

04.086

**Message
concernant la modification de la loi fédérale
sur la protection des eaux**

du 22 décembre 2004

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Avec le présent message, nous vous soumettons le projet de révision partielle de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux) et vous demandons de l'approuver.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

22 décembre 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Dans le cadre du programme d'allégement 2003 du budget de la Confédération, l'OFEFP s'est vu imposer des réductions spécifiques dans le domaine du personnel. Cette réduction de personnel sera réalisée en majeure partie par des mesures organisationnelles. Mais certaines tâches devront aussi être supprimées ou réduites à un minimum. C'est le cas dans le domaine des réservoirs, ce qui nécessite une modification de la loi sur la protection des eaux.

Le Conseil fédéral veut simplifier les prescriptions concernant les installations contenant des liquides de nature à polluer les eaux. L'autorisation cantonale pour les entreprises de révision est supprimée et la responsabilité personnelle des détenteurs d'installations renforcée. Des principes généraux importants tels que le recours à la meilleure technique disponible, l'assurance-qualité et la notification obligatoire sont repris dans la loi. L'ordonnance sur la protection des eaux contre les liquides pouvant les polluer, qui contient des prescriptions détaillées, est abrogée. Ces prescriptions peuvent être supprimées en raison du haut niveau de qualité atteint et du faible risque pour les eaux subsistant dans ce domaine.

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

Dans le cadre du programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération, l'OFEFP s'est vu imposer, en plus des économies ordonnées pour toute l'administration fédérale, des réductions spécifiques dans le domaine du personnel (2005: 0,5 million de fr.; 2006: 1 million de fr.). L'office doit donc supprimer environ 20 postes au total d'ici au début de 2006. Cette réduction de personnel sera réalisée en majeure partie par des mesures organisationnelles, en particulier par la fusion de divisions et de sections. Pour réaliser les économies prescrites dans le domaine du personnel, ces mesures organisationnelles devront être complétées par la suppression de tâches d'exécution. Cette suppression implique pour une part la modification et l'abrogation d'autres textes législatifs.

L'OFEFP devra notamment réduire à un minimum certaines activités dans des domaines qui sont traditionnellement de son ressort et dans lesquels la protection de l'environnement se maintient à un niveau élevé depuis longtemps. C'est le cas dans le domaine des réservoirs, ce qui nécessite une modification de la loi sur la protection des eaux.

1.2 Vue d'ensemble du projet

Dans les années 50 et au début des années 60, suite au boom pétrolier, on a construit des centaines de milliers d'installations (réservoirs) pour entreposer et transvaser des liquides de nature à polluer les eaux, et ce sans se préoccuper des captages d'eau potable ou des eaux de surface situés à proximité ni prendre de mesures de protection particulières au niveau des réservoirs. Des milliers de litres de liquides polluants se sont souvent écoulés de réservoirs trop remplis ou fissurés. C'est pourquoi la première ordonnance sur les réservoirs a été édictée en 1967. L'ordonnance de 1972 sur la protection des eaux contre les liquides pouvant les polluer (OPEL) a finalement établi le principe de la prévention, de la détection facile et de la rétention des fuites. Cela signifiait concrètement que les réservoirs devaient être équipés d'une double barrière artificielle (p. ex. réservoirs surveillés à double paroi ou réservoirs placés dans un bassin de rétention). Ce n'est qu'au milieu des années 90 que d'autres pays tels que les Etats-Unis ou l'Italie ont adopté de telles mesures. Il existe aujourd'hui aux Etats-Unis quelque 800 000 réservoirs à simple paroi à partir desquels des liquides polluants s'écoulent dans le sous-sol; les nappes d'eaux souterraines proches de la surface n'y sont donc souvent plus exploitées.

La législation suisse a rapidement (1981, 1990) été complétée dans ce domaine jusqu'à compter trois ordonnances comprenant au total 143 art. et 10 annexes. Les progrès techniques relatifs aux réservoirs ont en outre fait l'objet de nombreuses réglementations (directives). Toutefois, l'ensemble de ces prescriptions concernait essentiellement l'entreposage et le transvasement de l'huile de chauffage, de l'huile diesel et de l'essence.

