

### Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

à l'appui

d'un projet de loi modifiant la loi sur le fonds cantonal des eaux et en réponse au postulat 18.187, du 28 septembre 2018, « Neuchâtel, un canton bientôt sans pesticides de synthèse ? »

(Du 29 mars 2021)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

#### RÉSUMÉ

Suite à l'adoption du postulat 18.187 par le Grand Conseil, le Conseil d'État a étudié la possibilité de légiférer sur l'interdiction d'utiliser des pesticides de synthèse. Il a également examiné les mesures qui pourraient être mises en œuvre dans cette optique.

La qualité des eaux de surface et souterraines ainsi que celle de l'eau potable évoquée dans le postulat sont scrupuleusement surveillées dans notre canton. On peut notamment affirmer que nos ressources en eau potable sont globalement de bonne qualité. En cas de pollutions ou de non-conformités, les services de l'État responsables prennent rapidement les mesures qui s'imposent afin de protéger la santé humaine et l'intégrité de l'environnement.

Concernant la réduction des produits phytosanitaires, un plan d'action national est actuellement mis en œuvre afin de réduire de 50% les risques liés à ces substances jusqu'en 2027. De plus, une initiative parlementaire (19.475) largement soutenue vise à inscrire les objectifs du plan d'action national dans la loi afin de renforcer leur caractère contraignant. De nouvelles mesures fédérales seront mises en œuvre par ce biais dans les mois à venir.

Une interdiction stricte des pesticides et des biocides, comme l'exigent les deux initiatives populaires fédérales ainsi que le postulat ci-dessus, aurait des conséquences de grande ampleur pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire helvétique, voire même pour la santé publique dans le cas des biocides.

Quant aux prérogatives légales, un avis juridique indépendant confirme que les cantons et les communes n'ont pas la compétence d'interdire largement l'usage de produits phytosanitaires ou de biocides. En matière d'utilisation et de surveillance des pesticides, le canton dispose par contre de la compétence d'exécution du droit fédéral et les instruments de droit privé. Le Conseil d'État a dès lors décidé d'élaborer un plan d'action cantonal comprenant quinze actions qui visent la réduction des risques liés à l'utilisation de produits phytosanitaires et des biocides.

Au vu du cadre légal fédéral exhaustif et contraignant pour le canton et étant donné le plan d'action phytosanitaire et biocides cantonal ambitieux prévu par le Conseil d'État, ce dernier propose le classement du postulat 18.187.

Finalement, un second rapport traitant la qualité analytique des eaux est en préparation afin de répondre précisément à la motion 19.183 du 2 octobre 2019. Il approfondira notamment la problématique du chlorothalonil et des néonicotinoïdes. À ces fins, des prélèvements sont encore réalisés en 2021.

#### 1. POSTULAT DÉPOSÉ

En date du 23 janvier 2019, votre Conseil acceptait le postulat 18.187, dont nous vous rappelons la teneur ci-dessous :

#### 18.187

Neuchâtel, un canton bientôt sans pesticides de synthèse ?

#### Contenu

Le Grand Conseil propose au Conseil d'État d'étudier l'opportunité de prendre des mesures ou de légiférer sur l'interdiction d'utiliser des pesticides de synthèse et d'établir un rapport sur les résultats de son étude, accompagné, cas échéant, de propositions.

#### Développement :

Le Grand Conseil propose au Conseil d'État d'étudier l'opportunité de prendre des mesures ou de légiférer sur l'interdiction d'utiliser des pesticides de synthèse et d'établir un rapport sur les résultats de son étude, accompagné, cas échéant, de propositions.

En 2014, une étude menée par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), en collaboration avec cinq cantons, a démontré que les cours d'eau étaient très pollués. Pas moins de 104 pesticides différents, en majorité des produits phytosanitaires, ont été trouvés dans la presque totalité des rivières.

En mai 2015, les Verts vaudois, par l'intermédiaire du député Yves Ferrari, déposaient une motion demandant au Conseil d'État de prendre toutes les mesures nécessaires et indispensables pour interdire la vente et la dissémination du glyphosate, reconnu « cancérigène probable pour l'Homme » par l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Le Conseil d'État vaudois y donne suite en juillet de cette année, en proposant un plan d'action visant à se passer de ce dangereux pesticide. De même, il s'est engagé à établir un état des lieux de l'utilisation de ce pesticide par les services cantonaux, les communes, les entités paraétatiques et les particuliers et, surtout, à renoncer à son utilisation par les services étatiques et paraétatiques. Enfin, le canton de Vaud a annoncé sa volonté d'interdire purement et simplement son utilisation dans les domaines agricoles, arboricoles et viticoles appartenant au canton d'ici à 2022 au plus tard.

En novembre 2016, le parlement jurassien votait pour un programme de réduction des pesticides d'au moins 50%. Objectif premier : sauver les abeilles.

Deux études annonçaient, fin 2017, une diminution d'un tiers des oiseaux des campagnes françaises en dix-sept ans. Une disparition massive a également été observée en Suisse. En cause, principalement l'uniformisation des cultures et l'utilisation de pesticides et d'engrais chimiques.

En trente ans, près de 80 % des insectes auraient disparu en Europe. Ce déclin catastrophique est dû à l'intensification des pratiques agricoles et au recours aux pesticides. Il menace la chaîne alimentaire.

En janvier de cette année a abouti l'initiative nationale « Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse », lancée par un collectif neuchâtelois indépendant. L'initiative demande l'interdiction de l'usage et de l'importation des pesticides sur le territoire suisse afin de « créer les conditions-cadres nécessaires pour disposer d'une agriculture durable et respectueuse de la santé publique ».

À ce jour, 80 à 90% des 2'000 tonnes de pesticides vendues par an en Suisse sont utilisées dans l'agriculture.

Récemment, le Conseil fédéral a fait part de son intention d'augmenter considérablement les taux de concentrations maximaux de 25 pesticides, dont le glyphosate : les concentrations permises de pesticides dans l'eau pourraient être bientôt multipliées par cent (révision de l'Ordonnance sur la protection des eaux).

Le canton de Neuchâtel peut se targuer d'avoir 20% de ses surfaces viticoles certifiées bio, contre une moyenne suisse à (seulement) 5%. En effet, notre canton a vu naître les pionnières et pionniers du raisin bio, notamment le domaine des Coccinelles, à Gorgier, au début des années 1990. Ils ont constaté que l'utilisation irraisonnée de produits phytosanitaires issus de la chimie a conduit à une réalité effrayante : la terre viticole, empoisonnée, est impropre au recyclage. Elle doit être détruite en la brûlant, causant des coûts énormes.

En revanche, dans l'agriculture, le nombre d'exploitations certifiées bio est inférieur à la moyenne suisse, quand bien même notre canton est un des seuls à financer des formations permanentes pour les agriculteurs et agricultrices bio à hauteur de 200 francs par an (peu utilisé). C'est également un des premiers à offrir à tout agriculteur et agricultrice un budget de reconversion sans engagement.

Les Neuchâteloises et les Neuchâtelois ont accepté à une belle majorité les deux initiatives alimentaires soumises au peuple suisse ce 23 septembre 2018, démontrant une nouvelle fois qu'elles et ils sont particulièrement sensibles à la qualité des denrées alimentaires qu'elles et ils consomment.

