire «Eaux vivantes») qui demande au Conseil fédéral d'élaborer un contre-projet à l'initiative populaire «Eaux vivantes», dans lequel le financement des renaturations serait assuré par un supplément de 0,1 centime par kilowattheure sur les coûts de transport des réseaux à haute tension.

Dans le cadre de l'examen de l'initiative populaire, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats a décidé d'élaborer un contre-projet indirect à l'initiative populaire «Eaux vivantes», objet de la présente initiative de commission. La commission reconnaît qu'il est nécessaire d'améliorer la protection des eaux, mais juge que l'initiative populaire va trop loin et qu'il convient de rechercher un équilibre entre protection et utilisation des eaux. Elle estime notamment qu'il serait injustifié d'accorder un droit de requête et de recours aux organisations de protection de l'environnement pour la mise en œuvre des mesures.

Le contre-projet propose l'adoption de dispositions légales dans différents domaines, qui concernent plus particulièrement la revitalisation des eaux, l'atténuation des effets nuisibles des éclusées en aval des centrales hydroélectriques, les dérogations aux débits résiduels dans le cas de tronçons de cours d'eau à faible potentiel écologique, la prise en considération des petites centrales hydroélectriques méritant une protection lors d'assainissements des débits résiduels et la réactivation du régime de charriage. Le contre-projet contient aussi une proposition pour financer les mesures proposées.

Le contre-projet a été soumis à une procédure de consultation du 30 avril au 30 juin 2008. Presque tous les participants ayant émis leurs avis se sont déclarés favorables à l'idée d'opposer un contre-projet indirect à l'initiative. Une nette majorité d'entre eux ont approuvé les propositions formulées dans les domaines de la revitalisation des eaux, des éclusées et du charriage. L'assouplissement des dispositions régissant les débits résiduels a cependant suscité des divergences. Pour certains, l'assouplissement allait trop loin, tandis que pour d'autres pas assez. En outre, selon certaines critiques, les droits acquis seraient insuffisamment respectés. Le 12 août 2008, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats a partiellement adapté le contre-projet pour tenir compte des résultats de la consultation.

Table des matières

Condensé	7308
1 Genèse du projet	7312
1.1 Initiative parlementaire	7312
1.2 Travaux de la commission	7313
1.3 Procédure de consultation	7313
2 Grandes lignes du projet	7315
2.1 Aperçu	7315
2.2 Revitalisation des eaux	7315
2.3 Réduction des effets nuisibles des éclusées	7316
2.4 Réactivation du régime de charriage	7317
2.5 Dérogations aux débits résiduels minimaux dans le cas de tronçons de cours d'eau à faible potentiel écologique; prise en considération particulière des centrales hydroélectriques à protéger lors de l'assainissement des débits résiduels	7318
2.6 Coûts	7319
2.6.1 Coût des revitalisations prioritaires	7319
2.6.2 Coût des assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique	7319
2.6.3 Coût des assainissements dans le domaine du charriage sans force hydraulique	7320
2.6.4 Coût des plans cantonaux visant à assainir l'utilisation de la force hydraulique et à réactiver le régime de charriage	7320
2.7 Financement	7320
2.7.1 Aperçu	7320
2.7.2 Financement des revitalisations des eaux par les ressources générales	7321
2.7.3 Financement des assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique par un supplément sur les coûts de transport des réseaux à haute tension (motion 07.3311)	7321
2.7.4 Financement des plans cantonaux visant à assainir la force hydraulique et à réactiver le régime de charriage par les ressources générales de la Confédération	7322
3 Commentaire par article	7322
3.1 Modification de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux)	7322
3.2 Modification de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (LACE)	7329
3.3 Modification de la loi du 26 juin 1998 sur l'énergie (LEne) – version figurant dans l'annexe 1 à la nouvelle loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (modification de la LEne)	7329
3.4 Modification de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR)	7331

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel	7331
4.1 Conséquences pour la Confédération	7331
4.1.1 Revitalisation des eaux	7331
4.1.2 Assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique	7331
4.2 Conséquences pour les cantons et les communes	7332
4.2.1 Revitalisation des eaux	7332
4.2.2 Assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique	7332
4.3 Conséquences sur l'environnement	7332
4.4 Conséquences sur la protection contre les crues	7332
4.5 Conséquences économiques	7333
4.6 Conséquences énergétiques	7333
4.7 Conséquences sur l'utilisation des terres	7334
5 Relation avec le droit européen	7334
6 Bases légales	7335
6.1 Constitutionnalité	7335
6.2 Forme de l'acte législatif	7335
6.3 Frein aux dépenses	7336
6.4 Conformité avec la loi sur les subventions	7336
6.5 Délégation de compétences législatives	7336
 Loi fédérale sur la protection des eaux (Renaturation) (Projet)	 7337

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Initiative parlementaire

L'initiative populaire «Eaux vivantes (Initiative pour la renaturation)» (07.060), qui demande l'adoption d'un nouvel article constitutionnel 76a intitulé Renaturation des eaux, a été déposée le 3 juillet 2006, munie de 161 836 signatures valables¹. Le terme de renaturation désigne l'ensemble des interventions destinées à valoriser les eaux ayant subi des atteintes. Elles comprennent le rétablissement dans un état proche de l'état naturel des eaux aménagées (revitalisation), l'atténuation des effets nuisibles des éclusées, la réactivation du régime de charriage, l'amélioration de la migration des poissons et l'assainissement des tronçons à débit résiduel insuffisant (assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique). Les cantons sont appelés à encourager les revitalisations, à les réaliser et à les financer en constituant des fonds cantonaux. Ils doivent notamment ordonner des mesures destinées à réduire les effets nuisibles des éclusées et à réactiver le régime de charriage, de même que mettre en œuvre au plus vite les dispositions actuelles sur les débits résiduels. L'initiative demande par ailleurs que les organisations directement concernées puissent imposer la mise en œuvre de mesures par la voie juridique (droit de requête et droit de recours).

Le 8 juin 2007, le Conseil fédéral a décidé de proposer au Parlement de recommander au peuple de rejeter l'initiative sans lui opposer de contre-projet, et lui a adressé un message en ce sens le 27 juin 2007². Le gouvernement reconnaît certes que nombre de nos cours d'eaux ont été endigués, que leur espace a été réduit, qu'ils subissent des atteintes dues à l'exploitation hydraulique et qu'il est donc nécessaire de les assainir. Il est néanmoins d'avis que ces assainissements doivent s'inscrire dans le cadre de la législation actuellement en vigueur.

Le 4 octobre 2007, le Conseil des Etats a adopté une motion (07.3311. Epiney. Renaturation des cours d'eau. Contre-projet à l'initiative populaire «Eaux vivantes»), qui demande au Conseil fédéral d'élaborer un contre-projet à l'initiative populaire «Eaux vivantes», dans lequel le financement des renaturations serait assuré par un supplément de 0,1 centime par kilowattheure sur les coûts de transport des réseaux à haute tension. Le Conseil national a à son tour adopté la motion le 6 décembre 2007. Par cette adoption, le Conseil national a souhaité encourager la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats à examiner en détail l'opportunité d'élaborer un contre-projet.

Dans le cadre du débat sur la recommandation de vote à donner sur l'initiative populaire «Eaux vivantes», la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats a entendu les auteurs de l'initiative populaire, les représentants de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie et ceux de la Conférence cantonale des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement et de la Conférence gouvernementale des

¹ FF 2006 6381

² FF 2007 5237

cantons alpins, et s'est entretenue avec eux sur la possibilité d'un contre-projet indirect à l'initiative populaire.

Tout en reconnaissant qu'il est nécessaire d'améliorer la protection des eaux, la commission juge que l'initiative populaire va trop loin et qu'il convient de rechercher un équilibre entre protection et utilisation des eaux. Elle estime notamment qu'il serait injustifié d'accorder un droit de requête et de recours aux organisations de protection de l'environnement pour la mise en œuvre des mesures. C'est pourquoi, le 23 novembre 2007, la commission a décidé, par 10 voix contre 2, d'élaborer un contre-projet indirect à l'initiative populaire «Eaux vivantes». A cette fin, la commission a déposé la présente initiative parlementaire «Protection et utilisation des eaux» (07.492).

Conformément à l'art. 109, al. 3, de la loi sur le Parlement (LParl)³, la décision de la commission a été soumise pour approbation à la commission compétente du Conseil national. Le 7 janvier 2008, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national a procédé à l'examen préalable de l'initiative parlementaire et approuvé par 16 voix contre 8 la décision d'y donner suite.

Au vu de la décision des commissions des deux Conseils et en vertu de l'art. 111, al. 1, LParl, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats a élaboré un projet d'acte législatif.

1.2 Travaux de la commission

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats a débattu de la teneur de la modification de loi les 17 janvier, 12 février, 17 et 18 avril 2008. Le 18 avril 2008, la commission a adopté l'avant-projet par 10 voix contre 1 avec 1 abstention. Le 12 août, elle a pris connaissance de la consultation effectuée du 30 avril au 30 juin 2008, adapté partiellement les modifications de lois et adopté le projet par 10 voix avec 3 abstentions.

1.3 Procédure de consultation

La procédure de consultation a été ouverte le 30 avril et s'est achevée le 30 juin 2008.