Ces prescriptions ont entraîné la création d'un secteur économique comptant plusieurs milliers d'employés, avec un chiffre d'affaires de plus de 250 millions de francs. Jusque dans les années 90, les divisions des réservoirs dans les offices cantonaux de l'environnement ont employé jusqu'à 18 collaborateurs. L'OFEFP comptait 8 experts chargés d'élaborer des prescriptions, d'assurer le conseil et la haute surveillance, et surtout de mettre en œuvre la procédure d'autorisation. En 1990, on a tenté de privatiser la procédure d'autorisation des éléments d'installation, ce qui a provoqué des suppressions de postes à la Confédération. Faute d'institutions privées adéquates, cette externalisation n'a pas été satisfaisante et la Confédération a dû reprendre en charge la majeure partie des tâches d'exécution, alors que le personnel avait été réduit de deux tiers.

Grâce à un ensemble de prescriptions strictes, la proportion d'accidents est passée à 0,2 % en 1993, ce qui correspond à 150 à 200 accidents par année pour environ un million de réservoirs. Dans 85 % de ces accidents, moins de 500 litres se sont écoulés dans l'environnement et seuls 2 % des accidents ont concerné des installations contenant des produits chimiques dangereux. Les eaux souterraines n'ont été touchées que dans 1 % des cas. Actuellement, les accidents ne sont presque jamais dus à des réservoirs non étanches, mais plutôt à des erreurs humaines (remplissage excessif, erreurs de manipulation, etc.). Leur répartition géographique est équilibrée, même si l'exécution des prescriptions n'est pas uniforme dans tous les cantons.

Le niveau de protection atteint est élevé et l'exécution des prescriptions requiert d'importantes ressources humaines. C'est pourquoi, à la demande des cantons du nord-ouest de la Suisse, l'OPEL révisée, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999, comporte moins de prescriptions et fait appel à la responsabilité des détenteurs d'installations et du secteur des réservoirs. Elle ne compte plus que 29 art. (les autres ordonnances sur les réservoirs ont été abrogées) et ne prévoit plus d'autorisation ni de révision obligatoires pour les petites installations (jusqu'à 4000 litres). La simplification et la suppression des prescriptions techniques complexes n'ont pas provoqué d'augmentation notable des accidents.

Depuis une dizaine d'années, les cantons s'occupent du recensement, de l'investigation et de l'assainissement des sites contaminés. Dans le cadre de ces travaux, il est apparu que c'étaient surtout les décharges et les installations d'exploitation qui avaient provoqué d'importants dommages environnementaux par le passé, et que les installations d'entreposage n'étaient que très rarement la source d'un accident. Alors que 90 % des installations d'entreposage sont destinées à de l'huile de chauffage ou à de l'huile diesel, les installations d'exploitation contiennent souvent des solvants halogénés, bien plus dangereux. Or les prescriptions sur les réservoirs sont actuellement très détaillées et complètes pour les installations d'entreposage et très rudimentaires pour les installations d'exploitation. Toutefois, comme le niveau de sécurité atteint par l'industrie chimique en matière d'entreposage des produits chimiques est excellent, les accidents sont aussi extrêmement rares dans les installations d'exploitation.

On peut donc dire que le danger que constituent les réservoirs pour les eaux est minime, grâce aux progrès de la technique, à la qualité requise par l'industrie et au respect de l'environnement dont font preuve les détenteurs d'installations. C'est pourquoi il est possible de réduire encore la surveillance de ce domaine exercée par la Confédération et les cantons, pour réaliser les économies nécessaires, sans augmenter à court terme les risques pour l'environnement. On ne peut toutefois pas savoir aujourd'hui si le nombre d'accidents va augmenter à moyen terme. Il est

surtout important de maintenir la technique des installations à son niveau actuel (prévention, détection facile et rétention des fuites).

1.3 Les changements proposés

Le chapitre «Sauvegarde de la qualité des eaux» comprend six sections. La section 5, «Exigences concernant les liquides de nature à polluer les eaux» (art. 22 à 26), s'applique aux installations d'entreposage, aux places de transvasement et aux installations d'exploitation contenant des liquides de nature à polluer les eaux, ainsi qu'aux circuits qui prélèvent ou rejettent de la chaleur dans les eaux, le sol ou le sous-sol. Elle ne s'applique pas aux installations destinées aux eaux usées ni aux installations d'entreposage d'engrais de ferme liquides. Ces installations sont régies par la section 2.

