

12.000

**Message  
concernant la modification de la loi fédérale sur la protection des eaux  
(Financer l'élimination des composés traces organiques des eaux usées conformément au principe du pollueur-payeur)**

du ...

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de modification de la loi fédérale sur la protection des eaux, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer l'intervention parlementaire suivante:

2011 M 10.3635            Substances en traces dans les eaux usées. Financement de leur élimination selon le principe du pollueur-payeur (E 28.9.10, CEATE-E; N 15.3.11)

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

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Eveline  
Widmer-Schlumpf  
La chancelière de la Confédération, Corina  
Casanova

---

## Condensé

***Une modification de la loi sur la protection des eaux crée un financement spécial à affectation déterminée qui permet d'équiper d'une étape de traitement supplémentaire certaines stations d'épuration des eaux usées, aux fins de réduire l'apport de micropolluants dans les eaux.***

### **Contexte**

Les concentrations de certains composés traces organiques (micropolluants) nuisent à la santé des poissons, compromettent leur reproduction et peuvent porter atteinte à d'autres organismes aquatiques. Des mesures appliquées dans certaines stations d'épuration des eaux usées (STEP) doivent donc réduire l'apport de micropolluants dans les eaux afin de protéger la flore et la faune aquatiques et les ressources en eau potable. Comme il faut inscrire ces mesures dans la législation, le DETEC a mené une audition de fin 2009 à fin avril 2010 sur une modification idoine de l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux, RS 814.201). Plus de 80 % des organismes ayant donné leur avis reconnaissent la nécessité de résoudre le problème des composés traces organiques en équipant certaines STEP d'une étape de traitement supplémentaire. La principale exigence exprimée par les cantons et d'autres milieux intéressés est que l'on trouve en l'occurrence un financement qui soit autant que possible d'envergure nationale et conforme au principe du pollueur-payeur. Tenant compte des demandes formulées, la CEATE-E a décidé en août 2010 de déposer la motion 10.3635 (« Substances en traces dans les eaux usées. Financement de leur élimination selon le principe du pollueur-payeur »). Cette motion exige la création des bases légales permettant de financer l'élimination des micropolluants présents dans les eaux usées, en veillant à ce que le financement respecte au plus près le principe du pollueur-payeur. Le Conseil fédéral a recommandé d'accepter la motion, qui a été transmise par les deux Chambres (CE: session d'automne 2010; CN: session de printemps 2011).

### **Contenu du projet de modification**

Comme les mesures se limitent à certaines grandes STEP et à celles situées sur des rivières avec une forte proportion d'eaux usées traitées, seules sont concernées certaines régions densément peuplées de Suisse. Les coûts supplémentaires générés par ces mesures seraient dès lors imputables aux STEP de ces régions. D'après le droit en vigueur, c'est la population de ces régions qui devrait finalement payer ces mesures, alors que tous les habitants de Suisse sont responsables de la pollution engendrée par les composés traces organiques. Pour éviter une telle injustice et respecter le principe du pollueur-payeur, il faut prélever une taxe suisse sur les eaux usées afin de financer les mesures à prendre au niveau des STEP pour éliminer les composés traces organiques. Le présent projet crée les bases légales requises à cet effet.

---

*La taxe vise exclusivement à cofinancer l'optimisation ciblée des STEP pour éliminer les composés traces organiques. Elle alimentera un financement spécial avec affectation déterminée, dans lequel la Confédération puisera pour indemniser jusqu'à 75 % les frais de mise en place des installations et des équipements servant à éliminer les composés traces organiques dans les STEP. Le financement nécessitera 45 millions de francs par an. Il faut donc percevoir une taxe annuelle moyenne de 9 francs au plus par habitant raccordé.*