La consultation a suscité 110 réactions. Une nette majorité des participants approuvent les propositions visant à accélérer la revitalisation des eaux et à prendre des mesures dans les domaines de l'exploitation par éclusées et du charriage. Les avis exprimés divergent cependant quant à l'assouplissement des dispositions régissant les débits résiduels et à la préservation des droits acquis. On peut les répartir dans les groupes suivants:

- Tandis que la plupart des participants sont favorables à l'idée d'opposer un contre-projet indirect à l'initiative, les exploitants de centrales et leurs associations (swisselectric, AES), ainsi que deux cantons (SG et VD) et un parti politique (UDC) plaident pour un rejet de l'initiative sans contre-projet.

³ RS 171.10

- 35 des participants approuvent le contre-projet. Ils comprennent les cantons BL, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, SH, SO, TG, UR, ZG et ZH, ainsi que les 2 partis PDC et PRD. 14 de ces participants l’avalisent tel quel, tandis que 21 émettent des réserves (principalement parce qu’ils estiment que l’assouplissement des dispositions sur les débits résiduels va trop loin).
- 27 participants (dont AI, BE et TI, le PS et le PES, de même que la plupart des organisations environnementales) saluent les mesures prévues dans les domaines de la revitalisation, de l’exploitation par écluées et du charriage, mais s’opposent à l’assouplissement des dispositions sur les débits résiduels.
- 23 participants rejettent le contre-projet dans sa forme actuelle. Ils comprennent notamment les cantons AR, GR, OW et VS, la Conférence des directeurs cantonaux de l’énergie et la Conférence gouvernementale des cantons alpins, le PCS, ainsi que la plupart des associations de l’économie électrique et leurs membres. Ils regrettent en particulier le manque de prise en considération des intérêts des producteurs d’énergie hydraulique et des droits acquis des propriétaires de centrales hydroélectriques et jugent insuffisant l’assouplissement des dispositions sur les débits résiduels.

Voici les principales propositions formulées lors de la consultation qui ont été intégrées dans le projet de modification de la loi:

- Renforcer et accélérer la revitalisation des eaux, notamment par l’introduction d’une obligation faite aux cantons d’élaborer des programmes de revitalisation.
- Prendre en compte le besoin d’espace lors de toute intervention dans les eaux. Cette préoccupation a été introduite dans la loi par l’ajout d’un nouvel article (art. 36a de la LF du 24 janv. 1991 sur la protection des eaux [LEaux]⁴) qui concerne l’espace réservé aux eaux.
- Faciliter l’acquisition de terrains pour la réalisation de projets de revitalisation et de protection contre les crues: introduction d’une nouvelle exception à l’obligation d’obtenir une autorisation pour l’acquisition de terrains agricoles.
- Prévoir une planification cantonale des mesures destinées à assainir l’exploitation de la force hydraulique dans les 4 à 5 ans à venir et assurer le cofinancement des travaux de planification par la Confédération: introduction d’une disposition obligeant les cantons à élaborer un plan de revitalisation et définition d’un régime de subventionnement.
- Prendre davantage en considération les droits acquis lors de l’assainissement de centrales hydroélectriques: le taux de contribution aux mesures d’assainissement a été fixé à 80 % au minimum, avec la possibilité de l’augmenter jusqu’à 100% pour autant que le respect des droits acquis l’exige. On a renoncé à définir d’autres critères pour déterminer le montant des contributions.
- Renoncer à une disposition prévoyant une dérogation aux débits résiduels minimaux, formulée de manière trop vague et donc difficilement applicable.

⁴ RS 814.20

2 **Grandes lignes du projet**

2.1 **Aperçu**

Le présent projet législatif compte en tout cinq grands axes:

- *Revitalisation des eaux*: Il convient de rendre aux eaux un état proche de l'état naturel et de leur réserver l'espace nécessaire pour qu'elles soient à même de remplir leurs fonctions naturelles.
- *Réduction des effets nuisibles des éclusées en aval des centrales hydroélectriques*: Dans les centrales hydroélectriques, la mise en service et l'arrêt rapides des turbines (production de courant de pointe) modifient très fortement le niveau d'eau en aval des restitutions d'eau, ce qui a des effets nuisibles sensibles dans les cours d'eau. Une réglementation doit réduire ces effets. Les mesures prévues ne doivent pas nuire à la production d'énergie hydraulique eu égard aux objectifs fixés dans la loi du 26 juin 1998 sur l'énergie (LEne)⁵ et respecter les droits acquis des titulaires de concessions pour l'utilisation de la force hydraulique. La réglementation doit également assurer la sécurité juridique et l'égalité devant la loi, ainsi que la sécurité des investissements.
- *Réactivation du régime de charriage*: Une réglementation doit réduire les atteintes portées au régime de charriage dans de nombreux cours d'eau, tout en assurant la sécurité juridique et l'égalité devant la loi.
- *Nouvelles dérogations aux débits résiduels minimaux pour les tronçons de cours d'eau à faible potentiel écologique; prise en considération particulière des petites centrales hydroélectriques à protéger lors de l'assainissement des débits résiduels*: De nouvelles dérogations aux débits résiduels minimaux (art. 32 LEaux) pour les tronçons de cours d'eau à faible potentiel écologique doivent servir à mieux tenir compte des intérêts de l'exploitation de la force hydraulique. Les débits résiduels doivent être fixés à un niveau qui garantisse la qualité de l'eau prescrite dans la législation sur la protection des eaux. De plus, les procédures d'assainissement des débits résiduels accorderont une attention particulière aux petites centrales hydroélectriques méritant une protection.
- Le *financement* des mesures requises doit être garanti.

2.2 **Revitalisation des eaux**

Environ 25 % de tous les cours d'eau de Suisse sont aménagés en dur (environ 15 000 km) et leur espace a été réduit à un tel point qu'il a fallu stabiliser les lits des rivières à l'aide de plus de 90 000 seuils artificiels. Sur le Plateau, où se trouvent des cours d'eau d'une grande valeur écologique du point de vue de la reconstitution des eaux souterraines, de l'approvisionnement en eau potable, de la diversité naturelle et de l'aménagement des paysages, 50 % des cours d'eau sont rectifiés ou fortement aménagés. Cette situation a des effets négatifs sur la sécurité contre les crues, car l'espace nécessaire aux eaux fait défaut; la diversité naturelle à l'intérieur et le long

⁵ RS 730.0

des eaux est fortement réduite; la migration des poissons est souvent interrompue et les paysages sont appauvris du fait des déficits structurels dont souffrent les cours d'eau, ce qui réduit leur valeur récréative pour la population. Par ailleurs, le pouvoir d'auto-épuration des eaux est diminué. Le projet vise à promouvoir la revitalisation des eaux. Sur les 4000 km de tronçons à revitaliser en priorité, les fonctions naturelles des eaux doivent être rétablies en l'espace de trois générations environ. Pour atteindre cet objectif, les cantons doivent élaborer des programmes de revitalisation assortis de délais.

Le projet entend par ailleurs réserver aux eaux l'espace nécessaire pour qu'elles soient à même de remplir leurs fonctions naturelles, d'assurer la protection contre les crues ainsi que l'espace nécessaire à l'utilisation des eaux (espace réservé aux eaux). Cet espace doit faire l'objet d'un aménagement et d'une exploitation naturels. Cette mesure concerne environ la moitié des cours d'eau suisses, soit quelque 30 000 km.

Lorsque la revitalisation passe par l'acquisition de terrains, notamment pour élargir le fond du lit d'une rivière, seule une procédure d'expropriation permet aujourd'hui d'acquérir les terrains nécessaires en l'absence de l'assentiment de tous les propriétaires de bien-fonds. A titre de solution moins draconienne, le présent projet propose d'introduire une procédure de remembrement parcellaire. L'ajout d'une nouvelle exception à l'obligation d'obtenir une autorisation dans la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR)⁶, facilite par ailleurs l'acquisition de terrains agricoles par le canton ou une commune aux fins de la protection contre les crues ou de la revitalisation des eaux.

2.3 Réduction des effets nuisibles des éclusées

Environ 90 % des eaux pouvant servir à la production d'électricité sont exploitées et cette exploitation porte aujourd'hui déjà un grand nombre d'atteintes graves à l'écoulement des eaux. En aval d'environ un quart des moyennes à grandes centrales, soit dans le cas de près 100 centrales hydroélectriques, les débits de cours d'eau subissent ainsi des variations brusques (éclusées). Lors de ces brèves variations, le débit maximal peut être 10 à 40 fois plus élevé que le débit minimal, ce qui a des effets nuisibles notamment sur les animaux aquatiques qui sont emportés pour ensuite s'échouer. A l'heure actuelle, lors de l'octroi de nouvelles concessions ou du renouvellement de concessions existantes, les cantons se fondent sur la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP)⁷ pour ordonner des mesures destinées à réduire les effets des éclusées. Ces mesures sont cependant très diverses et conduisent souvent à de longs litiges entre requérants, autorités et organisations de protection de l'environnement. Jusqu'à présent, seules quelques très rares centrales hydroélectriques ont mis en œuvre des mesures efficaces pour atténuer les effets des éclusées. Le projet propose d'introduire une réglementation plus détaillée et plus ciblée dans la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux), afin d'éviter de nouvelles atteintes dues aux éclusées, d'éliminer les atteintes actuelles et de mettre fin à l'insécurité juridique et à l'inégalité devant la loi. Les mesures concrètes destinées à réduire les effets nuisibles des éclusées devront notamment être définies sur la base de la proportionnalité des coûts compte tenu de leurs conséquences économiques globales.

