



Berne, le 22 décembre 2025

Rapport explicatif sur la modification de l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux ; RS 814.201) – Devoir de compte rendu des cantons en cas de sécheresse

Paquet d'ordonnances environnementales de
l'automne 2026



Table des matières

1	Contexte	3
2	Grandes lignes du projet	4
3	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen, et compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	5
4	Commentaire des dispositions	5
4.1	Art. 48, al. 4 (nouveau)	5
4.2	Annexe 4b – Ampleur du compte rendu (nouveau)	6
4.2.1	Effets de la sécheresse sur les eaux et leurs utilisations.....	6
4.2.2	Mesures à court terme prises par les cantons	6
4.2.3	Mesures à moyen et à long terme prises par les cantons	7
5	Conséquences	8
5.1	Conséquences pour la Confédération	8
5.2	Conséquences pour les cantons et les communes	8
5.3	Conséquences économiques.....	8
5.3.1	Vérifications préalables en vertu de l’art. 4, al. 1, LACRE	9
5.3.2	Estimation des coûts de la réglementation selon l’art. 5 LACRE	10
5.4	Conséquences sociales	10
5.5	Conséquences environnementales.....	10
5.6	Autres conséquences	10

1 Contexte

Au cours des dernières décennies, des périodes de sécheresse prolongée, marquée et généralisée se sont multipliées dans le monde entier. La Suisse n'est pas épargnée. Les dernières qu'elle a connues remontent à 2018 et 2022. Elles se sont par exemple traduites par un recul des populations d'espèces de poissons vivant en eaux froides, par des difficultés d'approvisionnement en eau potable et en eau d'usage, par une baisse des rendements agricoles et par des restrictions à la navigation. Les pénuries d'eau locales et régionales ont fait apparaître des conflits d'intérêts entre les différentes utilisations des eaux et la protection des eaux (p. ex. entre la pêche et l'irrigation de terres agricoles). Les scénarios climatiques actuels montrent que de telles périodes de sécheresse seront à l'avenir plus fréquentes et plus marquées, en Suisse également. Dès lors, il est probable que les conflits d'intérêts autour de la répartition de l'eau s'accroissent.

Durant les périodes de sécheresse, la diminution du volume d'eau disponible fait subir une forte pression aux écosystèmes aquatiques, tandis que les besoins hydriques augmentent : les besoins en eau d'usage pour l'irrigation de terres agricoles sont nettement accrus, et l'approvisionnement public en eau enregistre des pics de consommation quotidienne. Aujourd'hui, de nombreux acteurs se sont ajustés aux périodes de sécheresse récurrentes et ont pris des mesures temporaires visant à réduire les besoins en eau supplémentaires : irrigation économe de terres agricoles, interdiction de certaines utilisations des eaux comme le lavage des voitures ou le remplissage des piscines.

Malgré les mesures déjà prises, la pénurie d'eau peut entraîner la mort d'organismes aquatiques et des difficultés d'approvisionnement public en eau potable ou en eau d'usage destinée à l'irrigation de terres agricoles. Les cantons ont la souveraineté sur l'eau et doivent pourvoir à son utilisation rationnelle (art. 76, al. 1 et 4, de la Constitution [Cst. ; RS 101]). Dans certains cantons, la souveraineté en matière d'utilisation des eaux est déléguée aux communes. Les cantons, et dans certains cantons les communes, autorisent les utilisations des eaux. Si nécessaire, ils limitent les prélèvements d'eau.

Afin de pourvoir à une utilisation rationnelle des eaux, les cantons ont besoin d'avoir une vue d'ensemble de tous les prélèvements d'eau et doivent les harmoniser avec le volume d'eau disponible actuellement et à l'avenir. Cela peut par exemple se faire dans le cadre de planifications régionales des ressources en eau. De telles planifications sont primordiales pour la préparation aux périodes de sécheresse. Il est ainsi possible d'identifier les régions qui présentent un déficit hydrique, c'est-à-dire qui disposent d'un volume d'eau inférieur à leurs besoins durant les périodes de sécheresse saisonnière.