# Message

## 1 Présentation du projet

### 1.1 Contexte

Les composés traces organiques (micropolluants) sont des substances telles que des médicaments, des hormones, des biocides, etc. Ils ne sont éliminés que partiellement, voire pas du tout, dans les stations d'épuration des eaux usées (STEP) et parviennent dans les eaux avec les eaux usées ayant subi un traitement biologique. Dans les cours d'eau contenant plus de 10 % d'eaux traitées, les composés traces organiques atteignent des concentrations qui nuisent à la reproduction et au développement des plantes, des animaux et des microorganismes particulièrement sensibles. Il suffit de citer comme exemple la féminisation des poissons mâles victimes de perturbateurs endocriniens. Cette charge polluante est particulièrement élevée dans les régions densément peuplées et fortement exploitées du Plateau suisse, où l'on totalise 1400 kilomètres de cours d'eau dont le débit est constitué à plus de 10 % d'eaux traitées biologiquement. On observe aussi la présence de micropolluants dans des captages souterrains d'eau potable situés à proximité de et alimentés par des cours d'eau à forte proportion d'eaux traitées. Bien que la population ne coure pour l'heure aucun risque, des mesures de protection s'imposent au nom du principe de précaution. Pour protéger la faune et la flore aquatiques et les ressources en eau potable, il importe dès lors d'appliquer au niveau des STEP des mesures à même de réduire les apports de composés traces organiques. Ce problème n'est pas propre à la Suisse, mais reconnu à l'échelon international.

L'art. 9 de la loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20) confie au Conseil fédéral le soin de fixer les exigences de qualité de l'eau et d'édicter des prescriptions sur le déversement des eaux à évacuer. L'ordonnance d'application du 28 octobre 1998 (OEaux; RS 814.201) ne contient aucune exigence de portée générale applicable aux composés traces organiques pour ce qui est de la qualité de l'eau ou du déversement d'eaux usées urbaines (ou communales) dans les eaux. Afin d'adopter de telles exigences, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a ouvert, le 27 novembre 2009, l'audition sur une modification de l'OEaux et l'a close le 30 avril 2010, après réception de 82 avis. Le DETEC pense que les STEP ne devront pas toutes être dotées d'installations et d'équipements pour éliminer les composés traces organiques. La série de mesures comprend plutôt l'optimisation ciblée d'environ 100 des 700 STEP existantes. Ces mesures protégeront au mieux la faune et la flore aquatiques ainsi que les ressources en eau potable, et la Suisse assumera sa responsabilité de riverain amont. Si l'on sait de plus que l'apport de composés traces organiques dans les eaux sera ainsi diminué de moitié, les mesures prévues correspondent à une utilisation optimale des coûts consentis. Le projet envoyé en audition prévoyait que le financement par les STEP concernées se fasse par le biais d'émoluments.

Plus de 80 % des organismes ayant donné leur avis ont reconnu la nécessité de résoudre le problème des micropolluants. L'idée d'axer les mesures sur le problème et de n'optimiser que certaines STEP a également été largement approuvée.

Les cantons et plusieurs partis politiques et groupes d'intérêts ont principalement demandé que le financement des optimisations prévues soit réglé au niveau national. De plus, nombre d'avis ont préconisé une coordination fédérale de la planification de ces équipements. Enfin, dernière exigence: mener d'autres essais pour tester les nouvelles technologies avant d'en équiper un grand nombre de STEP.

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-E) a été informée en détail des résultats de l'audition. Elle a décidé à l'unanimité de déposer la motion 10.3635 « Substances en traces dans les eaux usées. Financement de leur élimination selon le principe du pollueur-payeur ». Celle-ci demande au Conseil fédéral de créer les bases légales requises afin de financer l'élimination des composés traces présents dans les eaux usées en respectant au mieux le principe du pollueur-payeur.

Le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion, le Conseil des Etats l'a approuvée le 28 septembre 2010 et le Conseil national l'a adoptée à son tour, en qualité de deuxième Chambre, le 15 mars 2011 par 116 voix contre 44.