⁶ RS 211.412.11

⁷ RS 923.0

A titre de mesure d'accompagnement, la réglementation envisagée prévoit de faciliter l'acquisition par le canton ou la commune des terrains nécessaires à la construction de bassins de compensation ainsi qu'à la réalisation d'autres mesures telles que la construction de canaux de dérivation ou l'aménagement de cours d'eau de compensation. Aux termes de la législation actuelle, cette acquisition n'est possible que par expropriation si les propriétaires de bien-fonds ne consentent pas à céder la portion requise de leur terrain. En plus d'atténuer les effets d'écluesées, les bassins de compensation peuvent parfois aussi servir de bassins de pompage-turbinage ou à la rétention des crues.

Dans un même bassin hydrologique, les restitutions d'eau s'influencent mutuellement. Les pointes de débit peuvent ainsi s'additionner ou s'annuler. Certaines zones se prêtent aussi mieux que d'autres à des aménagements tels que les bassins de compensation, les canaux de dérivation ou l'aménagement de cours d'eau de compensation. Moyennant le concours des propriétaires de centrales, il convient donc de coordonner parfaitement le type des mesures prévues, de même que leur emplacement et leur dimensionnement, entre toutes les centrales hydroélectriques concernées du même bassin hydrologique. Les cantons devront donc planifier les assainissements à l'échelle des bassins versants, aussi bien lors du renouvellement de concessions que pour les concessions en cours. Dans le cas d'atteintes existantes à l'environnement, les assainissements devront en particulier faire l'objet d'une planification globale et à long terme avant d'être mis en œuvre et les plans d'assainissement ainsi établis devront également fixer des délais pour leur achèvement. C'est là le seul moyen d'ordonner des mesures peu coûteuses et efficaces. Les travaux de planification entrepris par les cantons seront cofinancés par la Confédération.

Les mesures ordonnées dans le cadre des concessions en cours respecteront les droits acquis des exploitants de centrales hydroélectriques puisque leurs coûts seront indemnisés de manière appropriée (cf. ch. 2.6 et 2.7). Contrairement aux assainissements de débits résiduels, dont la mise en œuvre ne sera entièrement achevée qu'au moment du renouvellement de la concession (art. 29 ss LEaux), l'assainissement intégral des écluesées intervient, vu la nécessité de procéder à un assainissement à l'échelle du bassin hydrologique, aussi pour les concessions en cours; si bien que la problématique des écluesées ne se posera plus lors du prochain renouvellement de la concession.

Les assainissements de débits résiduels dans le cas de concessions en cours (art. 80 ss LEaux) seront achevés d'ici 2012, de sorte que les mesures correspondantes pourront être mises en œuvre après une phase de trois ou quatre ans consacrée à planifier l'assainissement des écluesées (phase qui débutera avec l'entrée en vigueur de la loi modifiée). Cette manière de procéder garantira une succession optimale des diverses mesures dans le temps.

2.4 Réactivation du régime de charriage

Le régime de charriage est altéré par les aménagements de cours d'eau, les dépotoirs à alluvions et les centrales hydroélectriques. Selon une étude, le charriage naturel est aujourd'hui sensiblement réduit dans plus de 40 % des cours d'eau analysés. Une telle situation peut nuire à la faune et à la flore indigènes et entraver l'alimentation des nappes souterraines ainsi que la protection contre les crues.

Aujourd'hui, les cantons se fondent parfois sur la loi fédérale sur la pêche pour ordonner des mesures d'assainissement. Ces mesures sont cependant très diverses et conduisent souvent à de longs litiges entre requérants, autorités et organisations de protection de l'environnement. Le projet propose d'introduire dans la loi sur la protection des eaux une réglementation plus détaillée et plus ciblée sur la problématique du charriage, afin d'éviter de nouvelles atteintes, d'éliminer les atteintes actuelles et de mettre fin à l'insécurité juridique et à l'inégalité devant la loi. Afin de planifier et de fixer des mesures optimales d'assainissement dans les différentes installations, les cantons doivent nécessairement tenir compte du régime de charriage dans l'ensemble du bassin hydrologique. Dans un premier temps, les cantons prévoient les mesures d'assainissement en consultant les propriétaires des installations concernés et fixeront des délais pour leur mise en œuvre. Ces travaux de planification entrepris par les cantons seront cofinancés par la Confédération. L'ampleur et le type des mesures destinées à rétablir un régime de charriage équilibré seront notamment définis sur la base du degré des atteintes, du potentiel écologique du cours d'eau et de la proportionnalité des coûts.

Le régime de charriage est par ailleurs perturbé par l'extraction de gravier à des fins commerciales. Cette exploitation est d'ores et déjà régie par une réglementation spéciale, qui figure dans la LEaux et que le présent projet ne modifie en rien.

2.5 Dérogations aux débits résiduels minimaux dans le cas de tronçons de cours d'eau à faible potentiel écologique; prise en considération particulière des centrales hydroélectriques à protéger lors de l'assainissement des débits résiduels

La réglementation actuelle sur les débits résiduels est un compromis entre utilisation (94 % du débit) et protection (6 % du débit constituant le débit résiduel) conformément aux principes du développement durable. Dans un souci de flexibilité, de nouvelles dérogations en matière de débits résiduels (art. 32 LEaux) doivent contribuer à atteindre l'objectif visant à augmenter d'au moins 2000 GWh la production d'énergie hydraulique, conformément à la LEne. Pour limiter autant que possible les atteintes imposées aux écosystèmes aquatiques, ces nouvelles dérogations ne devraient être autorisées que sur les tronçons à faible potentiel écologique, sans toutefois aboutir au non-respect des prescriptions en matière de qualité de l'eau du fait de débits résiduels insuffisants. Les dispositions actuelles permettent des dérogations en vertu de l'art. 32 LEaux pour environ 30 % des prélèvements d'eau destinés à l'utilisation de la force hydraulique. Avec les dérogations supplémentaires proposées, cette proportion passera à 40 % environ. Afin d'accélérer l'approbation d'un plan de protection et d'utilisation des eaux (PPUE), dans le cadre duquel une dérogation aux débits résiduels minimaux peut-être accordée, il incombera désormais à l'autorité compétente dans la procédure principale – et non plus au Conseil fédéral – de statuer sur les PPUE, ce qui ne change rien au fond de la procédure.

D'autres interventions s'imposent dans le cas de petites centrales méritant une protection en raison de leur intérêt patrimonial. On ne peut en effet pas exclure que l'art. 80, al. 2, LEaux, qui régit l'assainissement des débits résiduels dans des zones ou des biotopes naturels inventoriés, remette en question l'exploitation de petites centrales hydrauliques possédant de telles qualités. Dans ce type de cas, la réglemen-

tation prévue permet, au sens d'une dérogation à l'art. 80, al. 2, LEaux, de tenir compte des intérêts de la protection du patrimoine.

2.6 Coûts

2.6.1 Coût des revitalisations prioritaires

Le coût de l'obligation de revitaliser les eaux prévue dans le projet est estimé à près de 5 milliards de francs. Cette estimation se fonde sur la longueur des tronçons à revitaliser en priorité (4000 km), sur le coût moyen de la revitalisation d'un tronçon d'un kilomètre de long (y compris l'acquisition de terrain) et sur les frais d'assainissement des obstacles artificiels entravant la migration des poissons. La réalisation des revitalisations requises demande du temps et s'étalera donc sur plusieurs générations. Les investissements totaux devraient se monter à 60 millions de francs par an et s'étendre sur près de 80 ans.

2.6.2 Coût des assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique

Le coût des mesures prévues pour réduire les effets nuisibles des éclusées et pour rétablir le régime naturel de charriage et la migration des poissons se monte à un milliard de francs environ, les mesures visant les éclusées en représentant de loin la plus grande partie. Cette supposition se fonde sur des études qui ont estimé à un milliard de francs au moins les travaux permettant d'éliminer les atteintes dues à l'exploitation par éclusées.

Le rétablissement de la libre migration des poissons pour les installations existantes figure déjà dans la loi actuelle sur la pêche (LFSP), mais celle-ci prévoit que les mesures à prendre doivent être économiquement supportables. Les divers domaines dont il est question étant étroitement liés, il convient de tenir compte de ces coûts dans le présent projet.

La planification et la mise en œuvre des mesures devraient s'étendre sur 20 ans. Il en résulte un investissement annuel moyen de l'ordre de 50 millions de francs, les coûts n'allant pas atteindre la même ampleur chaque année, mais se répartissent de manière inégale sur 20 ans. Ils seront ainsi moindres au cours des premières années, consacrées à la planification, qu'au cours des années dédiées à la mise en œuvre. Pour les motifs évoqués au ch. 2.3, des mesures seront prises lors du renouvellement de concessions, mais aussi dans le cas de concessions en cours. Il en va de même pour les mesures de réactivation du régime de charriage naturel dans les centrales hydroélectriques.