En vertu de l'art. 76, al. 1, Cst., la Confédération pourvoit, dans les limites de ses compétences, à l'utilisation rationnelle des ressources en eau et à leur protection. Elle vérifie si les cantons prennent des mesures efficaces pour protéger les eaux et respectent les dispositions légales. Comme les périodes de sécheresse récurrentes mettent la Suisse face à de nouveaux défis, la fonction de surveillance exercée par la Confédération revêt une grande importance. Suite aux dernières périodes de

sécheresse qu'a connues la Suisse, la Confédération a interrogé les cantons, en vertu de l'art. 57, al. 1, de la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux ; RS 814.20), sur les effets observés et sur les mesures prises. Les informations recueillies étaient en partie incomplètes et ne permettaient qu'une comparaison limitée entre les cantons et avec les résultats des enquêtes menées lors de périodes de sécheresse antérieures. La Confédération n'était donc pas en mesure d'assurer sa surveillance de manière satisfaisante.

Par conséquent, le Conseil fédéral a décidé, le 15 décembre 2021, dans son rapport en réponse au postulat 18.3610 « Rapport de base sur la sécurité de l'approvisionnement en eau et sur la gestion de l'eau », déposé par le conseiller aux États Beat Rieder, d'introduire dans l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux ; RS 814.201) l'obligation pour les cantons de fournir des rapports. En outre, il souhaite concrétiser dans l'OEaux les informations que les cantons doivent impérativement communiquer à la Confédération afin qu'elle puisse exercer sa fonction de surveillance durant les périodes de sécheresse.

2 Grandes lignes du projet

Avec la présente modification de l'OEaux, le Conseil fédéral précise, sur la base de l'art. 57, al. 4, LEaux, les exigences concrètes de compte rendu des cantons sur les effets observés et sur les mesures prises en cas de périodes de sécheresse prolongée, marquée et généralisée. Pour ce faire, il introduit dans l'OEaux l'art. 48, al. 4, ainsi que l'annexe 4b correspondante, qui règle le contenu du devoir de compte rendu des cantons en cas de sécheresse. Le Conseil fédéral poursuit ainsi les objectifs suivants.

1. En cas de périodes de sécheresse prolongée, marquée et généralisée, la Confédération acquiert une vue d'ensemble des effets sur les eaux et sur leurs utilisations, et des mesures prises par les cantons et les communes.
2. La Confédération procède à une évaluation globale de la période de sécheresse par rapport à des périodes antérieures et identifie des tendances concernant les effets, la maîtrise de la période (maîtrise des événements) et les stratégies cantonales à moyen et à long terme.
3. Sur cette base, la Confédération identifie des problèmes qui requièrent une action de sa part. Par exemple, il se peut qu'elle doive adapter la législation aux nouveaux défis posés en matière de protection des eaux ou intervenir auprès des cantons présentant de graves déficits d'exécution.

La modification de l'OEaux doit également permettre aux cantons d'identifier suffisamment tôt la nécessité d'agir, et de développer leurs instruments stratégiques dans la gestion des eaux et dans la pêche. Ainsi, ils s'assurent que les prélèvements d'eau sont bien harmonisés avec le volume d'eau disponible. En cas de pénurie d'eau, les instruments stratégiques doivent en outre réglementer les priorités des utilisations des eaux. Grâce à une meilleure gestion cantonale des eaux, les mesures nécessaires

peuvent être prises pendant les périodes de sécheresse afin de ne pas surexploiter les eaux et de protéger les écosystèmes aquatiques sensibles.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen, et compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La modification proposée de l'OEaux est compatible avec le droit en vigueur au sein de l'Union européenne (UE). Celle-ci applique depuis 2000 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 a pour objet d'établir un cadre communautaire pour la protection des eaux intérieures, des eaux superficielles, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines. La DCE oblige les États membres de l'UE à adopter une gestion intégrée des eaux. Ils sont par ailleurs tenus de communiquer leurs plans de gestion et de publier des rapports intermédiaires décrivant l'état d'avancement de la mise en œuvre. La DCE n'entraîne aucune obligation directe pour la Suisse.

Grâce à ce devoir de compte rendu en cas de sécheresse, la Confédération peut accomplir sa mission consistant à pourvoir à une utilisation rationnelle des eaux, ce qui va dans le sens de la DCE.

4 Commentaire des dispositions

4.1 Art. 48, al. 4 (nouveau)

Les périodes de sécheresse prolongée, marquée et généralisée sont définies à l'aide de l'indice de sécheresse du système national d'alerte et de détection précoce de la sécheresse développé par la Confédération. Ce système comprend une plateforme en ligne mise en service au printemps 2025. L'indice de sécheresse composé (*combined drought index*, CDI) offre un aperçu de la situation actuelle en matière de sécheresse dans les 38 régions d'alerte. Il se fonde sur les données des réseaux de mesure fédéraux, relatives notamment aux précipitations, aux débits et aux valeurs calculées pour l'humidité des sols. Les niveaux de sécheresse sont classés sur une échelle allant de 1 à 5.