Outre des réponses à la motion, on s'attachera également à rechercher des solutions aux autres points particulièrement critiqués lors de l'audition. La coordination fédérale de la planification sera assurée au moyen du financement (voir à ce sujet le ch. 1.7 Mise en œuvre). S'agissant de l'exigence de soumettre les nouvelles technologies à d'autres essais, un groupe de travail («Verfahrenstechnik Mikroverunreinigungen») au sein de l'Association suisse des professionnels de la protection des eaux (VSA) a déjà entamé des travaux allant dans ce sens.

## **1.2 Financement de l'élimination des composés traces présents dans les eaux usées**

L'ensemble de mesures prévues ne visant que les grandes STEP et les STEP situées sur des rivières à forte proportion d'eaux traitées, seules certaines régions fortement urbanisées de Suisse sont concernées. Les coûts supplémentaires générés par les mesures seraient par conséquent à la charge des seules STEP concernées de ces régions. Dans l'état actuel du droit, c'est la population des régions concernées qui devrait assumer l'effort d'optimisation, alors que tous les habitants de Suisse sont responsables de la pollution due aux composés traces organiques. Pour éviter une telle inégalité de traitement et appliquer au mieux le principe du pollueur-payeur, il faut régler le financement à l'échelle nationale, ce qui nécessite de modifier la LEaux.

## **1.3 Dispositif proposé**

Afin de financer la réalisation des mesures prévues au niveau des STEP pour éliminer les composés traces organiques, il convient d'instaurer une taxe nationale sur les eaux usées. Le présent projet crée la base légale nécessaire à cette fin.

La Confédération est habilitée à prélever une taxe auprès de tous les détenteurs de STEP. Cette taxe sera prélevée sur la base du nombre d'habitants raccordés à la STEP. La majeure partie (environ 97 %) des 7,9 millions d'habitants de Suisse étant raccordés à une STEP, la participation financière à l'échelle nationale est assurée.

Selon les calculs actuels, l'optimisation ciblée d'une centaine de STEP engendrerait des coûts d'investissement se chiffrant à 1,2 milliard de francs. A titre de comparaison, la valeur de remplacement de l'infrastructure publique d'assainissement se monte aujourd'hui à 80 milliards de francs. Si les mesures sont réalisées sur 20 ans, l'investissement annuel se montera à près de 60 millions de francs et les frais d'exploitation supplémentaires, après optimisation, sont estimés à 75 millions de francs par an. Une fois les mesures achevées, les frais supplémentaires totaliseront environ 130 millions de francs par an (exploitation, maintenance et intérêts), soit près de 6 % du total des coûts actuels de l'assainissement (2,2 milliards de francs par an). Ces frais supplémentaires équivalent aux différences de taxes que l'on observe aujourd'hui entre les STEP et qui sont dues aux caractéristiques locales (p. ex. choix du procédé de traitement).

La taxe servira exclusivement à cofinancer l'optimisation ciblée des STEP pour éliminer les composés traces organiques. A cette fin, il est créé un financement spécial à affectation déterminée. Grâce à ce financement spécial, la Confédération accorde des indemnités de 75 % aux frais de mise en place d'installations et d'équipements destinés à éliminer les composés traces organiques dans les STEP. Comme les STEP visées par une optimisation ciblée, et qui devront donc assumer tout d'abord des coûts d'investissement puis des frais d'exploitation supplémentaires, sont peu nombreuses, il est juste d'indemniser une part majorée des coûts d'investissement. C'est d'ailleurs ce que les cantons ont demandé au cours de la procédure d'audit. Il serait en revanche inapproprié d'indemniser en plus les frais d'exploitation et de maintenance, car l'exécution serait nettement plus coûteuse que si l'indemnisation se limite aux investissements de départ. A cela s'ajoute que les frais supplémentaires sont en partie compensés par l'utilité écologique et économique sur place.

Le financement de 75 % des investissements initiaux représentent 45 millions de francs par an. Pour les réunir, il faut prélever une taxe annuelle de 6 francs en moyenne par habitant raccordé. Vu les incertitudes d'environ 20 % qui entachent les estimations des coûts et pour pouvoir indemniser en temps utile la première grande vague d'investissements, durant les années 2015 à 2020, il convient de plafonner la taxe à 9 francs par an et par habitant raccordé.