Pour garantir le respect des droits acquis des exploitants des centrales concernées, ceux-ci se verront indemniser 80 % au moins des coûts de ces mesures. On peut en effet admettre qu'une participation de 20 % aux coûts ne portera le plus souvent pas atteinte à ces droits. Afin d'apprécier si une telle atteinte existe, on tiendra également compte des éventuels coûts pris en charge par l'exploitant pour assainir des débits résiduels, assainissements qui doivent être achevés d'ici fin 2012. Si le titulaire d'une concession prouve qu'il ne peut économiquement pas assumer une par-

ticipation de 20 % aux coûts, le taux d'indemnisation pourra être fixé à un niveau supérieur à 80 %, pour atteindre, le cas échéant, jusqu'à 100 %.

2.6.3 Coût des assainissements dans le domaine du charriage sans force hydraulique

En plus des coûts annuels engendrés par la réactivation du régime de charriage lors de l'utilisation de la force hydraulique, qui s'élèveront à près de 2 millions de francs, la Confédération et les cantons devront assumer d'autres coûts d'un montant équivalent (aménagements de cours d'eau, dépotoirs à alluvions).

2.6.4 Coût des plans cantonaux visant à assainir l'utilisation de la force hydraulique et à réactiver le régime de charriage

Selon les estimations, les coûts des plans cantonaux définissant les mesures à prendre dans les domaines des éclusées, de la migration des poissons en présence de centrales hydroélectriques et du charriage devraient atteindre entre 1 et 2 % des coûts totaux d'assainissement, soit au total quelque 15 millions de francs.

2.7 Financement

2.7.1 Aperçu

Pour des raisons de constitutionnalité, la proposition de la motion 07.3311 (cf. ch. 1) qui prévoit de financer la renaturation par le prélèvement d'un supplément de 0,1 centime par kilowattheure sur les coûts de transport des réseaux à haute tension, ne peut s'appliquer qu'aux assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique, car le lien constitutionnellement exigé entre les milieux tenus de verser ce supplément et son utilisation n'existe que dans ce cas (cf. ch. 6.1). Le supplément sur les coûts de transport des réseaux à haute tension ne peut donc pas servir à verser des contributions destinées à financer des mesures d'assainissement (revitalisation des eaux, planification par les cantons d'assainissements liés à la force hydraulique ou au charriage ou encore mesures de réactivation du régime de charriage) touchant des installations autres que des installations hydrauliques. Dans le cas de ces dernières, il incombe à leurs propriétaires d'assumer les coûts, conformément au principe de causalité. Les contributions de la Confédération aux revitalisations et aux plans cantonaux d'assainissement seront financées par les ressources générales de la Confédération.

On trouvera décrit ci-après le mode de financement des coûts annuels moyens prévus pour les revitalisations (60 millions de francs) et pour les assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique (50 millions de francs), ainsi que des coûts uniques de la planification des assainissements liés au charriage et à l'utilisation de la force hydraulique (au total 15 millions de francs).

2.7.2 Financement des revitalisations des eaux par les ressources générales

Comme pour d'autres dépenses de la Confédération consacrées à des intérêts nationaux d'importance comparable, les revitalisations sont financées à hauteur de 65 % en moyenne par les ressources générales de la Confédération (40 millions de francs par an) et à hauteur de 35 % en moyenne soit par les finances cantonales, soit par des financements spéciaux existants ou à créer (20 millions de francs par an).

Le montant des indemnités versées par la Confédération aux cantons est fixé en fonction de l'ampleur des mesures en faveur des cours d'eau et de leur efficacité. Le subventionnement se fonde ainsi sur l'efficacité et suit les principes de la nouvelle péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

2.7.3 Financement des assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique par un supplément sur les coûts de transport des réseaux à haute tension (motion 07.3311)

Qu'ils bénéficient d'une concession en cours ou qu'ils doivent renouveler leur concession, les propriétaires de centrales hydroélectriques existantes doivent prendre des mesures d'assainissement. Les propriétaires d'installations hydrauliques soumis à cette obligation reçoivent de la société nationale du réseau de transport des contributions qui couvrent 80 % en moyenne du coût des mesures d'assainissement. Ces contributions sont financées par un supplément maximal de 0,1 centime par kilowattheure sur les coûts de transport des réseaux à haute tension. Perçue par la société nationale du réseau de transport auprès des exploitants du réseau, la taxe alimente un fonds qui sert à financer, en accord avec l'Office fédéral de l'environnement et après la consultation du canton concerné, les contributions liées aux assainissements des centrales hydroélectriques. Le mécanisme prévu est similaire à celui adopté pour l'assurance contre les risques des installations géothermiques introduit dans le cadre de la modification du 23 mars 2007 de la LEné⁸, telle qu'elle figure dans l'annexe à la nouvelle loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEl)⁹. Le fonds doit être structuré de façon à ce que les ressources qui l'alimentent permettent à peu près de financer les mesures prévues ou prévisibles.

Les planifications globales des cantons permettent d'élaborer des solutions optimales et l'accord avec l'Office fédéral de l'environnement exigé lors de l'octroi de contributions garantit l'égalité devant la loi dans toute la Suisse. Les coûts supplémentaires engendrés du côté de la perception sont très faibles, car des suppléments sont d'ores et déjà perçus sur les coûts de transport des réseaux à haute tension.

Dans le cas de nouvelles installations, les utilisateurs de la force hydraulique assument la totalité des coûts, conformément au principe de causalité. Lors de la modification d'une installation existante (augmentation de la quantité d'eau turbinée dans une centrale à accumulation p. ex.), les utilisateurs de la force hydraulique assument eux-mêmes les coûts destinés à garantir la compatibilité de cette modification avec

⁸ FF 2007 2199

⁹ RS 734.7

l'environnement, au même titre que les propriétaires de nouvelles installations, mais reçoivent, à l'instar des propriétaires d'autres installations existantes, des contributions pour éliminer les atteintes qui existaient déjà avant la modification.

2.7.4 Financement des plans cantonaux visant à assainir la force hydraulique et à réactiver le régime de charriage par les ressources générales de la Confédération

Les plans cantonaux dans les domaines de l'assainissement de la force hydraulique et de la réactivation du régime de charriage seront financés de manière similaire aux obligations antérieures de planification dans le domaine de la protection des eaux, à hauteur de 35 % par les ressources générales de la Confédération (au total 5 millions de francs) et à hauteur de 65 % soit par les finances cantonales, soit par des financements spéciaux existants ou à créer (au total 10 millions de francs).

3 Commentaire par article

3.1 Modification de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux)

Art. 4, let. m

La revitalisation au sens de la loi correspond à la réhabilitation, par la mise en œuvre de mesures de construction, des fonctions naturelles des eaux dont la morphologie a été modifiée par les activités humaines. Il s'agit par exemple de cours d'eau qui ont été stabilisés par des seuils qui empêchent la libre migration des poissons. Les revitalisations constituent en principe une revalorisation écologique et paysagère des eaux et de l'espace réservé aux eaux. Les mesures de revitalisation consistent en particulier à rétablir le tracé naturel des cours d'eau et à aménager les eaux et l'espace réservé aux eaux de manière naturelle. Ne sont toutefois pas considérées comme revitalisation les mesures qui ont pour but d'améliorer le débit (éclusées en aval de centrales hydroélectriques et débits résiduels) ni celles destinées à réactiver le régime de charriage.

Art. 31, al. 2, let. d

Le débit résiduel calculé selon l'art. 31, al. 1, doit actuellement être augmenté lorsque les exigences de l'art. 31, al. 2, let. a à e, ne sont pas remplies et qu'elles ne peuvent l'être par d'autres mesures. La lettre d prévoit une telle augmentation du débit résiduel lorsque la profondeur d'eau nécessaire à la libre migration piscicole n'est pas garantie. Il est nouvellement précisé que ce cas s'applique uniquement là où la libre migration des poissons s'effectue naturellement. Cela correspond à la pratique actuelle.

Art. 32, let. a, b^{bis} et c

Let. a: Les dérogations qui ne sont actuellement envisageables que pour des cours d'eau se situant au-dessus de 1700 m, seront possibles à partir de 1500 m d'altitude.

Pour qu'elles ne puissent toucher que des tronçons de cours d'eau à faible potentiel écologique, elles ne sont, comme jusqu'ici, envisageables que pour les tronçons dont le débit Q_{347} est inférieur à 50 l/s. A l'altitude définie, les petits cours d'eau abritent par ailleurs un nombre d'espèces, notamment d'espèces piscicoles, moins important que les grands cours d'eau, et recèlent donc un potentiel écologique moindre.

Let. b^{bis}: Cette nouvelle disposition permet désormais de déroger au débit résiduel minimum sur une longueur de 1000 m dans le cas de tronçons de cours d'eau à faible potentiel écologique. Elle est plus simple et plus avantageuse par rapport à la dérogation possible dans le cadre d'un plan de protection et d'utilisation des eaux (art. 32, let. c, LEaux), lequel exige la prise de mesures de compensation.

Un tronçon de cours d'eau à faible potentiel écologique signifie en particulier un tronçon qui se trouve dans un terrain à pente raide ou fortement endigué (p. ex. où l'eau s'écoule dans une rigole de béton) et dont la revitalisation n'est possible qu'avec des moyens disproportionnés.