Le peuple neuchâtelois veut des produits et un environnement sans pesticides de synthèse. Le canton de Neuchâtel a l'expérience et peut se donner les moyens de devenir le premier sans pesticides de synthèse.

Notre Parlement aura-t-il le courage politique d'aller jusqu'au bout de la démarche ? Ne laissons pas passer notre chance.

### 2. POLITIQUE NATIONALE EN MATIÈRE DE RÉDUCTION DES PRODUITS PHYTOSANITAIRES

#### 2.1. Plan d'action phytosanitaire national

En septembre 2017, le Conseil fédéral a adopté le plan d'action national visant à la réduction des risques et à l'utilisation durable des produits phytosanitaires. Les risques devront être divisés par deux et les alternatives à la protection phytosanitaire chimique sont encouragées. Le Conseil fédéral a fixé huit objectifs ainsi que 51 mesures existantes et nouvelles devant permettre de les atteindre.

Depuis l'adoption du plan par le Conseil fédéral, des mesures sont mises en place au fur et à mesure par les offices fédéraux et les cantons. Selon son bilan en septembre 2020, soit trois ans après l'adoption du plan, la Confédération rapporte que de grandes étapes ont déjà été franchies dans la réalisation des objectifs.

En ce qui concerne la réduction du recours aux produits phytosanitaires en agriculture, de nouveaux paiements directs favorisant la lutte mécanique contre les mauvaises herbes ont été introduits et constituent un moyen de substitution aux herbicides. De nouvelles contributions sont proposées pour diminuer l'emploi d'insecticides et de fongicides dans les cultures nécessitant de lourds traitements phytosanitaires, comme la viticulture et la culture de la betterave sucrière. Ces aides complètent les contributions extenso aux grandes cultures. Grâce à ces incitations, plus de la moitié des surfaces agricoles seront bientôt cultivées sans insecticide et sans fongicide en Suisse. La recherche agronomique suisse s'engage prioritairement dans le développement d'une protection durable des cultures afin d'employer de nouvelles méthodes de substitution aux produits phytosanitaires à moyen terme.

En outre la nécessité de freiner la dissémination des produits phytosanitaires dans les eaux a conduit la Confédération à fixer des prescriptions d'application plus strictes dans l'homologation de ces produits afin de réduire le ruissellement. La mise en place de systèmes modernes de nettoyage des réservoirs et l'aménagement de places de lavage conformes sont encouragés afin d'empêcher les déperditions dans l'environnement lors du nettoyage des pulvérisateurs.

Concernant l'utilisation des produits phytosanitaires dans un cadre non professionnel (privé, loisirs), la Confédération a publié et communiqué une liste restrictive. Celle-ci est la condition pour que les utilisatrices et utilisateurs non professionnels n'aient désormais accès qu'à des produits adaptés, notamment en termes de toxicité et de dosage simplifié. Le respect de l'accès restreint aux produits phytosanitaires pour les utilisations non professionnelles dans les magasins est régulièrement contrôlé par les cantons.

Le canton de Neuchâtel met en œuvre le plan d'action national depuis 2018.

#### 2.2. Initiatives populaires contre les pesticides et pour une eau propre

L'initiative populaire « Pour une eau potable propre et une alimentation saine – Pas de subventions pour l'utilisation de pesticides et l'utilisation d'antibiotiques à titre prophylactique », déposée début 2018, demande une modification de la Constitution garantissant que les paiements directs ne seront accordés qu'aux exploitations agricoles qui ne recourent pas à l'utilisation des produits phytosanitaires, qui pratiquent l'élevage sans utiliser des antibiotiques à titre prophylactique et dont le cheptel peut être nourri avec des aliments issus de l'exploitation. Or, une acceptation de l'initiative populaire aurait pour l'agriculture suisse des conséquences que le Conseil fédéral juge trop préjudiciables et de trop grande ampleur.

D'un côté, une interdiction complète d'utiliser des produits phytosanitaires et d'acheter des aliments pour animaux entraînerait une forte diminution de la production dans de nombreuses exploitations bénéficiant de paiements directs. D'un autre côté, il est à craindre que la charge environnementale augmente en raison d'une intensification de la production agricole. En effet, les exploitations agricoles risquent d'être plus nombreuses à quitter le système des paiements directs et ne seront alors plus tenues de respecter les exigences écologiques des PER.

L'initiative populaire « Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse », déposée en mai 2018, réclame l'interdiction d'utiliser des produits phytosanitaires de synthèse dans la production agricole, dans la transformation de produits agricoles ainsi que pour l'entretien des sols et des paysages. Elle entend également interdire l'importation à des fins commerciales de denrées alimentaires contenant des pesticides de synthèse ou pour la production desquelles des pesticides de synthèse ont été utilisés.

Selon le Conseil fédéral, l'acceptation de l'initiative « Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse » aurait des conséquences préjudiciables importantes pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire suisses. La Confédération souligne qu'elle répond déjà aux préoccupations de cette initiative par diverses mesures qui relèvent du plan d'action concernant les produits phytosanitaires. En outre, elle propose dans la Politique agricole de renforcer le dispositif, sans pour autant restreindre totalement la marge de manœuvre des secteurs agricole et agroalimentaire.

Ces initiatives populaires fédérales démontrent par ailleurs déjà que la compétence d'interdire l'usage des produits phytosanitaires se situe bien au niveau fédéral.

### 2.3. Initiative parlementaire pour réduire le risque de l'utilisation des pesticides

Le 3 juillet 2020, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États a déposé une initiative parlementaire (19.475) qui exige qu'une trajectoire de réduction soit

inscrite dans la législation avec des valeurs cibles pour les risques découlant de l'utilisation de pesticides.

Le contenu de la nouvelle réglementation proposée se fonde sur le plan d'action phytosanitaire du Conseil fédéral. Les objectifs du plan d'action doivent être inscrits dans la loi afin de renforcer considérablement leur caractère contraignant. D'ici à 2027, les risques liés à l'utilisation de produits phytosanitaires auxquels sont exposés les eaux de surface, les habitats proches de l'état naturel et les eaux souterraines utilisées comme eau potable doivent être réduits de 50%. Si les risques restent inacceptables, le Conseil fédéral peut définir une nouvelle trajectoire de réduction.

Les pesticides comprennent non seulement les produits phytosanitaires mais aussi les produits biocides. Par conséquent, l'initiative veut également réduire les risques liés à l'utilisation de ces derniers. Le projet de réglementation inclut tous les domaines d'utilisation : l'agriculture, les pouvoirs publics et le secteur privé.

La commission fédérale considère que son projet permet de réglementer l'utilisation de pesticides de manière plus stricte et de réduire considérablement les risques qui en découlent pour l'être humain, les animaux et l'environnement. Elle souhaite ainsi contribuer à garantir la disponibilité illimitée d'une eau potable de haute qualité ainsi qu'une meilleure protection de la multiplicité des espèces dans les habitats aquatiques et de la biodiversité en général.

Le Conseil fédéral a préavisé positivement les objectifs de l'initiative parlementaire et le Conseil des États l'a adoptée. Le Conseil national l'a également soutenue en session de printemps 2021. La loi ainsi renforcée permettra une meilleure protection des eaux à travers la Suisse.

Le Conseil d'État du canton de Neuchâtel a soutenu la concrétisation de cette initiative parlementaire, en renforcement du plan d'action phytosanitaire fédéral.