Les indemnités ne seront allouées que si la solution proposée s'appuie sur une planification utile, garantit une protection adéquate des eaux, correspond aux techniques actuelles et est économique. Les grandes lignes d'application du dispositif proposé sont présentées au ch. 1.7 (Mise en œuvre) et précisées dans l'ordonnance.

## **1.4 Motivation du nouveau dispositif**

Tous les habitants raccordés à une STEP sont responsables de l'apport de micropolluants dans les eaux. S'ils participent tous financièrement à l'optimisation ciblée des STEP en s'acquittant d'une taxe sur les eaux usées, le principe du pollueur-payeur est quasiment respecté à la lettre. C'est aussi une solution simple et pragmatique pour financer l'exécution.

Voici d'autres solutions nationales qui ont été soumises à évaluation:

- En théorie, une **taxe sur les produits qui contiennent des substances problématiques** pourrait très bien répondre au principe du pollueur-payeur. A y regarder de plus près, il s'avère néanmoins que même dans le cas d'une prise en considération approximative de la multitude de produits potentiellement concernés et de leurs composants problématiques, la réalisation prendrait des dimensions tout à fait disproportionnées par rapport au besoin financier. Des considérations relevant du commerce extérieur sont aussi clairement en défaveur d'une telle taxe. Elle a de ce fait été rejetée.
- Un **financement par les impôts** est tout à fait envisageable, mais n'a aucun lien direct avec l'apport de composés traces organiques. Il suit plutôt le principe de la responsabilité collective et non pas celui du pollueur-payeur. Il constituerait en outre une charge supplémentaire pour les finances fédérales. A considérer les montants requis pour l'exécution, un impôt spécial (tel un demi-pour-mille de la taxe sur la valeur ajoutée) ne serait guère judicieux non plus.

## 1.5 Résultats de la consultation

.....

## 1.6 Comparaison avec le droit européen

Le droit international ne contient aucune obligation pour la Suisse qui soit incompatible avec les modifications proposées de la loi.

Depuis 2000, l'Union européenne (UE) applique la Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (directive-cadre sur l'eau, DCE). Cette directive définit un cadre pour une politique globale communautaire dans le domaine de l'eau. Elle est l'élément majeur de la réglementation européenne concernant la protection globale des ressources en eaux douces, saumâtres ou salées, superficielles ou souterraines, de transition et côtières. Elle n'est pas contraignante pour la Suisse, qui n'en retient donc aucune obligation directe. La DCE engage toutefois les Etats à mettre sur pied des programmes d'amélioration des eaux en mauvais état. La modification proposée va dans le même sens.

La Confédération coopère avec plusieurs Etats européens en participant aux travaux de commissions internationales sur la protection des eaux et sur les eaux frontalières, à savoir la Commission internationale pour la protection du Rhin (CIPR), la Commission internationale pour la protection des eaux du lac de Constance (IGKB) et la Commission internationale pour la protection des eaux du lac Léman (CIPEL).

Divers pays d'Europe où l'urbanisation est aussi dense qu'en Suisse élaborent des solutions techniques afin d'appliquer des mesures concrètes visant à réduire les apports de composés traces organiques par le biais des réseaux d'assainissement. C'est notamment le cas de la Hollande et de l'Allemagne. Le Bade-Wurtemberg et la Rhénanie-du-Nord-Westphalie sont ainsi les deux premiers Länder allemands à

avoir mis en service en 2010 des stations d'épuration communales dotées d'une étape de traitement supplémentaire pour éliminer les composés traces organiques.

## **1.7**                      **Mise en œuvre**

### *Perception de la taxe*

La Confédération perçoit une taxe qui est déterminée par le nombre des habitants raccordés résidant en permanence dans le bassin versant de la STEP. Ce nombre est connu de la STEP et il est relevé périodiquement à l'échelle nationale par les cantons en collaboration avec les associations spécialisées. Les relevés et les contrôles des données sont relativement simples. L'obligation de déclarer le nombre des habitants raccordés sera introduite dans l'ordonnance. La charge que représente la perception de la taxe est donc relativement faible.