La dérogation ne doit cependant pas affecter sensiblement les fonctions naturelles que le cours d'eau est en mesure d'assumer, bien qu'il comporte par exemple des tronçons mis sous terre ou canalisés. Le débit résiduel doit donc demeurer suffisant pour garantir par exemple un peuplement suffisant de macroinvertébrés qui servent de nourriture aux poissons vivant en aval ou pour assurer le peuplement des tronçons sis en aval lorsque des frayères se situent en amont du point de prélèvement.

Let. c: Le droit existant permet déjà de déroger aux débits résiduels minimaux dans le cadre d'un plan de protection et d'utilisation des eaux (PPUE), dans une zone limitée, de faible étendue, présentant une unité topographique et à condition qu'une compensation de la réduction du débit soit réalisée. Dans le droit en vigueur, le PPUE est soumis à l'approbation du Conseil fédéral. Afin d'accélérer la procédure dans le nouveau droit, l'autorité compétente dans la procédure principale pour l'autorisation de l'aménagement hydraulique doit elle-même statuer sur les PPUE, ce qui matériellement ne change rien à la procédure elle-même et permet de poursuivre la pratique développée jusqu'à présent par le Conseil fédéral pour évaluer un PPUE.

Art. 36a Espace réservé aux eaux

Al. 1: Actuellement, l'art. 21, al. 2 de l'ordonnance du 2 novembre 1994 sur l'aménagement des cours d'eau (OACE)¹⁰ oblige déjà les cantons à déterminer l'espace minimal des eaux superficielles (espace pour les eaux). Cette obligation est nouvellement inscrite dans la LEaux. En plus de l'espace minimal destiné à garantir les fonctions naturelles des eaux et la protection contre les crues, il s'agit de déterminer l'espace nécessaire à l'utilisation des eaux (espace réservé aux eaux). Le Conseil fédéral définit par voie d'ordonnance le cadre dans lequel les cantons doivent fixer l'espace nécessaire aux eaux. Dans la pratique, l'espace nécessaire aux petits cours d'eau sera déterminé à la lumière des Idées directrices – Cours d'eau suisses¹¹. Pour les cours d'eau plus grands, l'espace nécessaire devra être déterminé au cas par cas.

L'espace pour les eaux doit être délimité indépendamment d'un éventuel devoir de revitaliser un cours d'eau ou de mettre en œuvre un projet de protection contre les

¹⁰ RS 721.100.1

¹¹ Idées directrices – Cours d'eau suisses: pour une politique de gestion durable de nos eaux, OFEFP/OFEG/OFAG/ARE, 2003, Berne.

crues. Libre ensuite au canton de décider si une revitalisation doit être mise en oeuvre ou non, en tenant compte des critères listés dans l'art. 38a LEaux.

Al. 2: Les cantons veillent à ce que l'espace nécessaire soit pris en considération dans le cadre des plans directeurs et des plans d'affectation, ce qui garantit une utilisation de cet espace adaptée aux eaux.

«Aménagement et exploitation aussi proches de l'état naturel que possible» signifie que les cours d'eau traversant des terres agricoles, quelle que soit leur zone d'affectation, doivent disposer d'un espace suffisant pour pouvoir offrir des habitats à une faune et à une flore diversifiées et adaptées au lieu, et concourir à composer un paysage attrayant. Une exploitation extensive, n'utilisant ni engrais ni pesticides, doit y être pratiquée. Dans les zones de construction, aucune nouvelle construction ou installation ne doit être réalisée dans l'espace réservé aux eaux. De même, il convient de démolir et de renoncer à reconstruire les bâtiments se trouvant dans cet espace et qui ont été endommagés par des crues. Dans les cas particuliers, l'autorité cantonale peut également ordonner la démolition de bâtiments particulièrement menacés en cas de crue.

Art. 37, al. 2, phrase introductive

Dans le cas d'endiguements et de corrections de cours d'eau, les critères d'aménagement prévus à l'art. 37, al. 2, LEaux ne doivent pas s'appliquer uniquement aux eaux, mais aussi à l'espace réservé aux eaux délimité par les cantons conformément à l'art. 36a LEaux.

Art. 38a Revitalisation des eaux

Al. 1: La revitalisation des eaux est accélérée par l'obligation d'assainissement qui est faite aux cantons. Une juste proportion doit exister entre les répercussions économiques d'une revitalisation et son utilité pour la nature et le paysage. La revitalisation ne s'impose donc pas dans le cas de tronçons où elle entraînerait des coûts disproportionnés par rapport à son utilité écologique et paysagère. Les cantons bénéficient ainsi d'une large marge d'appréciation quant aux mesures à prendre. La Confédération peut exercer une certaine influence par le biais du subventionnement conforme à la RPT, puisqu'elle peut soutenir davantage les projets offrant une utilité écologique supérieure. Les cantons ont dès lors intérêt à réaliser des projets de revitalisation aussi efficaces que possible.

Lors de la mise en oeuvre de cette disposition, les cantons veillent à préserver la protection contre les crues et la protection des eaux souterraines.

Al. 2: Afin de planifier les mesures à entreprendre, les cantons élaborent des programmes de revitalisation, dans lesquels ils inscrivent les eaux à revitaliser et fixent des délais pour la réalisation de ces travaux. Ce faisant, ils accordent la priorité aux revitalisations offrant un rapport favorable entre répercussions économiques et utilité écologique. A l'instar de l'espace réservé aux eaux, ces programmes de revitalisation doivent être pris en compte dans les plans directeurs cantonaux. Cette disposition assure ainsi que les revitalisations seront inscrites suffisamment tôt dans les plans d'aménagement du territoire.

Al. 1: Les propriétaires de centrales hydroélectriques veillent à éviter et à éliminer les atteintes graves que les éclusées font subir à la faune et à la flore indigènes en prenant des mesures de construction visant avant tout à réhabiliter, à valoriser et à préserver les biotopes naturels de la faune et de la flore indigènes. Etant donné que dans certains cas les mesures d'exploitations peuvent être plus efficaces et plus avantageuses que les mesures de construction, le détenteur d'une centrale hydroélectrique peut demander à l'autorité d'ordonner des mesures d'exploitation en lieu et place de mesures de construction.

Cette disposition vise principalement les grandes centrales à accumulation sises dans les Alpes et dotées de réservoirs saisonniers. Des centrales plus modestes, exploitant des réservoirs hebdomadaires ou journaliers, peuvent cependant aussi occasionner des variations problématiques du débit. Par ailleurs, dans le cas de centrales au fil de l'eau sur de grandes rivières, même de petites variations du niveau dans le réservoir d'accumulation peuvent engendrer de grandes variations du débit en aval de la centrale.

Sont concernés par cette obligation aussi bien les propriétaires de nouvelles installations que les propriétaires de centrales existantes bénéficiant de concessions en cours. Si un cours d'eau est déjà affecté par les éclusées, il doit être assaini conformément aux dispositions de l'art. 83a LEaux, que le propriétaire de la centrale possède une concession en cours ou que l'ordonnance de mesures coïncide avec un renouvellement de la concession. L'art. 83a LEaux régit, en tant que disposition transitoire relative à l'art. 39a LEaux, les mesures dans le domaine des éclusées pour toutes les installations existantes. Conformément à cette disposition, un cours d'eau affecté par une installation existante doit être assaini de telle sorte qu'en cas de renouvellement futur de la concession de la centrale concernée, aucune mesure supplémentaire ne soit nécessaire. Cette prescription exige que l'on ne fasse pas de différence entre installations nouvelles et existantes en ce qui concerne l'ampleur des mesures nécessaires et que la protection prévue du cours d'eau contre les éclusées soit atteinte en une seule étape, même dans le cas d'installations existantes. L'assainissement de centrales existantes est donc également régi par les principes matériels de l'art. 39a LEaux. Les droits acquis des titulaires de concessions sont préservés par le versement de contributions suffisamment élevées aux coûts des mesures, leur montant garantissant que le titulaire d'une concession n'aura à s'acquitter que des coûts qu'il peut économiquement supporter. L'autorité n'aura donc pas besoin de prendre les droits acquis en considération au moment où elle ordonne des mesures, mais seulement lors du financement de celles-ci.

Il y a obligation de prendre des mesures lorsque des éclusées engendrent des atteintes notables: il n'y a donc pas là de confrontation des intérêts de protection d'une part, d'utilisation des eaux d'autre part, pour déterminer s'il convient ou non d'agir. Cette pesée des intérêts intervient toutefois lors de la définition elle-même des mesures requises, et c'est à ce stade qu'il est départagé entre les divers intérêts en présence pour arrêter les mesures appropriées (cf. art. 39a, al. 2 LEaux).

Al. 2: Lors de la définition des mesures requises, il convient de tenir compte des critères mentionnés aux let. a à e, qui englobent les divers intérêts de protection et d'utilisation des eaux. La let. c exige de prendre en considération la proportionnalité des coûts, ce qui permet d'atteindre un rapport coût-bénéfice équilibré. Il faut par ailleurs aussi tenir compte des conséquences économiques globales, de façon à

éviter des mesures ayant un mauvais rapport coût-bénéfice malgré un taux de financement élevé. La let. e oblige à tenir compte des objectifs de politique énergétique visant à promouvoir les énergies renouvelables. Il convient dans la mesure du possible de préserver la production d'énergie à partir de la force hydraulique utilisée en tant qu'énergie renouvelable, ce qui est garanti en ordonnant des mesures de construction pour protéger le cours d'eau.