L'obligation du Conseil fédéral d'édicter des prescriptions d'exécution relatives à la manipulation de liquides de nature à polluer les eaux doit être supprimée (abrogation de l'art. 26, al. 1, LEaux). Cela permet d'abroger également les prescriptions spéciales au niveau de l'ordonnance (ordonnance du 1^{er} juillet 1998 sur la protection des eaux contre les liquides pouvant les polluer, OPEL; RS 814.202). L'abandon des prescriptions d'exécution spéciales se répercute sur d'autres dispositions de la section 5 LEaux:

- S'il n'est pas précisé par des prescriptions spéciales, l'art. 26, al. 2, LEaux, qui règle l'exemption des petites installations est sans effet et peut être abrogé.
- Sans réglementation d'exception, toutes les installations contenant des liquides de nature à polluer les eaux seraient soumises à l'autorisation cantonale obligatoire, ce qui constituerait un net renforcement des prescriptions actuelles. C'est pourquoi l'art. 22, al. 2, doit être déplacé à l'art. 19, al. 2, LEaux (autorisation obligatoire pour les installations situées dans des secteurs particulièrement menacés). Cet article doit être précisé de telle sorte que seules les installations qui risquent de menacer les eaux soient soumises à l'autorisation obligatoire. Les cantons pourraient ainsi conserver leur pratique actuelle.
- L'art. 22, al. 4, LEaux peut être abrogé car l'élimination des déchets liquides est réglé à l'art. 31c, al. 2 de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01) (chap. 4 «Déchets»).
- L'art. 22 doit être complété de telle sorte que les principes énoncés jusqu'à présent dans les prescriptions d'exécution spéciales (OPEL) soient repris dans la loi:
 - le principe de la prévention, de la détection facile et de la rétention des fuites;
 - l'obligation pour le détenteur de notifier au canton la construction, la transformation ou la mise hors service des installations qui ne sont pas soumises à autorisation (notification obligatoire);
 - l'exigence d'une exécution des travaux respectant l'état de la technique;

- la réglementation d’exception pour les installations qui ne peuvent pas mettre en danger les eaux ou qui le peuvent seulement dans une faible mesure.
- L’art. 23 LEaux doit être abrogé car une autorisation cantonale n’est pas possible sans prescriptions d’exécution spéciales au niveau fédéral. En outre, cette autorisation cantonale obligatoire pour les entreprises de révision est unique dans toute la législation environnementale et n’est plus d’actualité.

L’ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux; RS 814.201) doit être modifiée de manière à régler l’autorisation obligatoire et les mesures de protection pour les installations contenant des liquides de nature à polluer les eaux dans les zones et dans les périmètres de protection, ainsi que les exceptions pour les installations présentant un faible risque.

1.4 Classement d’interventions parlementaires

Il n’y a pas d’interventions parlementaires en suspens dans ce domaine.

1.5 Relation avec le droit européen

L’UE n’a pas édicté de directives particulières pour la protection des eaux contre les risques liés aux réservoirs. Parmi ses membres, seules l’Allemagne et l’Autriche ont édicté des prescriptions similaires à celles de l’ordonnance suisse. D’autres Etats, comme la France, ont des prescriptions relatives aux réservoirs, mais celles-ci concernent surtout les accidents majeurs, en particulier la protection contre les incendies et les explosions. Etant donné que l’Europe n’a édicté des normes techniques pour les réservoirs ou les conduites que dans certains domaines (p. ex. plastique renforcé de fibre de verre), il n’est pas possible de remplacer le système d’homologation suisse par un système de certification de l’UE. Depuis un certain temps déjà, la plupart des éléments de réservoirs commercialisés dans notre pays sont munis d’homologations allemandes qui ne doivent souvent faire l’objet que de petites adaptations pour être conformes aux dispositions suisses. L’UE n’a pas de classification des liquides de nature à polluer les eaux et n’envisage pas de reprendre les classes de risque allemandes.