## 3. COMPÉTENCES ET PERSPECTIVES EN MATIÈRE D'INTERDICTION DES PESTICIDES

#### 3.1. Avis de droit de Me Isabelle Romy, Université de Fribourg et EPFL

Un avis juridique (annexe 2) a été requis afin de déterminer la marge de manœuvre dont dispose le Conseil d'État en matière d'interdiction d'usages des pesticides au niveau cantonal. Il s'avère que celle-ci est très restreinte, la compétence étant du ressort de la Confédération. En effet, cette dernière a légiféré de manière « exhaustive » sur les aspects de l'homologation et de l'utilisation des pesticides dans des buts de protéger la santé et l'environnement. Les cantons et les communes ne peuvent dès lors pas légiférer dans ces domaines.

La législation fédérale n'est cependant pas entièrement exclusive en la matière et laisse une très faible marge de manœuvre aux cantons, ceci pour autant que des lacunes quant à l'évaluation des risques soient avérées et démontrées. Il faudrait alors prouver que des espèces animales et végétales échappent à la réglementation fédérale. Malgré cela, l'interdiction cantonale d'un produit phytosanitaire homologué se heurterait au principe constitutionnel de la primauté du droit fédéral.

En sus, les cantons ont des compétences d'exécution en termes d'utilisation de pesticides et de surveillance en respectant les principes d'intérêt public et de proportionnalité. Dans ce contexte, il convient notamment de citer la mise en place et le contrôle de zones de protection des eaux et le traitement des eaux usées et polluées. Plusieurs actions du plan d'action cantonal visent d'ailleurs un renforcement de l'exécution en la matière.

Il est également évident que les cantons et les communes peuvent recourir au droit privé pour régler l'utilisation des pesticides sur leurs propriétés. C'est ce que prévoit le plan d'action cantonal avec la reconversion biologique des terres agricoles et viticoles de l'État comme par ailleurs la Ville de Neuchâtel.

Finalement, l'État et les collectivités publiques peuvent réduire d'avantage l'utilisation de produits phytosanitaires dans l'entretien du domaine public, des routes et talus. Une mesure qui fait également partie du plan d'action cantonal.

### 3.2. Interdiction d'usage des produits phytosanitaires en agriculture dans les surfaces de protection

Différentes législations interdisent l'utilisation de certains produits en fonction de diverses zones de protection.

Selon l'Ordonnance sur les produits phytosanitaires (OPPh) et l'Ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim), l'emploi de produits phytosanitaires est interdit dans la zone de protection des eaux souterraines S1. Dans les zones de protection des eaux souterraines S2, respectivement S2 et Sh de protection des eaux souterraines, c'est l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) qui détermine les produits phytosanitaires soumis à interdiction. Il est en outre interdit d'employer des produits phytosanitaires destinés à éliminer des plantes ou des parties de plantes indésirables ou à influencer une croissance indésirable sur les toits et les terrasses, les emplacements servant à l'entreposage, les routes, les chemins et les places et à leurs abords, ainsi que sur les talus et les bandes de verdure le long des routes et des voies ferrées.

L'ORRChim précise également qu'il est interdit d'utiliser des produits phytosanitaires dans les réserves naturelles, les roselières, les marais, les haies, les bosquets, ainsi que dans les eaux superficielles et leurs abords. En définissant des zones de protection de la nature au niveau communal (ZP2), en reprenant ces dispositions lors de l'élaboration des plans d'affectations cantonaux des zones naturelles à protéger (ZP1) et en l'élargissant aux zones-tampon lorsqu'elles sont nécessaires, le canton a ainsi soustrait une partie non négligeable du territoire à l'usage des produits phytosanitaires.

Lorsque la protection de sites favorables à la biodiversité passe par des contrats en application de la loi cantonale sur la protection de la nature, l'interdiction d'appliquer des produits phytosanitaires est la règle, leur utilisation, l'exception et cette dernière est soumise à autorisation.

Enfin, la mise en œuvre prochaine, dans le cadre de la révision des plans d'aménagements communaux, de l'espace réservé aux eaux garantira une exploitation extensive des surfaces agricoles situées en bordure des rivières et lacs.

Le canton use ainsi de sa compétence d'interdire, respectivement de réduire drastiquement l'usage de produits phytosanitaires dans les périmètres où il en a la prérogative.

#### 3.3. Perspectives de la production agricole sans pesticides

À l'instar des médicaments en médecine humaine, les phytosanitaires de synthèse peuvent participer à la bonne santé de la production végétale. Les interdire complètement compromettrait substantiellement le potentiel de production indigène, avec en corollaire une dépendance accrue à l'importation de la production étrangère, par ailleurs moins exigeante en matière d'usage des produits phytosanitaires.

En effet, une telle interdiction ferait diminuer la production indigène. De plus, la fabrication, le stockage et la transformation des produits seraient liés à des coûts et des risques pour la sécurité des denrées alimentaires plus élevés. La liberté de choix des consommateurs quant au mode de production des denrées alimentaires d'origine suisse ou étrangère serait aussi considérablement retreinte.

### 3.4. Une définition des pesticides qui inclut les biocides

Les produits biocides font partie de notre quotidien. Ils incluent les désinfectants domestiques ou ceux utilisés à l'hôpital, les raticides, les insectifuges, les aérosols et peintures anti moisissures, les comprimés de purification de l'eau et de nombreux autres produits. Ce sont des substances actives ou des préparations qui sont utilisées ailleurs que dans l'agriculture et qui sont destinées à détruire, repousser ou rendre inoffensifs des organismes dits « nuisibles » ou « nocifs » (insectes, champignons, bactéries, rongeurs, algues, etc.) par une action chimique ou biologique. Ce dernier élément de la définition est déterminant : un produit qui agit par une action physique n'est pas un produit biocide.

Les biocides peuvent être divisés, sommairement, en quatre grands groupes : les désinfectants, les produits de protection, les antiparasitaires et les autres produits biocides (produits antisalissure par exemple). Ces produits sont généralement commercialisés pour lutter contre des pathogènes et micro-organismes non désirés.

Comme exemple, on peut citer : l'ozone, l'eau de javel ou le dioxyde de chlore qui sont de puissants désinfectants utilisés dans le traitement de l'eau potable, de refroidissement ou de lavage dans l'industrie alimentaire. L'eau des piscines est également traitée avec du chlore ou du brome, afin d'éviter toutes proliférations de pathogènes. Ce ne sont pas des pesticides ni des phytosanitaires, mais des biocides, de même que divers antifongiques (organomercuriels autrefois, interdits aujourd'hui) et antibactériens utilisés pour la conservation des pâtes à papier (exemple : benzothiazoled based). Ils jouent également un rôle indispensable dans le domaine médical afin d'éviter la transmission de pathogènes aux patients et aux soignants. Dans le cadre de la pandémie mondiale du COVID-19, l'utilité des solutions et des gels hydro alcooliques en tant que biocide n'est plus à démontrer. Les biocides sont soumis à réglementation nationale et il existe également une directive européenne.

L'interdiction pure et simple des biocides poserait des problèmes majeurs en matière d'hygiène et de santé publique.