Al. 3: L'obligation de coordonner les mesures à l'échelle du bassin versant après avoir entendu des propriétaires de centrales permet de garantir des solutions optimales tenant compte de l'ensemble des centrales hydroélectriques concernées.

Art. 43a Régime de charriage

Al. 1: Les propriétaires d'installations sur des cours d'eau sont tenus de préserver un régime de charriage équilibré dans les cours d'eau en prenant des mesures visant avant tout à réhabiliter, à valoriser et à préserver les biotopes naturels de la faune et de la flore indigènes. A l'instar de la problématique des éclusées, il s'agit d'atteintes aux cours d'eau causées par des installations, le déséquilibre du régime de charriage s'avérant un peu moins grave que les effets des éclusées.

Au sens de cette disposition, les installations sur des cours d'eau pour lesquelles des mesures s'imposent comprennent notamment les installations hydrauliques, les dépotoirs à alluvions et les aménagements de cours d'eau. L'exploitation de gravier à des fins commerciales est régie par la réglementation spéciale inscrite à l'art. 44 LEaux. Sont concernés par l'obligation de prendre des mesures aussi bien les propriétaires de nouvelles installations que les propriétaires d'installations existantes. Si un cours d'eau est déjà affecté par un régime de charriage déséquilibré, il doit être assaini conformément aux dispositions de l'art. 83b LEaux, l'assainissement étant régi par les principes matériels de l'art. 43a LEaux. Les droits acquis des propriétaires de centrales sont préservés par le versement de contributions suffisamment élevées aux coûts des mesures, leur montant garantissant que le titulaire de la concession n'aura à s'acquitter que des coûts qu'il peut économiquement supporter. L'autorité n'aura donc pas besoin de prendre en considération les droits acquis au moment où elle ordonne des mesures, mais seulement lors du financement de celles-ci.

Il y a obligation de prendre des mesures lorsqu'un régime de charriage déséquilibré engendre des atteintes notables: il n'y a donc pas là de confrontation entre intérêts de protection d'une part, d'utilisation des eaux d'autre part, pour déterminer s'il convient ou non de prendre des mesures. Cette pesée des intérêts intervient toutefois lors de la définition elle-même des mesures requises: c'est à ce stade qu'il convient de départager les intérêts en présence pour arrêter les mesures appropriées (cf. art. 43a, al. 2 LEaux).

Al. 2: Lors de la définition des mesures requises, il convient de tenir compte des critères mentionnés aux let. a à e, qui englobent les divers intérêts de protection et d'utilisation des eaux. La let. c exige de prendre en considération la proportionnalité des coûts, ce qui permet d'atteindre un rapport coût-bénéfice équilibré. La let. e oblige à tenir compte des objectifs de politique énergétique visant à promouvoir les énergies renouvelables. Il convient dans la mesure du possible de préserver la production d'énergie à partir de la force hydraulique utilisée en tant qu'énergie renouvelable.

Al. 3: L'obligation de coordonner les mesures à l'échelle du bassin versant après avoir entendu les propriétaires d'installations permet de garantir des solutions optimales en tenant compte de l'ensemble des installations concernées.

Art. 62b Revitalisation des eaux

Al. 1: Jusqu'ici, la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (LACE)¹² prévoyait la possibilité d'aides financières pour les projets de revitalisation. L'introduction d'un nouveau régime de subventionnement dans la loi sur la protection des eaux abroge l'ancien régime de subventionnement des renaturations inscrit dans la loi sur l'aménagement des cours d'eau. Par ailleurs, la Confédération versera désormais des indemnités et non plus des aides financières, car les mesures subventionnées découlent d'obligations légales (art. 38a LEaux).

Les indemnités versées aux cantons se fondent sur des conventions-programmes (sauf dans le cas de projets de revitalisation particulièrement coûteux, cf. al. 2). Elles sont financées par les ressources générales de la Confédération.

Al. 2: Dans le cas de projets de revitalisation particulièrement onéreux, les indemnités sont allouées au cas par cas par voie de décision. Cette façon de faire correspond au mode de subventionnement de projets d'aménagement des eaux. En règle générale, la Confédération assume en moyenne 65 % des coûts. Dans la pratique, il sera nécessaire de coordonner l'allocation de ces subventions avec celles pour les projets de protection contre les crues. Le versement de subventions fédérales à des projets de protection contre les crues.

Al. 3: Pour ce qui est des mesures de revitalisation des eaux, le montant des indemnités est notamment fixé selon la longueur et la largeur du tronçon revitalisé, selon la portée des mesures sur la diversité biologique, la mise en réseau des biotopes naturels et les eaux souterraines, selon la valeur récréative du site et selon son attrait touristique. Les critères de calcul du montant des indemnités seront précisés par voie d'ordonnance.

Al. 4: Dans les cas où le propriétaire d'une installation portant atteinte à un cours d'eau est tenu de la déconstruire, il devra en supporter lui-même les coûts et aucune indemnité ne sera versée au canton pour la réhabilitation des fonctions naturelles du cours d'eau.

Art. 62c Planification de l'assainissement des éclusées et du régime de charriage

Al. 1: Les cantons reçoivent des indemnités pour la planification des mesures destinées à assainir les éclusées, le régime de charriage et les mauvaises conditions de la migration des poissons, planification qu'ils sont tenus d'établir aux termes de l'art. 83b, al. 1, LEaux. Des indemnités ne seront toutefois allouées que pour les plans d'assainissement qui seront soumis à la Confédération jusqu'au 31 décembre 2014.

Al. 2: Les indemnités allouées se montent à 35 % des coûts. Ce taux correspond au taux de subventionnement accordé pour l'élaboration des plans communaux et régionaux d'évacuation des eaux.

¹² RS 721.100

Art. 68, titre et al. 4

Pour disposer du terrain nécessaire afin d'exécuter la loi, p. ex. pour les revitalisations, les cantons peuvent recourir au remembrement parcellaire, méthode moins draconienne que l'expropriation. Ils pourraient notamment en profiter pour procéder à des améliorations foncières dans l'agriculture. Ils peuvent ordonner les remembrements de manière contraignante. La procédure est régie par le droit cantonal. En principe, on ne recourra toutefois à un remembrement ou à une expropriation que si l'acquisition du terrain avec l'assentiment du propriétaire est impossible; on préférera le remembrement à l'expropriation.

Art. 80, al. 3

L'art. 80, al. 2, LEaux ne prévoit pas de pesée des intérêts en présence lors d'assainissements des débits résiduels de cours d'eau qui traversent des paysages ou des biotopes inventoriés, mais exige directement des mesures d'assainissement supplémentaires (également constitutives d'indemnités). L'al. 3 déroge à l'al. 2 en prévoyant désormais, lors de l'assainissement de petites centrales électriques protégées, de peser les intérêts de la protection du patrimoine par rapport à ceux de la protection de paysages ou de biotopes inventoriés. Ainsi, la question de la protection du patrimoine doit être prise en considération lors de mesures d'assainissement des débits résiduels.

Art. 83a Assainissement des éclusées et du régime de charriage

Conformément à l'obligation qui leur est faite aux art. 39a et 43a LEaux, les propriétaires de centrales hydroélectriques existantes et d'autres installations sur des cours d'eau sont tenus de prendre, dans un délai de 20 ans, les mesures requises pour remédier aux atteintes notables portées aux eaux par des éclusées, de même que pour rétablir un régime de charriage équilibré. La réglementation transitoire relative à l'art. 39a et à l'art. 43a LEaux s'applique à toutes les installations existantes, qu'elles bénéficient de concessions en cours ou que l'ordonnance de mesures coïncide avec un renouvellement de la concession. La portée de l'assainissement visant à éliminer les atteintes existantes portées à la faune et à la flore indigènes et à leurs biotopes naturels, de même que les atteintes portées au régime des eaux souterraines et à la protection contre les crues par un régime de charriage déséquilibré doit répondre aux exigences des art. 39a et 43a LEaux.

Dans les cas où les mesures ne sont pas uniques mais périodiques (abaissement périodique du niveau des bassins d'accumulation dans le cas de centrales hydroélectriques, prélèvement ou adjonction de gravier, gestion des dépotoirs à alluvions, etc.), le délai de 20 ans signifie que la mise en œuvre de la mesure doit débiter dans les 20 ans à venir, mais devra se poursuivre au-delà.

Art. 83b Planification et rapport

Al. 1: Les cantons élaborent un plan d'assainissement dans lequel ils fixent les mesures que les propriétaires d'installations doivent prendre afin d'éliminer les atteintes causées par leur installation et où ils fixent les délais à respecter pour la mise en œuvre de ces mesures. En même temps que les mesures destinées à assainir les éclusées et le charriage, les cantons planifient les mesures que les propriétaires de centrales hydroélectriques sont tenus de mettre en œuvre conformément à

l'art. 10 LFSP, afin de rétablir la migration des poissons. L'urgence des assainissements dépend du degré des atteintes portées à la faune et à la flore et à leurs biotopes naturels, ainsi que du régime des eaux souterraines et de la protection contre les crues dans le cas de la réactivation du régime de charriage.