1.6 Résultats de la procédure préliminaire

Le Département fédéral de l’environnement, des transports, de l’énergie et de la communication (DETEC) a procédé à une consultation concernant le présent projet de révision, entre fin juin et mi-septembre 2004. Il a reçu 60 réponses (émanant de 4 partis politiques, 26 cantons, 19 associations économiques, 11 communes et particuliers). Les propositions du Conseil fédéral – modification de la LEaux et de l’OEaux et abrogation de l’OPEL – ont été largement acceptées et soutenues par les participants à la consultation. Seuls le PS et 10 cantons rejettent le projet en totalité ou en grande partie. Les cantons et les associations professionnelles du secteur des réservoirs, notamment, ont proposé de nombreuses améliorations des points importants. Ils demandent ainsi que les installations d’entreposage d’engrais de ferme

liquides soient exemptées des exigences de l'art. 22 LEaux, comme c'était le cas jusqu'à présent (art. 1, al. 2, OPEL). La plupart des cantons veulent maintenir la notification obligatoire pour les installations qui ne sont pas soumises à autorisation (art. 11, al. 2, OPEL), afin de pouvoir continuer à tenir un registre de toutes les installations d'entreposage et de transvasement de liquides de nature à polluer les eaux. Ils proposent également de fixer dans l'OEaux des délais contraignants pour les contrôles périodiques au sens de l'art. 22, al. 1, LEaux. L'OEaux devrait aussi être précisée pour que les petites installations soient exemptées de la notification obligatoire, comme le prévoit l'art. 10 OPEL. Des dispositions transitoires sont en outre exigées pour que les installations existantes puissent continuer à être exploitées. Les associations professionnelles du secteur des réservoirs demandent enfin que les cantons leur délèguent des tâches d'exécution, conformément à l'art. 49, al. 3, LEaux. Elles proposent également d'élaborer à l'avenir davantage de normes spécifiques concernant l'état de la technique et les qualifications des entreprises spécialisées.

2 Commentaires relatifs aux différents articles

Art. 15 Construction et contrôle des installations et des équipements

Cette disposition est simplement complétée par la mention de la construction correcte des installations énumérées. On souligne ainsi qu'il s'agit d'une réglementation complète et indépendante pour les installations destinées aux eaux usées et aux engrais de ferme, qui ne sont pas soumises aux exigences de l'art. 22.

Art. 19 Secteurs de protection des eaux

Suite à la suppression de l'art. 22, al. 2, l'art. 19, al. 2 s'applique également à l'autorisation cantonale concernant les réservoirs. L'autorisation obligatoire sera ainsi limitée aux secteurs de protection des eaux particulièrement menacés (secteurs A_u et A_o , aires d'alimentation Z_u et Z_o , zones et périmètres de protection des eaux souterraines). Les autorités cantonales doivent pouvoir concentrer leurs ressources limitées sur les eaux particulièrement menacées par des réservoirs (p. ex. zones de protection). En complétant l'art. 19, al. 2, par «... s'ils peuvent mettre en danger les eaux», on exprime clairement le fait que seules les interventions présentant un certain risque sont soumises à autorisation. Cette disposition doit être précisée dans l'ordonnance. La réglementation pour les installations d'entreposage comprenant de grands réservoirs et les places de transvasement doit être semblable aux dispositions en vigueur.

Art. 22 Exigences générales

Al. 1

La disposition actuelle est conservée. Elle est seulement précisée dans son libellé.

Al. 2 à 4

La disposition relative à l'autorisation cantonale doit être abrogée. Les nouveaux al. 2 à 4 donneront encore plus de responsabilités aux détenteurs d'installations et à l'industrie. Ils font référence, comme dans de nombreux autres domaines environ-

nementaux, à l'état de la technique, qui est défini par l'industrie dans des normes qui lui sont propres. La formation, l'équipement et l'expérience requis doivent garantir le respect de l'état de la technique. Les détenteurs doivent donc s'assurer que les travaux sont réalisés par des personnes et des entreprises compétentes. Dans le domaine des réservoirs, la technique n'a pas beaucoup évolué au cours des 20 dernières années. S'ils respectent toutes les normes existantes, les cantons et les détenteurs peuvent donc considérer que le travail est réalisé comme il se doit. Grâce au niveau élevé de sécurité atteint dans le domaine des réservoirs, il est possible d'appliquer le principe de la prévention, de la détection facile et de la rétention des fuites. Pour ce faire, il faut installer une double barrière artificielle (p. ex. réservoirs surveillés à double paroi ou réservoirs placés dans un bassin de rétention). Ce principe a été repris par de nombreux pays.