### 4. SYSTÈMES DE CONTRÔLE DES EAUX ET QUALITÉ DES EAUX POTABLES

#### 4.1 Surveillance des eaux souterraines et de surface

Dans le canton de Neuchâtel, c'est le service de l'énergie et de l'environnement (SENE) qui s'assure que les eaux souterraines et de surface ont une qualité conforme à la législation et en matière de protection générale de l'environnement. Le SENE se base sur la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) et l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux). Il met en place les mesures nécessaires pour pallier aux déficits qualitatifs qui peuvent être mis en évidence.

Le SENE entretien un réseau de surveillance des eaux souterraines qui compte 34 points. Des prélèvements instantanés d'eaux brutes (dans la ressource avant tout traitement) sont effectués annuellement deux fois sur tous les points et quatre fois pour certains points. De ces 34 points, 17 font partie du réseau de surveillance national NAQUA. En plus des paramètres chimiques classiques (ammonium, nitrites, nitrates, chlorures, sulfates et matière organique dissoute qui sont normées dans l'OEaux.), le SENE effectue des analyses de micropolluants comme les produits phytosanitaires, des insecticides, des répulsifs, des résidus médicamenteux, des composés volatils et d'autres traceurs d'eaux usées comme des succédanés de sucre ou des anticorrosifs. Le choix des paramètres s'appuie sur les listes qui sont transmises pas la Confédération dans le cadre du réseau de surveillance NAQUA.

Le SENE entretient également un réseau de surveillance des eaux de surface qui comporte 54 points dont 3 font partie du réseau national NAWA. Depuis 2014, les prélèvements sur les 3 points NAWA ainsi que sur le Doubs en amont des Brenets sont effectués mensuellement. Pour les autres points, les prélèvements sont effectués mensuellement sur un des cinq bassins versants du canton, en effectuant un tournus sur cinq ans. Les paramètres de bases analysés sont ceux normés dans le système modulaire gradué de la Confédération et le nombre de micropolluants recherchés avoisine la centaine pour les eaux de surface.

Pour le lac de Neuchâtel, sa surveillance est coordonnée avec celle des lacs de Bienne et Morat (mise en commun du matériel). Chaque mois un profil de température, du pH, de la conductivité, de la transparence et de l'oxygène dissous est effectué sur chaque mètre à l'aide d'une sonde multi paramètres. Le point de mesure se situe au point le plus profond du lac, soit à 152 mètres en face de la pointe du Grain (Bevaix). Une analyse du zooplancton et du phytoplancton est également faite chaque mois pour être transmise pour détermination et comptage à deux mandataires externes. Deux fois par an, en février et en octobre, des prélèvements sont effectués à plusieurs profondeurs. Des analyses de micropolluants sur la tranche de 0-40 m sont effectuées une fois par an.

Un rapport d'informations sur la qualité des eaux souterraines et de surface du canton est en cours d'élaboration concernant les données de 2014 à 2021. En 2020, le SENE a intégré dans ses programmes d'analyses la recherche des néonicotinoïdes dans les eaux. Ils se poursuivent en 2021. Les résultats qui en seront issus permettront de répondre à la motion 19.183. Ce rapport sera disponible pour l'automne 2021.

#### 4.2 Surveillance de la qualité de l'eau potable

L'eau potable est régie au niveau fédéral par la loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels. Elle est définie comme étant : *l'eau, soit en l'état, soit après traitement, destinée à la boisson, à la cuisson, à la préparation de denrées alimentaires ou au nettoyage d'objets usuel.* L'eau potable ne doit présenter aucune altération de l'odeur, du goût et de l'aspect, tandis que le type et la concentration des microorganismes, parasites et contaminants ne doivent présenter aucun danger pour la santé. Le contrôle de la conformité de l'eau potable est de la responsabilité du distributeur dans le cadre de l'autocontrôle qui est une obligation légale. Le canton par l'intermédiaire du service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV) ayant un rôle de surveillance.

Les normes et exigences concernant l'eau potable se retrouvent dans les diverses ordonnances accompagnant la loi, elles sont donc communes à tous les cantons. L'eau potable étant une denrée alimentaire, l'art. 26 de la loi sur les denrées alimentaires (LDAI) portant sur l'autocontrôle lui est applicable. L'obligation d'autocontrôle s'applique à la fois aux distributeurs d'eau communaux et régionaux et aux fournisseurs d'eau potable et d'eau minérale. Par conséquent, la surveillance de l'eau est assurée par les distributeurs qui doivent informer les autorités dès qu'un problème est détecté et par les services du canton lors d'inspections et de campagnes d'analyse. Les contrôles sont effectués en se basant sur une analyse de risques de chacune des ressources. Quiconque distribue de l'eau potable par une installation servant à la distribution d'eau est tenu de fournir au consommateur intermédiaire ou final, au moins une fois par an, des informations exhaustives sur la qualité de cette eau.

La qualité de l'eau potable est généralement bonne dans le canton de Neuchâtel. Les ressources utilisées permettent d'avoir une eau potable qui répond pleinement aux exigences élevées de la législation. La surveillance active des ressources permet de détecter les problèmes et de prendre les décisions nécessaires pour protéger les consommateurs. Dans le cadre de cette surveillance, les distributeurs doivent s'assurer :

- d'avoir un concept d'autocontrôle établi sur la base d'une analyse des risques (art. 78-79 ODAIOUs). Ils doivent recenser les différents dangers et évaluer le risque associé conformément à la méthode HACCP ou en se basant sur la directive SSIGE W12 :
- que l'eau distribuée doit répondre aux exigences microbiologiques et chimiques de l'Ordonnance sur l'eau potable et l'eau des installations de baignade et de douche accessibles au public (OPBD, RS 817.022.11);
- de faire contrôler et entretenir leurs installations régulièrement par du personnel qualifié. Les règles reconnues de la technique doivent être respectées pour la construction, la transformation et l'exploitation d'installations dévolues à la distribution d'eau potable.

Ces divers points sont contrôlés et surveillés par l'autorité cantonale qui constate les nonconformités et qui exige les corrections nécessaires lorsque cela s'avère nécessaire. Ces inspections ont révélé que de nombreuses infrastructures communales sont vieillissantes et ne répondent plus à l'état de la technique. La correction de ces problèmes prendra du temps, étant donnés les budgets en jeu. Les diverses analyses issues des autocontrôles et des contrôles mettent en évidence les éventuels problèmes et permettent de cibler les actions nécessaires. Dans de très rares cas la qualité de la ressource d'eau est insuffisante et elle ne peut plus être utilisée dans le cadre d'un captage. Actuellement, trois captages se trouvant sur le Val-de-Ruz sont fermés et l'eau n'est plus utilisée pour alimenter les réseaux. Les raisons de cette fermeture sont liées à la présence de résidus phytosanitaires, mais également à cause de risques de contaminations microbiologiques. Ces ressources pourraient être rouvertes avec des aménagements adéquats et des zones de protections étendues, en améliorant par exemple l'application de la règlementation d'utilisation des bien fonds en zone de protection S et, cas échéant, en révisant les zones de protection S là où c'est nécessaire. Ce travail est en cours.

Ces problèmes ont également montré que deux piliers indépendants d'alimentation d'une distribution d'eau potable contribuent à une haute sécurité d'approvisionnement en cas d'urgence. Les diverses interconnexions entre les réseaux d'alimentation en eau du canton de Neuchâtel permettent de faire face à ce type de problèmes. Il est donc important, dans l'alimentation en eau potable, de diversifier les ressources afin d'éviter toute pénurie consécutive à une pollution ou alors des effets du changement climatique.