Les cantons remettent leur plan d'assainissement à la Confédération au plus tard le 31 décembre 2014. A partir de là, le délai de mise en œuvre s'étend sur 16 ans. L'objectif de la mise en œuvre des assainissements en 20 ans doit être déterminant dès le début de la planification. Autrement dit, les cantons doivent planifier les assainissements à réaliser non seulement à court mais aussi à long terme. S'ils respectent le délai fixé pour la remise des plans d'assainissement, ils se verront allouer des indemnités pour leurs travaux de planification (art. 62c LEaux).

Al. 2: En tant qu'autorité de surveillance, la Confédération doit être informée de la réalisation des assainissements. Les modalités de cette information sont définies par voie d'ordonnance.

3.2 Modification de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (LACE)

Art. 4, al. 2, phrase introductive

Dans le cas d'endiguements et de corrections de cours d'eau, les critères d'aménagement prévus à l'art. 4, al. 2, LACE ne doivent pas s'appliquer uniquement aux eaux, mais aussi à l'espace réservé aux eaux délimité par les cantons conformément à l'art. 36a LEaux.

Art. 7 et 8

L'art. 7 LACE, qui prévoit des aides financières pour la revitalisation des eaux, est abrogé avec l'introduction d'un régime de subventions pour la revitalisation dans la LEaux (art. 62b LEaux). En conséquence, l'art. 8 doit être modifié de façon à ne plus se référer aux aides financières, mais seulement aux indemnités.

3.3 Modification de la loi du 26 juin 1998 sur l'énergie (LEne) – version figurant dans l'annexe 1 à la nouvelle loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (modification de la LEne)¹³

Art. 15a^{bis} Contributions aux installations hydrauliques

Al. 1: Les propriétaires d'installations hydrauliques qui réalisent des mesures d'assainissement dans le domaine des éclusées, du régime de charriage et de la migration des poissons reçoivent de la société nationale du réseau de transport une contribution aux coûts des mesures. Ainsi, toutes les installations existantes dans lesquelles des mesures d'assainissement sont prises reçoivent des contributions appropriées aux coûts, qu'elles bénéficient d'une concession en cours ou que

¹³ FF 2007 2199

l'ordonnance de mesures coïncide avec un renouvellement de la concession. Aucune contribution n'est versée pour les mesures d'assainissement quand le régime de charriage n'est pas affecté par les centrales hydroélectriques (p. ex. dans le cas de dépotoirs à alluvions et d'aménagements de cours d'eau).

L'octroi des contributions se fait en accord avec l'Office fédéral de l'environnement, ce qui permet d'une part d'assurer l'égalité devant la loi dans toute la Suisse et garantit, d'autre part, l'accord de l'autorité fédérale en matière de protection des eaux. Par ailleurs, le canton concerné doit être consulté avant l'octroi des contributions.

Les indemnités sont financées par une taxe sur les coûts de transport des réseaux à haute tension (cf. art. 15b LEne).

Al. 2: Le montant des contributions se monte à 80 % du coût des mesures d'assainissement, pour autant que le respect des droits acquis des titulaires de concessions n'exige pas de fixer un taux de contribution plus élevé. Les 20 % de participation financière supportés par l'exploitant de la centrale garantissent la réalisation d'assainissements optimaux et avantageux. En outre, la valeur du courant produit augmente grâce aux investissements pour l'assainissement, car il remplit ensuite les exigences du courant écologique. Cette plus-value doit être prise en compte par le titulaire de la concession. Selon les cas, la préservation de ces droits acquis exigera toutefois d'allouer des contributions pour une part plus élevée des coûts (cette part pouvant aller jusqu'à 100 %) si le titulaire de la concession est en mesure de prouver qu'il ne peut économiquement pas supporter 20 % des coûts.

Al. 3: Les modalités seront définies par voie d'ordonnance. Il convient notamment de définir la procédure d'octroi des contributions.

Minorité

(Inderkum, Bischofberger, Büttiker, Germann, Imoberdorf, Schweiger)

Art. 15a^{bis} Indemnisation du concessionnaire

La Minorité veut garantir que la totalité des coûts dus à la perte des droits acquis du titulaire d'une concession pour l'utilisation de la force hydraulique prenant des mesures d'assainissement dans les domaines des éclusées, du charriage et de la migration piscicole, soit remboursé par la société nationale du réseau de transport. Le remboursement des coûts a lieu en accord avec l'Office fédéral de l'environnement et le canton concerné. Cela dans le but, d'une part de garantir l'égalité de traitement en Suisse, d'autre part d'assurer l'accord de l'office fédéral spécialisé dans la protection des eaux et la coordination avec le canton concerné. En outre, le concessionnaire doit être consulté avant l'octroi de contributions.

Art. 15b, al. 1, let. d et al. 4

Al. 1, let. d: Le supplément que la société nationale du réseau de transport perçoit sur les coûts de transport des réseaux à haute tension doit également pouvoir être utilisé pour les contributions aux mesures d'assainissement liées à l'exploitation de la force hydraulique dans les domaines des éclusées, du régime de charriage et de la migration des poissons, tel que prévu à l'art. 15a^{bis} LEne.

Al. 4: Un supplément de 0,1 centime par kilowattheure au maximum, soit environ 50 millions de francs par an, est nécessaire pour financer les contributions aux frais

des installations hydrauliques. Le montant sera versé dans un fonds constitué conformément aux besoins. Les coûts des mesures d'assainissement allant varier d'une année à l'autre au cours des 20 ans prévus pour leur mise en œuvre, il est également nécessaire de constituer un fonds suffisant pour couvrir les besoins futurs. Le Conseil fédéral fixera par voie d'ordonnance le montant précis du supplément ainsi que les modalités de gestion du fonds en se fondant notamment sur les plans cantonaux d'assainissement.

3.4 Modification de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR)

Art. 62, let. h

L'acquisition de terrain par un canton ou une commune aux fins de la protection contre les crues, de la revitalisation de cours d'eau, de la construction de bassins de compensation et d'accumulation par pompage dans le cas de centrales hydroélectriques, ainsi qu'aux fins de la compensation en nature de ces besoins, n'est pas soumise à l'obtention d'une autorisation qui régit en principe l'acquisition de terrains agricoles. Le fait que l'acquéreur n'exploite pas le terrain à titre personnel ou qu'il offre un prix plus élevé pour le bien-fonds ne pourra donc plus s'opposer à l'acquisition de ce terrain.

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Revitalisation des eaux

Le projet engendre des coûts annuels de l'ordre de 40 millions de francs pour la Confédération (cf. ch. 2.6 et 2.7).

Les conséquences sur les effectifs du personnel sont estimées à deux voire trois postes supplémentaires, le travail étant surtout consacré à l'allocation d'un plus grand nombre de subventions suite à la multiplication des projets de revitalisation, aux conseils fournis aux cantons et aux expertises en cas de différend.

4.1.2 Assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique

Le cofinancement des plans cantonaux d'assainissement engendre des coûts totaux de l'ordre de 5 millions de francs pour la Confédération.

Les conséquences sur les effectifs du personnel sont estimées à deux voire trois postes supplémentaires, le travail étant surtout consacré à l'évaluation des demandes de contributions, aux conseils fournis aux cantons et aux expertises en cas de différend.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes

4.2.1 Revitalisation des eaux

Le projet engendre des coûts annuels de l'ordre de 20 millions de francs (cf. ch. 2.6 et 2.7).

Les effets sur le personnel dans les principaux cantons concernés du Plateau sont estimés à un poste supplémentaire par canton, afin d'assurer la planification et l'application des mesures.

4.2.2 Assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique

Les travaux de planification engendrent des coûts totaux de l'ordre de 10 millions de francs pour les cantons.

Les effets sur le personnel dans les principaux cantons alpins concernés devraient surtout se faire sentir pendant une période de 4 à 5 ans après l'entrée en vigueur de la législation modifiée et on les estime à deux voire trois postes supplémentaires par canton, afin d'assurer la planification et l'application des mesures.

4.3 Conséquences sur l'environnement

Les mesures proposées permettent, avec des moyens proportionnés, d'améliorer considérablement la situation des cours d'eau en remédiant aux atteintes existantes.

Grâce aux revitalisations, la Suisse s'enrichira de près de 4000 km de cours d'eau dans un état proche de l'état naturel, ce qui aura des effets positifs sur la qualité des biotopes naturels de la faune et de la flore et contribuera ainsi à la diversité biologique. Le bilan s'avère également positif pour le paysage et la capacité d'auto-épuration des eaux. De plus, les assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique amélioreront sensiblement les conditions de vie de la flore (plantes riveraines) et de la faune (animaux vivant dans, sur et au bord du cours d'eau) qui peuplent les cours d'eau suisses, exerçant eux aussi une influence positive sur la diversité biologique. Enfin, les revitalisations et les assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique réduiront le risque d'inondations.

4.4 Conséquences sur la protection contre les crues

La délimitation de l'espace minimal pour les eaux, afin de garantir leurs fonctions naturelles, la protection contre les crues et l'espace nécessaire à l'utilisation des eaux, confortera la protection contre les crues. De même, les tronçons de cours d'eau revitalisés participent à la protection contre les crues, par une rétention prolongée de l'eau dans le bassin versant. Les pointes de crues n'en seront cependant que peu diminuées. Les mesures de construction pour éliminer les éclusées, telles que les bassins de compensation ou les canaux de dérivation peuvent également être inclus par les cantons dans leur planification de la protection contre les crues et être agrandis en constructions combinées éclusées – protection contre les crues.