### *Planification et mise en œuvre des mesures*

En introduisant dans l'OEaux des conditions pour déverser des eaux traitées communales dans les eaux, la Confédération oblige certaines STEP à optimiser leur équipement. Il s'agit des stations suivantes:

- STEP comptant plus de 80 000 habitants raccordés;
- STEP comptant plus de 24 000 habitants raccordés dans le bassin versant de lacs. Dans des cas exceptionnels dûment fondés, les cantons peuvent renoncer à équiper la STEP si l'utilité pour les écosystèmes et l'alimentation en eau potable est négligeable;
- cours d'eau avec plus de 10 % d'eaux traitées dont les composés traces organiques n'ont pas été éliminés: les cantons déterminent dans le cadre d'une planification par bassin versant quelles STEP doivent être optimisées. Sont concernées, pour des raisons de proportionnalité, les STEP comptant plus de 8000 habitants raccordés, ainsi que, dans des cas exceptionnels dûment motivés, les STEP comptant entre 1000 et 8000 habitants raccordés.

Par ailleurs, l'OEaux précisera que les mesures nécessaires doivent être mises en œuvre dans les 20 ans qui suivent l'entrée en vigueur de la modification, et au plus tard dans les cinq ans suivant l'octroi des indemnités.

Les cantons procèdent à une planification sommaire des mesures nécessaires pour éliminer les composés traces organiques dans les eaux usées. Ils fixent aussi un calendrier de mise en œuvre échelonnée des mesures. Dans le cas de bassins versants à cheval sur plusieurs cantons, la planification est coordonnée par le canton qui comprend la plus grande surface du bassin versant.

L'OEaux ne fixe pas d'exigences supplémentaires pour ce qui est du déversement d'eaux industrielles dans les eaux, car elle exige déjà que les mesures nécessaires et conformes aux techniques actuelles soient prises pour éviter qu'elles polluent les eaux. Les principes en vigueur sont donc suffisants pour assurer une protection efficace des eaux. Les mesures prises dans les STEP afin de réduire les composés

traces organiques doivent être harmonisées avec les mesures concernant le déversement des eaux industrielles dans les eaux ou dans les égouts publics.

### *Indemnisation des mesures*

Aux STEP tenues d'optimiser leur équipement afin de se conformer aux nouvelles exigences de l'OEaux régissant le déversement des eaux traitées communales dans les eaux, la Confédération octroie, au cas par cas, une indemnisation à hauteur de 75 % de l'investissement initial destiné à l'installation de procédés techniques d'élimination des micropolluants.

En lieu et place d'installations et d'équipements destinés à éliminer les micropolluants, la Confédération pourra, si la STEP concernée est désaffectée, indemniser la pose de conduites de raccordement à une STEP proche, si celle-ci remplit, après raccordement, les exigences en matière d'élimination des composés traces organiques. Est alors au maximum imputable la même somme que celle qui correspondrait à l'optimisation ciblée de la STEP en question.

En cofinçant l'équipement des STEP concernées, la Confédération assume la coordination des optimisations prévues et offre son aide aux cantons pour la mise en œuvre. Cette manière de faire répond aux exigences formulées dans la plupart des avis émis au cours de l'audition sur la modification de l'OEaux. Les mesures seront ainsi appliquées de façon uniforme, efficace, efficiente et proportionnée.

## **1.8 Classement d'interventions parlementaires**

L'adoption du présent message et de la modification de la loi permet de classer l'intervention parlementaire suivante:

2011 M 10.3635

Substances en traces dans les eaux usées. Financement de leur élimination selon le principe du pollueur-payeur (E 28.9.10, CEATE-E; N 15.3.11).