L'été, l'approvisionnement en eau potable et en eau d'usage (p. ex. irrigation de terres agricoles) a des besoins de pointe durant des périodes de sécheresse, et les besoins en eau des écosystèmes aquatiques et de la végétation sont plus importants qu'en hiver. En conséquence et compte tenu des problèmes d'exécution de la législation sur la protection des eaux, la Confédération se limite à des analyses des périodes de sécheresse estivale.

Durant le semestre d'été, si les trois critères sont remplis – sécheresse prolongée, marquée et généralisée –, la période de sécheresse est nationale. C'est le cas si, pendant plus de deux semaines (= prolongée), un indice de sécheresse de niveau 3

(= marquée) concerne au moins 75 % du territoire national (= généralisée). Entre 1991 et 2020, ces conditions ont été réunies cinq fois : en 2003, 2007, 2011, 2018 et 2020.

Tous les cantons doivent faire un compte rendu à la Confédération si les trois critères susmentionnés sont remplis (sécheresse prolongée, marquée et généralisée). La Confédération informe alors les personnes chargées de la protection des eaux et de la pêche qui ont été déléguées par la Conférence des services de l'environnement de Suisse et par la Conférence des services de la faune, de la chasse et de la pêche. Le compte rendu est élaboré à l'issue de la période de sécheresse, sous la forme d'une enquête standardisée disponible sur la plateforme en ligne du système national d'alerte et de détection précoce de la sécheresse. En règle générale, les cantons ont deux mois pour répondre au questionnaire. Celui-ci permet aux experts des services cantonaux spécialisés d'évaluer facilement la sécheresse. Afin de répondre aux questions permettant d'aboutir à cette évaluation sommaire, les cantons s'appuient sur des données et informations déjà disponibles.

Le contenu du questionnaire est décrit dans la nouvelle annexe 4b de l'OEaux (point 4.2). Il a été défini d'après les relevés réalisés jusqu'à présent par la Confédération, puis ajusté en collaboration avec les différents représentants des services cantonaux spécialisés.

La Confédération examinera régulièrement les critères susmentionnés, qui déclenchent le compte rendu, et les adaptera si nécessaire. À l'avenir, si des périodes de sécheresse régionale devaient avoir, sur les eaux et sur leurs utilisations, des effets plus importants que ceux observés jusqu'à présent, la Confédération pourrait demander un compte rendu aux cantons concernés.

4.2 Annexe 4b – Ampleur du compte rendu (nouveau)

4.2.1 Effets de la sécheresse sur les eaux et leurs utilisations

Let. a : les cantons établissent une vue d'ensemble et procèdent à une évaluation sommaire des effets de la sécheresse sur les quantités d'eau dans les eaux (p. ex. assèchement des cours d'eau et tarissement des sources), sur la qualité de l'eau (p. ex. prolifération d'algues dans les lacs) et sur les populations de poissons, d'écrevisses et d'autres espèces animales et végétales menacées. Ils évaluent aussi les effets sur les différentes utilisations des eaux (p. ex. approvisionnement public en eau potable) et l'ampleur des conflits d'intérêts apparus autour de l'utilisation des eaux et de la protection des eaux.

4.2.2 Mesures à court terme prises par les cantons

Let. b : les cantons établissent une vue d'ensemble des mesures à court terme prises par les cantons eux-mêmes ou, le cas échéant, par les communes. Il s'agit d'appels à l'économie d'eau, de restrictions de certaines utilisations de l'eau potable (p. ex. interdiction du lavage des voitures ou du remplissage des piscines), de limitations et d'interdictions de prélèvements d'eau d'usage dans les eaux de surface et du sous-sol (p. ex. irrigation de terres agricoles). Les cantons ou les communes doivent également indiquer s'ils ont accordé des dérogations pour des prélèvements d'eau dans des cours

d'eau en autorisant des débits résiduels inférieurs (art. 32, let. d, LEaux). De plus, les cantons renseignent sur les éventuelles restrictions en cas de déversements de chaleur dans les cours d'eau ainsi que sur les dérogations accordées pour les déversements de chaleur (annexe 3.3, ch. 21, al. 4, OEaux). Les cantons donnent aussi une vue d'ensemble des mesures de protection prises pour les populations de poissons et d'écrevisses, pour les biotopes d'importance nationale et pour les espèces animales et végétales indigènes menacées d'extinction.