4.5

Conséquences économiques

La revitalisation des eaux dotera également la Suisse d'importantes zones de détente très appréciées par la population. Des études ont en effet montré que les caractéristiques typiques de cours d'eau revitalisés augmentent nettement la valeur récréative de ces milieux. D'année en année, l'utilité récréative ira donc croissant, tant pour la population suisse que pour le tourisme.

En réservant l'espace nécessaire aux eaux et aux bassins de compensation et d'accumulation, on diminue le risque d'inondation, on peut assainir efficacement l'utilisation de la force hydraulique et l'on crée des conditions générales claires pour transformer les centrales hydroélectriques en centrales de pompage. Les assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique ne grèvent pas la production de courant de pointe ni la puissance disponible, puisqu'ils comprennent avant tout des mesures de construction. Le secteur hydraulique bénéficie par ailleurs de dérogations supplémentaires en matière de débits résiduels, qui permettront à divers exploitants d'accroître leur production d'électricité. Avec un supplément maximal de 0,1 centime par kilowattheure, les coûts pour le secteur de l'électricité sont estimés à 50 millions de francs par an en moyenne; la majeure partie de ces coûts sera répercutée sur les consommateurs.

Si la totalité des coûts est répercutée sur le consommateur final, les prix de l'électricité augmenteront de moins de 0,5 %.

Enfin, le secteur de la construction bénéficie également des investissements relatifs à la revitalisation des cours d'eau et aux assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique, ce qui crée des emplois.

4.6

Conséquences énergétiques

Le projet prévoit d'une part d'étendre les dérogations potentielles aux débits résiduels, ce qui a des effets positifs sur l'utilisation de la force hydraulique: la production d'électricité devrait suivre une hausse continue à partir de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, tout le potentiel d'accroissement, estimé entre 100 et 250 GWh par an, devant être réalisé en 2070, lorsque toutes les anciennes concessions auront été renouvelées. Le projet impose d'autre part des coûts supplémentaires aux exploitants de la force hydraulique, qu'il contraint à prendre des mesures visant à éviter et à éliminer les éclusées, ainsi qu'à améliorer le régime de charriage et la migration des poissons. Il a toutefois le mérite de veiller à rechercher un équilibre entre protection et utilisation des eaux. La production d'électricité à partir de la force hydraulique augmente légèrement à long terme sans porter de graves atteintes à l'environnement et la force hydraulique est assainie. Les centrales hydroélectriques concernées assument au maximum 20 % des coûts, soit tout au plus 10 millions de francs par an au total. Le reste est financé par des contributions reçues des exploitants du réseau. Les investissements pour l'assainissement des éclusées, la réactivation du régime de charriage et la migration des poissons augmentent la valeur du courant produit, car il remplit ensuite les exigences du courant écologique. Cette plus-value profite à l'économie.

En raison des objectifs poursuivis, les revitalisations seront réalisées dans la plupart des cas hors des zones urbaines. La revitalisation de cours d'eau rectifiés suppose dans de nombreux cas un élargissement du fond du lit, ce qui correspond sur près de 4000 kilomètres de cours d'eau à un besoin en terrains d'environ 2000 hectares. La grande majorité des cours d'eau concernés se situent dans des surfaces agricoles ainsi que dans des paysages et des zones récréatives naturels.

Pour que les cours d'eau soient à même de remplir toutes leurs fonctions naturelles, l'espace à leur réserver doit faire l'objet d'un aménagement et d'une exploitation naturels (c'est-à-dire extensifs). Cette mesure s'impose sur près de 30 000 km de cours d'eau situés en zone agricole. Le contre-projet implique ainsi le passage d'une exploitation intensive à une gestion naturelle sur une superficie totale de quelque 20 000 hectares (à titre de comparaison, la surface agricole utile s'élève en Suisse à un million d'hectares). Une grande partie des terrains concernés peuvent être considérés comme des surfaces de compensation écologique, de sorte que le contingent de telles surfaces, tel qu'exigé par la législation sur l'agriculture, est plus facile à atteindre sur le Plateau. Ces surfaces peuvent être achetées par les pouvoirs publics (communes, cantons) ou rester en possession des agriculteurs. Ces derniers recevront des indemnités sous forme d'achats, de compensations en nature ou de contributions à des surfaces de compensation écologique. Les surfaces d'assolement situées dans l'espace réservé aux cours d'eau peuvent y être maintenues à condition d'être soumises à une exploitation extensive. Là où l'élargissement du lit d'un cours d'eau utilise du terrain avoisinant, les surfaces d'assolement seront réduites d'une superficie équivalant à celle mise à contribution pour l'élargissement du cours d'eau. Si le terrain en question est aujourd'hui qualifié de surface d'assolement, sa superficie diminue. Pour régler ces cas, le Conseil fédéral devrait modifier l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT)¹⁴ en y introduisant une dérogation à l'obligation d'assurer une compensation écologique lorsque des terrains sont affectés à des revitalisations ou à la protection contre les crues.

Les assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique n'ont que de faibles répercussions sur l'utilisation des terres: seuls 200 à 400 hectares seront nécessaires pour la construction de bassins de compensation permettant d'éviter les effets nuisibles des éclusées. Des terrains seront également nécessaires dans le même but, mais dans une moindre mesure, pour construire des canaux de dérivation ou aménager des cours d'eau de compensation.

5 Relation avec le droit européen

Les modifications de lois proposées ne sont en contradiction avec aucune des obligations découlant du droit international.

En 2000, l'Union européenne (UE) a adopté une directive établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (directive-cadre sur l'eau¹⁵). Cette directive a pour objet «d'établir un cadre pour la protection des eaux intérieures de surface, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines».

¹⁴ RS 700.1

¹⁵ Directive 2000/60/EG du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000

N'étant pas contraignante pour la Suisse, elle n'engendre aucune obligation pour notre pays. La directive engage les Etats de l'UE à élaborer des programmes de réhabilitation pour les eaux dont l'état est dégradé. Encourageant des revitalisations et des mesures dans les domaines des éclusées, du régime de charriage et de la migration des poissons, les modifications légales proposées dans le présent projet visent également à améliorer les habitats de la flore et de la faune. Elles sont dès lors compatibles avec le droit communautaire.

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité

Les modifications proposées s'appuient sur l'art. 76 de la Constitution (Cst.)¹⁶, qui attribue à la Confédération la mission de pourvoir à l'utilisation rationnelle des ressources en eau, à leur protection et à la lutte contre l'action dommageable de l'eau. Cette disposition confère à la Confédération la compétence de fixer les principes applicables à la conservation et à la mise en valeur des ressources en eau, à l'utilisation de l'eau pour la production d'énergie et à d'autres interventions dans le cycle hydrologique, notamment de légiférer sur la protection des eaux, le maintien de débits résiduels appropriés et l'aménagement des cours d'eau.

Cette disposition constitutionnelle offre une base suffisante pour édicter les prescriptions légales matérielles prévues dans le présent contre-projet.

Le financement par le biais d'un supplément sur les coûts de transport des réseaux à haute tension des mesures dans les domaines des éclusées, du régime de charriage et de la migration des poissons a fait l'objet d'un examen approfondi: un lien intrinsèque existe entre les milieux tenus de verser ce supplément (exploitants du réseau) et son utilisation (contributions aux coûts des mesures d'assainissement dans les installations hydrauliques). La taxe compense les désavantages concurrentiels d'un exploitant du réseau qui assume des charges spéciales car il doit verser des contributions aux coûts pour l'assainissement des centrales hydroélectriques. Il s'agit donc d'une taxe compensatoire destinée à un usage particulier qui se fonde sur un lien suffisant entre les milieux tenus de verser la taxe et son utilisation. La compétence de la Confédération dans le domaine de la protection des eaux constitue par conséquent une base constitutionnelle suffisante pour la réglementation proposée.

6.2 Forme de l'acte législatif

Comme mentionné au ch. 6.1, les modifications légales proposées se fondent sur des dispositions constitutionnelles existantes, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une modification de la Constitution. Selon l'art. 22, al. 1, LParl, l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit.

¹⁶ RS 101

6.3 Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., le dispositif proposé introduisant des régimes de subventionnement (art. 62b LEaux) doit être adopté à la majorité des membres de chaque conseil, puisqu'il entraîne de nouvelles dépenses récurrentes de plus de 2 millions de francs.

6.4 Conformité avec la loi sur les subventions

Les aides financières que la Confédération versera en application du contre-projet pour cofinancer la revitalisation des eaux et pour planifier des mesures destinées à assainir les éclusées et le régime de charriage sont des indemnités au sens de l'art. 3, al. 2, de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)¹⁷. Les dispositions respectent les conditions et les principes spécifiques régissant l'octroi d'indemnités, tels qu'ils sont définis aux art. 9 et 10 LSu.

6.5 Délégation de compétences législatives

Les modifications de loi proposées n'engendrent aucune délégation de compétences en vue de l'adoption d'une ordonnance de substitution.

¹⁷ RS 616.1