### 5. PLAN D'ACTION PHYTOSANITAIRE ET BIOCIDES CANTONAL

Au canton de Neuchâtel, un comité de pilotage phytosanitaire a été créé au sein du Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE) en 2018 déjà. Cette plateforme est entre autre chargée de la mise en œuvre cantonale du plan d'action fédéral. Le Conseil d'État s'est positionné pour un renforcement du plan d'action phytosanitaire au niveau cantonal. Un tableau de bord permet de développer les mesures et de fixer des objectifs spécifiques pour Neuchâtel ainsi que de poursuivre leur mise en application. Le monitoring de la mise en œuvre cantonale du plan d'action fédéral pourra être présenté tous les quatre ans au Grand Conseil.

Dans le cadre des travaux de mise en œuvre du plan d'action fédéral, l'État a élaboré 15 actions en lien avec la réduction des risques des produits phytosanitaires spécifiquement pour le canton de Neuchâtel.

	Actions	Services- pilotes
A1	Reconversion biologique des terres de l'État	SAGR
A2	Création d'un pôle de conseil viticole biologique Trois-Lacs	SAGR
А3	Encouragement des mesures de lutte biologique en agriculture (vigne, herbage, maïs)	SAGR
A4	Renforcement du réseau (agro-) météorologiques cantonal	SAGR
A5	Remplacement du traitement hélicoptère par des drones	SAGR
A6	Limitation des risques liés à l'usage de la cyperméthrine en forêt	SFFN
A7	Renoncement à l'usage de produits phytosanitaires dans l'entretien des routes et talus	SPCH
A8	Sensibilisation de la population et des entreprises sur l'utilisation des pesticides, biocides et autres produits toxiques	SENE
A9	Renforcement de la surveillance cantonale des eaux	SENE
A10	Réduction des risques phytosanitaires au Val-de-Ruz	SENE
A11	Campagne de contrôle du respect des zones de protection des eaux	SAGR
A12	Traitement des micropolluant des stations d'épuration	SENE
A13	Crédits améliorations foncières pour places de remplissage/lavage	SAGR
A14	Détermination de l'espace réservé aux eaux dans les plans communaux d'affectation des zones	SCAT
A15	Contribution à la qualité des eaux souterraines par une sylviculture proche de la nature	SFFN

Huit actions se concentrent en particulier sur la réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires dans plusieurs domaines par renoncement ou remplacement par une lutte biologique. Une des plus importantes actions sera le concept de reconversion des terres de l'État en agriculture biologique. L'État est propriétaire de dix domaines agricoles et de quelque 1'237 hectares de terres agricoles exploitées par 127 fermiers et fermières, dont déjà plus d'un tiers (33.8%) sont exploitées en agriculture biologique. Au niveau viticole, il s'agit de 55 parcelles affermées à 29 vignerons et vigneronnes pour 20.3 hectares, dont 61.6% sont désormais exploités en production biologique. Un concept est mis en place afin de poursuivre cette reconversion des terres de l'État. Il s'agit ici de tenir compte des différents cas de baux qui nécessitent chacun une approche respectueuse de la législation sur le bail à ferme agricole. Ce changement devra notamment être soutenu par la création d'un poste de conseiller ou conseillère spécialisé-e en viticulture biologique à 60%. Il ou Elle s'occupera de la veille technologique, de la vulgarisation professionnelle, offrira de la formation continue et des conseils pratiques adaptés aux besoins régionaux.

Également en agriculture, les luttes biologiques contre le campagnol, les vers de la grappe et la pyrale du maïs seront soutenues par un encouragement matériel ou, cas échéant, par une mutualisation via le fonds viticole et agricole. En viticulture, il est prévu de renforcer le réseau agro-météorologique dans le canton afin d'améliorer la résolution spatiale des prévisions et des modèles. Ces données permettent aux exploitants de se référer à des prévisions fiables sur l'apparition d'organismes nuisibles importants et traiter leur culture de manière plus ciblée dans le temps.

Grâce à une vulgarisation technique pilotée par la station viticole cantonale, l'utilisation des drones pour l'épandage aérien des fongicides sera promue de manière ciblée. L'acquisition de ces engins par des groupements de producteurs sera encouragée financièrement par l'État. L'objectif étant le remplacement des traitements aériens par hélicoptère dans le canton puisque le risque de dérive des produits dans des zones sensibles est élevé avec cette technique.

En matière de sylviculture, l'utilisation de la cyperméthrine dans le cadre de la protection du bois dans l'exploitation des forêts devra être réduite par une coordination avec les acheteurs permettant une évacuation rapide des bois et par la recherche d'alternatives afin d'éviter les traitements. Au niveau de l'entretien des routes, l'objectif est l'abandon complet du recours aux herbicides sur le territoire neuchâtelois, tant au niveau cantonal que communal, à l'exception du traitement de certaines plantes invasives plant par plant régi par le droit fédéral. Des nouvelles techniques de travail thermiques et mécaniques seront développées au sein des services de voirie. Finalement, une campagne de sensibilisation de la population sur l'utilisation des pesticides et autres produits toxiques devra avoir lieu. Seront abordés notamment le remplacement des produits, leur dosage, l'élimination et le nettoyage des outils afin de protéger les citoyennes et citoyens et l'environnement.

Un second accent est particulièrement présent dans le plan d'action cantonal. Il s'agit de la protection directe des eaux de surface et souterraines grâce à six actions spécifiques. L'action-phare concerne la surveillance cantonale des eaux de surface et souterraines avec respectivement 54 et 34 points d'échantillonnage représentatifs du canton. Elle ambitionne le renforcement des prélèvements continus afin d'améliorer la résolution de la surveillance.

La préservation de la qualité des eaux souterraines est particulièrement ciblée dans le cadre des captages dans le Val-de-Ruz qui vise l'encadrement de l'usages de produits phytosanitaires à proximité des zones de protection des eaux. Par ailleurs, un renforcement des campagnes de contrôle des zones de protection des eaux et des bordures-tampon sont prévues dans tout le canton. La qualité des eaux de surface va également bénéficier de l'aménagement de plusieurs STEP du canton qui seront munies d'un équipement filtrant les micropolluants, tels les produits phytosanitaires. En amont, un crédit d'investissement cantonal de Fr. 250'000 accordé en 2019 permettra l'équipement de places de remplissage et de lavage des pulvérisateurs qui permettent le traitement séparé des eaux chargées avec des produits phytosanitaires.

Finalement, le canton a défini des nouveaux espaces réservés aux cours d'eau dans un plan directeur sectoriel. Ces espaces seront transcrits dans les plans d'aménagement locaux par les communes et devront faire l'objet d'une exploitation extensive avec de fortes restrictions dans l'utilisation des engrais et de produits phytosanitaires. En parallèle, une gestion proche de la nature des forêts sera encouragée par un soutien financier de l'État lors de nouveaux contrats d'entretien respectant des principes écologiques et durables. Par ce biais le rôle filtrant de la forêt sera maintenu et reconnu, garantissant une qualité irréprochable des eaux souterraines issue de zones forestières.