Let. c : les cantons indiquent la répartition des tâches entre canton et communes concernant la maîtrise des événements. Par exemple, des tâches cantonales peuvent être temporairement transférées aux communes. Les cantons font une évaluation générale de la collaboration avec les communes et décrivent les éventuels défis posés par la collaboration.

Let. d : les cantons font une évaluation générale de la collaboration avec les cantons voisins lors de l'ordonnance de mesures si les bassins versants couvrent plusieurs cantons, et avec les pays voisins si les bassins versants couvrent plusieurs pays. Ils décrivent les éventuels défis posés par la collaboration avec les cantons et les pays voisins.

4.2.3 Mesures à moyen et à long terme prises par les cantons

Let. e : les cantons fournissent des informations sur l'état actuel de l'élaboration et de la mise en œuvre d'instruments cantonaux de planification dans la gestion des eaux et dans la pêche.

Let. f : les cantons décrivent leur pratique en matière de coordination des prélèvements d'eau effectués dans des eaux de surface et du sous-sol au titre de l'approvisionnement en eau potable et en eau d'usage, afin de pourvoir à une utilisation rationnelle des eaux. De plus, la Confédération interroge les cantons pour savoir de quelles données relatives à l'utilisation réelle des eaux ils disposent pour leur gestion des eaux.

Let. g : les cantons décrivent les enseignements tirés de la maîtrise des événements et l'éventuelle nécessité d'agir du point de vue du canton et des communes. Ils indiquent à la Confédération les problèmes d'exécution survenus pendant la période de sécheresse et l'éventuel besoin d'adaptation des bases légales relatives à la sécheresse. Il s'agit de la LEaux, de l'OEaux, de la loi fédérale sur la pêche (RS 923.0), de l'ordonnance relative à la loi fédérale sur la pêche (RS 923.01), de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (RS 451), de l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage (RS 451.1) et de l'ordonnance sur la garantie de l'approvisionnement en eau potable lors d'une pénurie grave (RS 531.32).

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

L'introduction du devoir de compte rendu permettra à la Confédération de mieux assurer sa surveillance dans la protection des eaux et dans la pêche en cas de périodes de sécheresse prolongée, marquée et généralisée (cf. objectifs de la modification de l'OEaux au chap. 2). Jusqu'à présent, la Confédération a déjà effectué de tels relevés. Il ne faut donc pas s'attendre à des charges supplémentaires. La Confédération peut mener à bien ces tâches avec les ressources disponibles.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes

La Confédération estime que les charges de personnel pour remplir les questionnaires et assurer la coordination nécessaire avec les services cantonaux compétents correspondent à un ou deux jours de travail par canton et par événement. Les questionnaires sur la protection des eaux et sur la pêche sont conçus de sorte que les cantons peu concernés y consacrent moins de temps que les cantons fortement concernés. La mise en œuvre de la modification de l'ordonnance ne requiert ni relevés supplémentaires ni élargissement des réseaux de mesure existants ou collectes de données complexes sur les utilisations des eaux.

Si la Confédération constate de graves déficits d'exécution ou d'autres problèmes tels que d'importants conflits d'intérêts autour de l'utilisation des eaux, elle formule des recommandations à l'intention des cantons (p. ex. développement d'instruments stratégiques dans la gestion des eaux). Indirectement, cela peut engendrer une charge pour les cantons qui doivent, par exemple, planifier et mettre en œuvre des mesures ciblées. Les cantons ont la souveraineté sur l'eau et la compétence de décider eux-mêmes comment suivre les recommandations et pourvoir à une utilisation rationnelle des eaux.

Le devoir de compte rendu des cantons n'a aucune conséquence directe pour les communes. Si les cantons adaptent leur gestion des eaux suivant les recommandations de la Confédération, cela peut avoir des conséquences pour les communes.

5.3 Conséquences économiques

La modification de l'ordonnance n'a aucune conséquence directe pour l'économie. Si un canton adapte sa gestion des eaux suivant les recommandations de la Confédération, cela pourrait toutefois avoir des conséquences indirectes pour les entreprises (p. ex. interdictions de prélèvements d'eau dans des petits cours d'eau pour l'irrigation de terres agricoles ou réduction des dommages économiques du fait d'une gestion optimisée des eaux).