## **2 Commentaire des dispositions**

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

#### *Art. 60a Titre*

Dans le chapitre 3 « Financement » de la LEaux, le projet ajoute, après l'actuel art. 60a qui traite de la taxe sur les eaux usées prélevée par les cantons, une nouvelle disposition régissant la taxe sur les eaux usées destinée à financer les mesures que doivent prendre les STEP pour éliminer les composés traces organiques, prélevée, elle, par la Confédération. C'est pourquoi l'actuel art. 60a LEaux reçoit le titre de « Taxes cantonales sur les eaux usées ».

#### *Art. 60b*      Taxe fédérale sur les eaux usées

L'al. 1 régit l'obligation qu'ont les STEP de s'acquitter d'une taxe sur les eaux usées à la Confédération. Le produit de cette taxe doit servir uniquement à financer les

installations et équipements destinés à éliminer les composés traces organiques dans les STEP, la pose de conduites de raccordement à une STEP proche qui remplira, après raccordement, les exigences en matière d'élimination des composés traces organiques et les charges d'exécution qui incombent à la Confédération (cf. ch. 3.1).

L'al. 2 précise que le montant de la taxe est déterminé par le nombre d'habitants raccordés à la STEP. Ce nombre sera périodiquement relevé par les cantons et annoncé à la Confédération. L'obligation de déclarer le nombre des habitants raccordés devra être introduite dans l'OEaux. Il n'est pas possible d'inclure l'industrie et l'artisanat dans le calcul de l'assiette au prorata de leur responsabilité, car la provenance de la plupart des micropolluants est inconnue.

L'al. 3 oblige le Conseil fédéral à fixer le taux de la taxe selon les frais prévisibles et donc à édicter l'ordonnance d'application. Comme les mesures dont la réalisation n'aura pas débuté dans un délai de 20 ans après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions ne seront pas indemnisées, aucun frais ne sera plus généré après le financement des dernières mesures, de sorte que l'on pourra cesser de prélever la taxe. Ce moment interviendra au plus tard en 2040. Le Conseil fédéral est par ailleurs chargé d'édicter des dispositions d'exécution concernant les modalités de perception de la taxe. Dans ce cadre, il peut confier la perception de la taxe aux cantons, en particulier à ceux qui prélèvent déjà une taxe à d'autres fins.

L'al. 4 contraint les STEP soumises à la taxe à la répercuter sur les pollueurs. Les STEP ont donc la possibilité de faire participer au financement de la taxe certaines entreprises industrielles et artisanales qui déversent des micropolluants.

#### *Art. 61 Titre*

Le titre de l'actuel art. 61 LEaux est précisé parce que la Confédération apporte un soutien financier non seulement à l'élimination de l'azote mais aussi à l'élimination des composés traces organiques dans les STEP.

#### *Art. 61a*      Elimination des composés traces organiques dans les installations d'évacuation et d'épuration des eaux

L'al. 1 précise que la Confédération accorde des indemnités aux cantons pour les mesures nécessitées par les exigences de l'OEaux destinées à éliminer les composés traces organiques dans les installations d'évacuation et d'épuration des eaux. Conformément à l'art. 63 LEaux, l'octroi des indemnités obéit à des conditions générales, à savoir que les mesures envisagées reposent sur une planification adéquate, assurent une protection efficace des eaux et sont conformes à l'état de la technique et sont économiques.

L'indemnisation des mesures nécessaires est en outre subordonnée à la condition que la réalisation des mesures commence dans les 20 ans qui suivent l'entrée en vigueur de la disposition.

L'al. 3 précise que 75 % des coûts imputables sont indemnisés. Seuls sont imputables, selon l'art. 58 OEaux, les coûts effectifs et directement nécessaires à l'accomplissement approprié de la tâche subventionnée. S'agissant de la pose de conduites de raccordement, sont imputables au maximum les frais qui seraient

générés si des mesures étaient prises dans la STEP même. Ne sont en particulier pas imputables les taxes et les impôts.

La procédure d'octroi des indemnités est régie par la procédure déjà prévue aux art. 61c ss OEaux pour l'octroi des indemnités au cas par cas.