#### 6. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'État relève que deux initiatives populaires soutenant des objectifs identiques au postulat sont en traitement au niveau fédéral. De plus, l'avis de droit obtenu démontre que la compétence d'interdire largement l'usage des pesticides est fédérale. Il convient dès lors de se référer aux décisions prises à ce niveau. Le Conseil d'État n'est donc pas en mesure d'entrer en matière pour une interdiction totale d'usage des pesticides sur le territoire neuchâtelois.

En revanche, le canton et les communes neuchâteloises ont la responsabilité de la surveillance de la qualité des eaux et de mettre en œuvre un plan d'action phytosanitaire et biocides ambitieux. C'est la voie qu'a choisie le Conseil d'État par l'élaboration de quinze mesures complémentaires pour son plan d'action cantonal. À ces fins, il sollicite l'appui du Grand Conseil pour lui donner les moyens de sa politique par le biais d'une modification de la loi cantonale sur le fonds des eaux.

### 7. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES, SUR LE PERSONNEL ET SUR LES COMMUNES

Les mesures du plan d'action cantonal (tableau ci-dessous) impliquent une charge d'impulsion de quelque 6 millions de francs, puis de 690'000 francs annuellement. Les nouvelles charges à prévoir au budget se montent à 530'000 francs pour les charges d'impulsion et à 580'000 francs pour les charges annuelles.

	Actions	Budget de l'État		Fonds des eaux	
	Actions	budgété	à prévoir	budgété	à prévoir
A1	Reconversion biologique des terres de l'État	20'000 / an	-	-	-
A2	Création d'un pôle de conseil viticole biologique Trois-Lacs	-	-	-	60'000 / an
А3	Encouragement des mesures de lutte biologique en agriculture	5'000 + 20'000 / an	-	-	-
A4	Renforcement du réseau (agro-) météorologique cantonal	-	30'000	-	-
A5	Remplacement du traitement hélicoptère par des drones	-	50'000	-	-
A6	Limitation des risques lié à l'usage de la cyperméthrine en forêts	-	-	-	200'000
A7	Renoncement à l'usage de produits phytosanitaires dans l'entretien des routes et talus	160'000	-	-	-
A8	Sensibilisation de la population et des entreprises sur l'utilisation des pesticides, biocides et autres produits toxiques	-	-	-	50'000
A9	Renforcement de la surveillance cantonale des eaux	30'000 / an	-	-	-
A10	Réduction des risques phytosanitaires au Val-de- Ruz	-	-	-	200'000 + 20'000 / an
A11	Campagne de contrôle du respect des zones de protection des eaux	-	-	40'000 / an	-
A12	Traitement des micropolluants dans les stations d'épuration	-	-	5'000'000	-
A13	Crédits améliorations foncières pour places de remplissage/lavage	250'000	-	-	-
A14	Détermination de l'espace réservé aux eaux dans les plans communaux d'affectation des zones	-	-	-	-
A15	Contribution à la qualité des eaux souterraines par une sylviculture proche de la nature	-	-	-	500'000 / an
Total	charges d'impulsion	415'000	80'000	5'000'000	450'000
Total	charges annuelles	70'000		40'000	580'000

<sup>\*</sup> L'équipement anti-micropolluant fait partie des rénovations intégrales des STEP et par conséquent d'un budget global à la charge des communes, du canton et de la Confédération. Le montant de cinq millions dans ce tableau est la part estimée pour l'équipement anti-micropolluant à la charge du Fonds des eaux. Le coût de 5 millions de francs est intégré aux projets d'assainissement des STEP indiqué dans le tableau suivant.

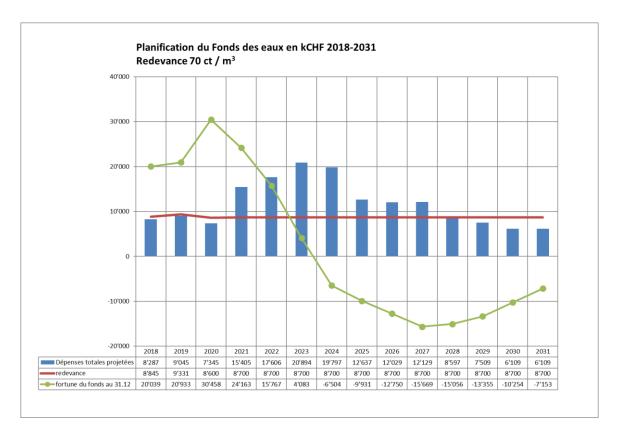
À lui seul, le plan d'action phytosanitaire et biocides ne nécessite pas de financement spécial complémentaire. Il faut toutefois tenir compte des dépenses à venir du fonds des eaux. En effet, selon la loi du 23 juin 1999, ce dernier est destiné à financer les études, les mesures d'organisation du territoire et les travaux nécessaires à :

- a) l'alimentation en eau potable ;
- b) l'évacuation et l'épuration des eaux ;
- c) l'assainissement des sites pollués qui incombe à l'État en vertu de la loi.

Les projets les plus importants en matière de volume de subventionnement dans ces trois domaines pour les dix prochaines années sont :

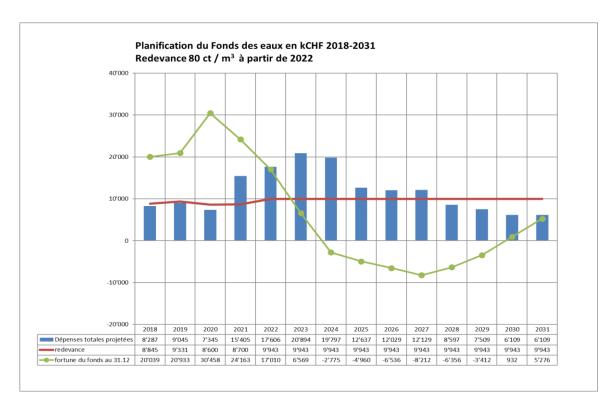
Domaines	Projets	Estimation de la subvention du fonds des eaux [kCHF]
Adduction d'eau	Communauté des eaux du district de	
Adduction a dad	Neuchâtel (CEN)	4'400
	Chaumont /Enges	2'600
	Station Champ Bougin	10'000
	Usine des Moyats	2'200
A in in	Galerie de Jogne	3'200
Assainissement	La Landa de de Maritana est de a miliona allumeta	71000
STEP	Le Locle, dont traitement des micropolluants	7'000
	La Chaux-de-Fonds, dont traitement des micro- polluants	3'000
	Engollon, dont traitement des micropolluants	2'800
	Marin	1'700
	Neuchâtel, dont traitement des micropolluants	16'000
	Les Ponts-de-Martel	1'600
	Travers	3'100
	Grande Béroche	10'100
	Colombier (Saunerie), dont traitement des micro-	
	polluants	2'300
Mesures PGEE	Global 10ans	20'000
Sites pollués	Global 10 ans	22'000
	Total	112'000

Dans les 10 prochaines années, les investissements se monteront donc à quelque 112 millions de francs. Avec l'ajout du coût de la mise en œuvre des mesures du plan phytosanitaire (quelque 6 millions de francs sur dix ans) et une redevance maintenue à 70 ct/m³, la fortune du fonds sera en négatif à hauteur de 15 millions de francs en 2027, ceci selon une planification dynamique de réalisation des projets.