5.3.1 Vérifications préalables en vertu de l'art. 4, al. 1, LACRE

Le 29 septembre 2023, l'Assemblée fédérale a adopté la loi fédérale sur l'allégement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE ; RS 930.31). Un élément essentiel de cette loi est que, pour chaque nouveau projet législatif, il faut explicitement vérifier quatre possibilités de simplification pour les entreprises (« vérifications préalables »). Les points suivants abordent ces quatre vérifications préalables (points 5.3.1.1 à 5.3.1.4) ainsi que l'estimation des coûts de la réglementation (point 5.3.2).

5.3.1.1 Vérification préalable 1 en vertu de l'art. 4, al. 1, let. a, LACRE : simplifications pour les petites et moyennes entreprises (PME)

Le compte rendu des cantons en cas de sécheresse oblige les cantons à informer la Confédération des effets des périodes de sécheresse et des mesures prises. Les entreprises ne se voient pas imposer d'obligations directes supplémentaires. Concernant la vérification préalable 1, il n'est donc pas possible d'appliquer des règles simplifiées pour les PME.

5.3.1.2 Vérification préalable 2 en vertu de l'art. 4, al. 1, let. b, LACRE : prévention d'un « Swiss finish »

L'introduction du devoir de compte rendu des cantons n'entraîne pas d'obligations directes supplémentaires pour les entreprises. Concernant la vérification préalable 2, la modification de l'OEaux n'impose donc pas aux entreprises des exigences plus élevées que les réglementations étrangères comparables. Par conséquent, la modification proposée de l'OEaux ne constitue pas un « Swiss finish ».

5.3.1.3 Vérification préalable 3 en vertu de l'art. 4, al. 1, let. c, LACRE : simplification de l'exécution grâce à des moyens électroniques

Le compte rendu des cantons est effectué électroniquement sur la plateforme en ligne du système national d'alerte et de détection précoce de la sécheresse. Les services cantonaux spécialisés en charge de la protection des eaux et de la pêche rempliront des formulaires standardisés sur les effets de la sécheresse et sur les mesures prises, et les transmettront à la Confédération. La présente modification de l'OEaux n'implique pas de comptes rendus supplémentaires des entreprises à l'intention des services cantonaux spécialisés.

La décision et la manière de mettre en œuvre les éventuelles recommandations de la Confédération pour une gestion durable des eaux relèvent toujours de la responsabilité des cantons, qui disposent des ressources en eau. Les cantons ont la compétence de définir eux-mêmes les procédures d'autorisations ou de dérogations (p. ex. autorisations de prélèvements d'eau pour l'irrigation de terres agricoles), et de décider eux-mêmes comment garantir l'exécution de la législation sur la protection des eaux durant des périodes de sécheresse, restreindre les utilisations des eaux si nécessaire, et procéder le cas échéant à des contrôles dans les entreprises. Il est donc aussi de la responsabilité des cantons d'utiliser des moyens électroniques pour simplifier l'exécution.

5.3.1.4 Vérification préalable 4 en vertu de l'art. 4, al. 1, let. d, LACRE : abrogation de réglementations dans le même domaine

L'introduction du devoir de compte rendu des cantons n'entraîne pas d'obligations directes supplémentaires pour les entreprises. L'abrogation d'autres réglementations n'est donc pas nécessaire à ce titre.

5.3.2 Estimation des coûts de la réglementation selon l'art. 5 LACRE

L'introduction du devoir de compte rendu des cantons n'entraîne pas d'obligations directes supplémentaires pour les entreprises. Les entreprises ne doivent pas s'attendre à devoir assumer les coûts de la réglementation visés à l'art. 5 LACRE.

5.4 Conséquences sociales

La modification de l'ordonnance n'a pas de conséquence directe pour la société.

5.5 Conséquences environnementales

La modification de l'ordonnance peut avoir des effets positifs sur l'environnement et, en particulier, sur les écosystèmes aquatiques. Cela peut être le cas si des cantons mettent en œuvre les recommandations de la Confédération et s'assurent par exemple que les prélèvements d'eau sont harmonisés avec le volume d'eau disponible actuellement et à l'avenir. Cela réduit la pression sur les eaux (p. ex. les petits et moyens cours d'eau) qui ne seront plus adaptées, à terme, à l'approvisionnement en eau d'usage pour l'irrigation de terres agricoles.

5.6 Autres conséquences

La modification de l'ordonnance n'a pas d'autres conséquences.