#### *Art. 84*

L'actuel art. 84, al. 1, LEaux et le droit fédéral sur les subventions contiennent le principe de non-indemnisation pour les projets commencés avant la modification de la loi qui ne deviennent subventionnables qu'après son entrée vigueur. Une dérogation s'impose toutefois dans le cas des mesures destinées à éliminer les composés traces organiques dans les STEP. Les mesures imposées par les nouvelles exigences de l'OEaux appliquées dès le 1<sup>er</sup> janvier 2012 seront donc indemnisées rétroactivement.

### **3 Conséquences**

#### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

Au cours de l'audition, les cantons (notamment la DTAP) se sont exprimés en faveur des mesures matérielles prévues, préconisant néanmoins non seulement le cofinancement par toute la Suisse, mais aussi un suivi technique et une coordination serrée par la Confédération. Ces demandes englobent le suivi continu des divers progrès techniques (0,2 poste), le transfert de ce savoir aux cantons, aux exploitants des installations et aux bureaux d'ingénieurs (0,4 poste), la garantie d'un échange d'expériences aux plan national et international (0,2 poste) et les conseils et contrôles des cantons pour planifier les mesures (0,4 poste), afin que l'équipement des STEP se fasse de manière efficace et économe. Le besoin équivaut à 1,2 poste.

Le prélèvement de la taxe (0,1 poste), la vérification des dossiers de projet (0,2 poste) et l'examen des décomptes (0,2 poste) nécessitent au total 0,5 poste.

Le contrôle des résultats, dont la mesure de la qualité chimique de l'eau et le suivi de l'amélioration de la flore et de la faune, nécessite 0,8 poste au total.

Tout comme l'optimisation ciblée des STEP, ces 2,5 postes seront financés par la taxe et n'engendreront pas de surcoûts pour la Confédération.

La modification de la loi n'a donc pas de conséquences financières directes pour la Confédération.

#### **3.2 Conséquences pour les cantons**

Les conséquences en termes de personnel sont estimées à 0,5 poste supplémentaire dans les cantons principalement concernés, en particulier pour la planification et la mise en œuvre des mesures et les conseils aux détenteurs de STEP. Cette charge d'exécution pour les cantons n'est pas financée par le « financement spécial ».

### **3.3 Conséquences sociales**

Toutes les STEP s'acquitteront de la taxe sur les eaux usées par habitant raccordé. Ces frais seront répercutés sur les utilisatrices et les utilisateurs des STEP via la clé de répartition des frais des STEP. L'introduction de la taxe sur les eaux usées a en outre pour effet d'alléger la charge polluante transmise aux générations futures.

### **3.4 Conséquences économiques**

Les conséquences économiques sont relativement minimes. Seuls les frais d'équipement et d'exploitation de l'étape de traitement supplémentaire viennent grever le budget. Les coûts des installations concernées par les mesures sont en partie compensés par les indemnités prévues. Comme la taxe sur les eaux usées obéit au principe du pollueur-payeur et internalise donc des frais externes, la mesure doit être évaluée positivement en termes économiques.

### **3.5 Conséquences environnementales**

Les conséquences sur la diversité naturelle seront positives. Dans près de la moitié des eaux à forte teneur en eaux traitées, qui totalisent 1400 kilomètres, on peut escompter une amélioration très nette de la qualité de l'eau et donc des habitats des organismes aquatiques sensibles, d'où une amélioration notable de la biodiversité. De même, la protection des ressources en eau potable sera sensiblement accrue. Les mesures prévues permettront de réduire de moitié les apports de composés traces organiques dans les eaux. La Suisse contribuera ainsi à réduire les apports de polluants dans les eaux frontières internationales et assumera sa responsabilité de rive-rain amont.

La consommation d'électricité des STEP optimisées augmentera de 5 à 25 %, ce qui correspond à une hausse de 0,1 % la consommation nationale. Cette hausse sera dans la mesure du possible compensée par une amélioration de l'efficacité énergétique et par la production énergétique des STEP.