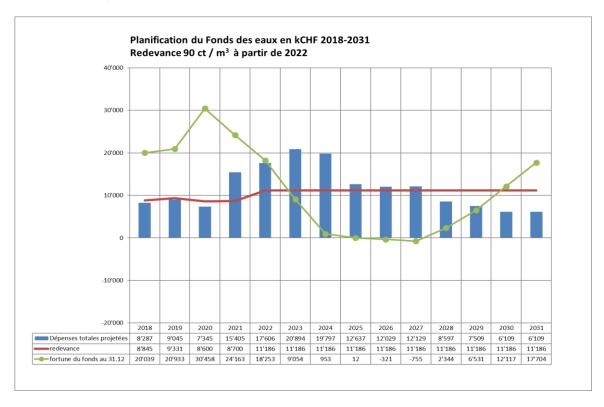
Afin d'assumer ces investissements, le Conseil d'État propose de prélever 10 cts supplémentaires par m³ d'eaux par le biais de la redevance cantonale sur les eaux, représentant l'équivalent d'un million de francs annuel. La redevance passerait ainsi à 80 cts/m³, soit dans les limites des compétences du gouvernement vu le plafonnement légal fixé à Fr. 1.00/m³. Les coûts du plan d'action non éligibles pour le fonds des eaux seront couverts par le budget ordinaire de l'État et par des crédits d'investissement ad hoc.

Une augmentation de la redevance de 10 ct/m³ en 2022 permettrait d'absorber le pic de dépenses et de retrouver des valeurs positives dès 2030. Par ailleurs, l'expérience montre que malgré la volonté du canton et des communes de réaliser ces investissements de manière dynamique, les projets prennent souvent plus de temps à être concrétisés, permettant de penser qu'ils seront lissés sur une plus longue durée avec un effet moins négatif sur le solde du fonds. À relever qu'il est légalement possible d'avoir une fortune du fonds en négatif durant une période raisonnable.



À noter qu'une augmentation de 20 cts par m3 permettrait en tous les cas au fonds de ne pas se retrouver avec un solde négatif. Dans les limites de ses compétences, le Conseil d'État estime toutefois qu'il est plus raisonnable d'en rester, en l'état, à une redevance fixée à 80 cts/m3 et au besoin de l'augmenter à moyen terme si la nécessité s'en fait sentir. À ces fins, un état des lieux sera réalisé annuellement par le Conseil d'État.

De manière générale, selon la Loi sur les subventions, aujourd'hui déjà les indemnités versées par l'État le sont en fonction des disponibilités financières du fonds. Les grands projets font par ailleurs l'objet de versements en plusieurs acomptes vu les montants importants en jeu. Cette pratique n'est pas remise en question.



En matière de ressources humaines, parmi les mesures prévues figure la création d'un poste de conseiller spécialisé à 60% pour renforcer les compétences de la station viticole d'Auvernier. Ce poste a déjà été annoncé dans le cadre du rapport de reconversion à l'agriculture/viticulture biologique et sera à terme financé par le fonds des eaux.

La modification légale proposée dans le présent rapport n'aura aucune incidence sur les communes ni sur la réforme de l'État.

### 8. MODIFICATIONS LÉGISLATIVES

Le prélèvement sur le fonds cantonal de eaux pour le financement de certaines actions du plan d'action cantonal nécessite une modification du texte de loi. En effet, les buts de l'utilisation du fonds des eaux sont devenus trop restrictifs au vu des enjeux qu'il convient d'atteindre aujourd'hui en matière de protection des eaux. Il s'agit de compléter l'article premier avec une extension des buts dans le sens du plan d'action cantonal.

Le but de préservation de la qualité des eaux est désormais expressément ancré dans la loi, à la **nouvelle lettre d) de l'article premier alinéa 2**.

L'article premier alinéa 2 lettre a) reprend l'alinéa 2 actuel et vise les prestations assumées par le service de l'énergie et de l'environnement. La lettre b), nouvelle, vise les prestations des services cantonaux en matière d'agriculture, de sylviculture, d'environnement, de denrées alimentaires (eau potable) pour les mesures liées à la réduction du risque phytosanitaire et de protection des eaux qui vont au-delà des exigences légales. Cette modification permet de financer une partie des actions n° A2, A6, A8 et A10.

Enfin, le **nouvel alinéa 3 de l'article premier** permet de financer une partie des mesures volontaires que prendraient les propriétaires de forêt pour améliorer le rôle filtre de celleci, en matière de préservation de la qualité de l'eau souterraine. Il s'agit de la mesure A15 du plan cantonal.

#### 9. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRON-NEMENTALES POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

La mise en œuvre du plan d'action phytosanitaire et biocides neuchâtelois doit contribuer à préserver la qualité des eaux souterraines et de surface. L'élaboration de ce plan en parallèle avec la mise en œuvre du plan d'action fédéral pour la réduction des risques liés à l'utilisation des produits phytosanitaires permet une approche durable pour les futures générations en prenant en compte les aspects environnementaux, économiques et sociaux.

D'un point de vue environnemental, le plan d'action phytosanitaire et biocides neuchâtelois contribue tout d'abord à surveiller et préserver la qualité des eaux souterraines et de surface. En parallèle, la biodiversité d'autres milieux naturels, tels que les sols, les forêts ou les biotopes profitera directement de la réduction de l'utilisation de ces produits. Finalement, l'encouragement d'une protection phytosanitaire raisonnée permettra de maîtriser les émissions supplémentaires de dioxyde de carbone que pourrait engendrer le recours à des méthodes de lutte mécanique uniquement.

Sur le plan économique, cette stratégie doit permettre aux différents secteurs, notamment l'agriculture et la sylviculture, de s'adapter à l'évolution des conditions cadres par des mesures principalement incitatives. La pérennité des exploitations familiales est donc garantie par l'absence de changements brutaux.

Finalement, pour l'aspect social, les propositions de ce rapport soutiennent une production locale de produits alimentaires, en maintenant les emplois tout au long de la filière agroalimentaire. En plus, certaines mesures cherchent en particulier à sensibiliser la population aux risques d'usage des pesticides, biocides et autres produits toxiques. Il ne faut pas négliger que la réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires et leur application plus précise permet de protéger davantage la santé des utilisateurs et utilisatrices et des consommateurs et consommatrices. L'interdiction complète des biocides aurait par contre un impact très négatif sur l'hygiène et la santé de la population.

#### 10. CONSULTATION DES MILIEUX CONCERNÉS

Les milieux concernés ont été consultés afin de s'assurer de la praticabilité de la stratégie. Ils ont fait part d'un avis favorable aux mesures envisagées par le plan d'action phytosanitaire et biocides. Outre les communes, par le biais de la Conférence des directeurs communaux spécialiés, la Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture (CNAV), l'Interprofession viti-vinicole neuchâteloise (IVN) et ForêtNeuchâtel ont été consultés. Par ailleurs, le projet a été présenté aux membres de la commission consultative de l'agriculture. Il a reçu un accueil largement positif.

Le projet est salué et approuvé dans sa globalité par l'ensemble des parties prenantes consultées. L'intention de documenter davantage l'impact de certains produits est notamment relevée positivement par l'association des communes.

#### 11. VOTE DU GRAND CONSEIL

En application de l'article 57, alinéa 3, de la Constitution neuchâteloise, et de l'article 36, lettre a, de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014, le présent décret entraînant une dépense unique de moins de 7 millions de francs, il doit être voté à la majorité simple des membres du Grand Conseil.