Al. 5

Cette disposition prévoit que la construction, la transformation et la mise hors service des installations contenant des liquides de nature à polluer les eaux qui ne sont pas soumises à autorisation doivent aussi être notifiées au canton. Cela concerne également les installations qui ne sont pas situées dans des secteurs particulièrement menacés. Cette notification obligatoire, qui doit certifier que les activités prévues sont conformes aux prescriptions, permettra aux cantons de continuer à tenir un registre des installations d'entreposage et à exécuter les dispositions comme jusqu'à présent. Les cantons peuvent exempter les petits réservoirs de la notification obligatoire.

Al. 6

Cet alinéa reprend textuellement l'ancien al. 3.

Al. 7

Jusqu'à présent, le Conseil fédéral a exclu du champ d'application de l'OPEL certaines installations contenant des liquides de nature à polluer les eaux (p. ex. réservoirs dont le volume utile ne dépasse pas 20 l, installations destinées aux gaz liquéfiés et installations destinées aux denrées alimentaires liquides; art. 1, al. 2, OPEL). La nouvelle disposition garantit la poursuite de la pratique actuelle. À l'extérieur des zones et des périmètres de protection, la rétention des fuites ne deviendra pas obligatoire pour les récipients, les stations de remplissage de récipients, les conduites non enterrées qui sont soumis à une surveillance visuelle quotidienne et les places de transvasement peu utilisées. Si nécessaire, le Conseil fédéral précisera cette disposition dans l'ordonnance.

Ancien al. 4

Cet alinéa doit être abrogé car l'art. 31c, al. 2 LPE règle lui aussi l'élimination des déchets liquides, depuis la révision de cette loi en 1995. On élimine ainsi une redondance.

Art. 23 Travaux de révision

L'abrogation des prescriptions d'exécution spéciales au niveau fédéral entraîne la suppression des dispositions relatives à la révision (au contrôle) des installations d'entreposage et de transvasement de liquides de nature à polluer les eaux. Les cantons sont ainsi privés de critères importants pour délivrer des autorisations aux

entreprises de révision. Depuis plusieurs années, l'industrie organise des formations pour la révision des réservoirs et elle se charge aujourd'hui de l'assurance-qualité. On peut donc considérer que le travail est réalisé comme il se doit. En outre, l'autorisation cantonale n'existe dans aucun autre domaine environnemental. Il est donc juste de supprimer cette obligation dans la LEaux. Les cantons peuvent ainsi se libérer de la surveillance, souvent onéreuse, des entreprises de révision autorisées. Depuis quelques années, plusieurs cantons ont d'ailleurs remplacé le contrôle étatique des révisions par un système d'exécution simple et indépendant, le système des vignettes.

Art. 26 Prescriptions du Conseil fédéral relatives à la manipulation de liquides de nature à polluer les eaux

Al. 1

Cet alinéa étant abrogé, la Confédération n'est plus tenue d'édicter des prescriptions spéciales dans ce domaine. Les installations contenant des liquides de nature à polluer les eaux sont désormais régies par les mêmes dispositions de l'OEaux que les autres installations. L'annexe 4, ch. 2, OEaux fixera, pour certaines installations contenant des liquides de nature à polluer les eaux, les mesures de protection propres aux différents secteurs de protection des eaux particulièrement menacés. De plus, le matériel de construction et l'aménagement technique des installations contenant des liquides de nature à polluer les eaux ne seront plus définis par la Confédération (procédure d'homologation, directives, règles techniques), mais par l'évolution des techniques industrielles (état de la technique). Ainsi, la responsabilité des milieux économiques sera plus importante et les obstacles au commerce qui existent encore seront supprimés. La concurrence accrue et l'augmentation des importations directes permettront de réduire les charges des détenteurs d'installations. Etant donné que les prescriptions relatives aux installations d'exploitation sont très rudimentaires et que les installations d'entreposage de produits chimiques sont soumises à une réglementation technique exhaustive de l'industrie chimique (Directives TRCI), l'abrogation des prescriptions d'exécution (OPEL) ne devrait pas provoquer de baisse de la qualité dans ce domaine sensible. Enfin, la Confédération ne devrait plus non plus édicter de prescriptions d'exécution sur la révision des installations (cf. commentaires relatifs à l'art. 23).