## **4 Relation avec le programme de la législature**

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>1</sup> ni dans l'arrêté fédéral sur le programme de législature 2011 à 2015 (projet)<sup>2</sup>. Le Parlement a chargé le Conseil fédéral de modifier la LEaux en transmettant la motion 10.3635 « Substances en traces dans les eaux usées. Financement de leur élimination selon le principe du pollueur-payeur »<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> FF 2012 349

<sup>2</sup> FF 2012 493

<sup>3</sup> BO 2011 N 398s.

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité et légalité**

La modification de loi proposée s'appuie sur l'art. 76, al. 3, de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.)<sup>4</sup>, qui donne à la Confédération notamment la compétence de légiférer sur la protection des eaux. La taxe prévue pour financer l'élimination des composés traces organiques est une taxe avec équivalence de groupe qualifiée, car il y a congruence entre le cercle des débiteurs de la taxe (il s'agit, via les exploitants des STEP, de l'ensemble des utilisateurs, sur qui la taxe est répercutée) et le cercle des personnes qui bénéficient du produit de la taxe (les utilisateurs des STEP profitent des eaux traitées). Selon la pratique suivie par l'Office fédéral de la justice, une telle taxe n'a besoin que d'une base constitutionnelle de par la connexité matérielle, telle qu'elle existe à l'art. 76, al. 3, Cst.

### **5.2 Forme de l'acte à adopter**

Comme expliqué sous ch. 5.1, la présente modification se fonde sur les dispositions constitutionnelles existantes. Il n'est donc pas nécessaire de modifier la Constitution. Aux termes de l'art. 22, al. 1, de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale<sup>5</sup>, l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit. Dans le cas des taxes publiques, le texte doit en outre décrire le groupe des débiteurs de la taxe, l'objet de la taxe et sa base de calcul.

### **5.3 Frein aux dépenses**

Aux termes de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., doivent être adoptées à la majorité des membres de chaque conseil les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. Cette disposition prévaut que les nouvelles dépenses soient financées par les fonds fédéraux généraux ou des recettes à affectation déterminée. L'art. 61a est donc à soumettre au frein aux dépenses.

### **5.4 Conformité à la loi sur les subventions**

Les soutiens financiers prévus pour les mesures destinées à éliminer les composés traces organiques des eaux usées sont des indemnités selon la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)<sup>6</sup>. La disposition répond aux conditions et aux principes particuliers d'octroi des indemnités fixés au chapitre 2 de la LSu.

Les ch. 1.1, 1.2 et 1.4 ci-dessus présentent les raisons justifiant un soutien financier à l'élimination des composés traces organiques.

4 RS 101  
5 RS 171.10  
6 RS 616.1

Une subvention globale dans le cadre de conventions-programmes n'est pas judicieuse en l'occurrence, car les avantages d'un tel subventionnement sont relativement limités puisque seules quelque 100 STEP sont visées dans toute la Suisse et que les consignes sont relativement claires pour ce qui des installations à mettre en place. Par conséquent, les indemnités sont octroyées au cas par cas. Ne seront subventionnées que les mesures qui s'appuient sur une planification cantonale adéquate et sont économiques. Les mesures d'optimisation au niveau des cantons se fonderont en particulier sur cette planification. La procédure est régie par la procédure actuelle qui s'applique aux subventions octroyées au cas par cas conformément au droit sur la protection des eaux.

Comme les mesures doivent être réalisées dans un délai de 20 ans, le subventionnement est lui aussi limité dans le temps.

## **5.5 Délégarion de compétences législatives**

La modification de la loi sur la protection des eaux habilite le Conseil fédéral à fixer le montant de la taxe dans une ordonnance. Il s'agit d'une norme de délégation pour édicter des ordonnances de substitution. La base de calcul est toutefois déjà réglée au niveau de la loi. La délégation se justifie par le fait que le montant de la taxe doit être fonction des frais prévisionnels des mesures qui seront ainsi financées et donc doit pouvoir être adaptée sans qu'il soit nécessaire de modifier la loi.