Al. 2

Sans prescriptions d'exécution du Conseil fédéral, l'art. 26, al. 2, LEaux réglant l'exemption des petites installations est sans effet et peut être abrogé.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

En renonçant à cette tâche, l'OFEFP peut supprimer 2,5 postes. La Confédération perd ainsi sa compétence dans le domaine des réservoirs. Ce désengagement paraît néanmoins défendable à l'heure actuelle au vu de la sensibilisation de ce secteur aux questions de qualité et d'environnement, ainsi qu'en raison du haut niveau technique qu'il a atteint.

Les réorganisations supplémentaires entreprises par l'OFEPF et les modifications de l'ordonnance sur la protection de l'air (expertise-type des installations de combustion) et de l'ordonnance sur les forêts (adaptation à la loi sur les forêts révisée suite au programme d'allègement budgétaire 2003) qui ont déjà été décidées par le Conseil fédéral permettent de réaliser les économies prescrites par le Parlement dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003. Les conditions-cadre prévues dans la planification financière de l'OFEPF pour les finances et le personnel peuvent être respectées.

3.2 Conséquences pour les cantons

Etant donné que la Confédération ne procédera plus à l'homologation des éléments d'installation, les services cantonaux devront évaluer eux-mêmes la compatibilité des nouveaux éléments d'installation commercialisés avec les prescriptions de la protection des eaux, ce qui entraînera des tâches supplémentaires; les changements dans l'exécution provoqueront également, à court terme, un surcroît de travail. Toutefois, le travail des services cantonaux sera allégé par la limitation des autorisations, des réceptions et des contrôles; cela implique toutefois une diminution des recettes des cantons.

3.3 Conséquences économiques

La modification de la loi et l'abrogation de l'OPEL offrent à l'industrie pétrolière, à l'industrie chimique et à d'autres secteurs économiques la possibilité de garantir la sécurité de leurs réservoirs par des accords de coopération sur mesure, selon l'art. 41a LPE.

La libéralisation implique d'importantes transformations pour le secteur des réservoirs, c'est-à-dire pour quelque 300 entreprises et 2000 spécialistes. En raison de la suppression de la procédure d'homologation au niveau fédéral et de l'abrogation des prescriptions relatives aux révisions des réservoirs, les entreprises concernées doivent s'adapter au marché libre. Les fabricants doivent faire face à la concurrence internationale qui fait baisser les prix. Il faut donc s'attendre à des pertes de parts de marché et à des suppressions d'emplois. Les entreprises de révision devront convaincre elles-mêmes leurs clients potentiels de l'utilité de leurs prestations. Il ne devrait pas y avoir de suppressions d'emplois immédiates et nombreuses car, selon ces entreprises, l'allègement de l'obligation de révision suite à la modification de l'OPEL en 1998 n'a pas provoqué de diminution importante du travail. Il faut toutefois s'attendre à moyen terme à une baisse des mandats et donc à des suppressions d'emplois.

4 Liens avec le programme de la législature

Le projet n'est pas annoncé dans le rapport sur le programme de la législature 2003–2007 (FF 2004 1035): il est la conséquence des réductions opérées dans le budget et dans le plan financier de l'OFEPF pour les années 2004 à 2007.

5

Aspects juridiques

Le présent projet de loi est conforme à l'art. 76 Cst., selon lequel la Confédération édicte des prescriptions relatives à la protection des eaux. Il n'introduit pas de nouvelles normes de délégation mais en supprime une.