#### 12. CONCLUSIONS

En conclusion, le Conseil d'État n'a pas la compétence d'interdire largement l'usage des produits phytosanitaire et des biocides dans le canton. Par conséquent, il propose le classement du postulat 18.187 « Neuchâtel, un canton bientôt sans pesticides de synthèse ? ».

En revanche, par son plan d'action phytosanitaire et biocides cantonal, il a la volonté de renforcer la protection des eaux dans le canton par la mise en œuvre de quinze actions phares. À ces fins, il sollicite les ressources nécessaires, en proposant la modification de la Loi cantonale sur le fonds des eaux.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 29 mars 2021

Au nom du Conseil d'État :

La présidente, La chancelière, M. MAIRE-HEFTI S. DESPLAND

# Loi modifiant la loi sur le fonds cantonal des eaux

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel, vu le postulat 18.187, du 28 septembre 2018; sur la proposition du Conseil d'État, du 29 mars 2021, décrète :

**Article premier** La loi sur le fonds cantonal des eaux, du 23 juin 1999, est modifiée comme suit :

Article premier, alinéa 1 let. d) (nouveau), alinéas 2, et 3 (nouveaux)

Il est créé un fonds cantonal des eaux (ci-après: le fonds), destiné à financer les études, les mesures de protection, de surveillance et d'organisation du territoire, les travaux nécessaires à:

d) la préservation de la qualité des eaux.

<sup>2</sup>Le fonds peut couvrir une partie des prestations :

- a) du service cantonal désigné par le Conseil d'État effectuées dans les domaines de l'alimentation en eau potable, de l'évacuation et de l'épuration des eaux et de l'assainissement des sites pollués ;
- b) des services compétents en matière d'agriculture, de sylviculture, d'environnement, de denrées alimentaires pour les mesures liées à la réduction du risque phytosanitaire et de protection des eaux qui vont audelà des exigences légales.

<sup>3</sup>Le fonds peut subventionner les propriétaires de forêt pour les mesures liées au rôle de filtre de la forêt pour l'eau potable et qui vont au-delà des exigences légales.

**Art. 2** <sup>1</sup>La présente loi est soumise au référendum facultatif.

<sup>2</sup>Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

<sup>3</sup>II fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, La secrétaire générale,



LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Dubrigue	Description
Rubrique Titre de la mesure	Description
	Reconversion biologique des terres de l'État
Lien avec les mesures fédérales	1.1.1 à 1.1.4
Enjeux	L'État est propriétaire de dix domaines agricoles et de quelque
	1'237 hectares de terres agricoles (SAU) exploitées par 127 fermiers, dont déjà plus d'un tiers (33.8%) sont exploitées en
	biologique. Au niveau viticole, il s'agit de 55 parcelles affermées à
	29 vignerons pour 20.3 ha, dont 61.6% sont désormais exploités
	en biologique. Ce taux d'exploitation en biologique est déjà plus
	haut que la moyenne cantonale et nationale malgré le fait que
	l'État n'impose pas un système de culture dans ses baux à ferme.
Description	Un concept est mis en place pour opérer davantage de
·	reconversion des terres de l'État en biologique en tenant compte
	des différents cas de baux qui nécessite chacun une approche
	différente.
Effets mesurables	Réduction de l'application des produits phytosanitaires de
	synthèse sur les terres de l'État et dans tout le canton par l'effet
	de levier.
	Pourcentage des domaines et terres de l'État exploités en
	bio.
	Pourcentage des fermes et surfaces agricoles sur le territaire contonal exploitée en biologique.
Mesures opérationnelles à	territoire cantonal exploités en biologique.  Établir le concept de reconversion et le communiquer aux fermiers
prendre	Suivre le taux de reconversion pour les terres/domaines de l'État
prenare	Adapter la procédure d'attribution des terres/domaines et des
	baux à ferme.
Mise en œuvre	Dès le 1 <sup>er</sup> janvier 2021
Conséquences sur les	Coûts complémentaires : la reconversion en bio induit des coûts
ressources publiques	directs et indirects pour les fermiers. Les coûts liés au suivi du
	concept ainsi que le budget de Fr. 20'000 pour le conseil à la
	reconversion seront portés par le budget ordinaire de l'État.
	Financement budgété : ⊠
	Source de financement :
	Budget de l'État ⊠ Fonds des eaux □
Pilotage	SAGR
Services concernés	SENE



LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Rubrique	Description
Titre de la mesure	Création d'un pôle de conseil viticole biologique Trois-Lacs
Lien avec les mesures fédérales	1.1.1 à 1.1.4
Enjeux	La viticulture biologique à dans le canton de Neuchâtel et la région des Trois-Lacs occupe aujourd'hui plus d'un tiers des surfaces et les reconversions se multiplient d'année en année. Cependant, le renoncement aux produits phytosanitaires de synthèse conduit inévitablement à un surplus de travail et potentiellement à une réduction sensible des rendements. Du côté œnologique les restrictions techniques imposées par les cahiers des charges peuvent aussi conduire à une perte de qualité et de typicité des vins. Les risques techniques de la viticulture biologique, qui en quelque sorte évolue sans filet de sécurité, peuvent toutefois être atténués par une agriculture de précision et des solutions agronomique de plus en plus innovantes.
Description	La mise en œuvre de ses mesures nécessite une veille technologique, une vulgarisation professionnelle, une offre de formation continue et un conseil pratique forts, disponibles et adaptés aux besoins régionaux. Afin de répondre ces besoins techniques accrues de la viticulture biologique dans la région des Trois-Lacs pendant les prochaines années de transition et de consolidation, un poste de conseiller spécialisé à 60% pour renforcer les compétences de la station viticole d'Auvernier sera créé.
Effets mesurables	Augmentation des reconversions en viticulture biologique et réduction de l'application des produits phytosanitaires de synthèse dans la région. Surface en viticulture biologique.
Mesures opérationnelles à prendre	Créer un poste à 60% de conseiller-ère spécialisé-e en viticulture biologique à la station viticole d'Auvernier.
Mise en œuvre	Dès 2021
Conséquences sur les ressources publiques	Coûts complémentaires : Fr. 60'000 par an Financement budgété : □ Source de financement : Budget de l'État □ Fonds des eaux ⊠
Pilotage	SAGR
Services concernés	
Services concernes	



LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Rubrique	Description
Titre de la mesure	Encouragement des mesures de lutte biologique en agriculture
Lien avec les mesures fédérales	1.1.4
Enjeux	Des moyens de lutte biologique contre plusieurs ravageurs existent, mais ils s'avèrent souvent plus chronophages et onéreux. Dans le canton de Neuchâtel, trois cultures – la vigne, les herbages et le maïs – ont une importance économique mais subissent des attaques de ravageurs qui pourrait être combattus par des moyens de lutte biologique.
Description	Vigne: Les diffuseurs de phéromones contre les vers de la grappe couvrent aujourd'hui environ 75% de la surface mais ne sont efficaces que si des surfaces contiguës sont équipées. Par une mutualisation, financée au moyen du fonds viticole, l'IVN et l'État souhaitent couvrir l'ensemble du vignoble neuchâtelois avec des diffuseurs de phéromones.  Herbage: Soutien technique et financier pour la mise en place de structures naturelles et de perches pour favoriser les prédateurs des campagnols pendant les périodes de basse population.  Maïs: Soutien technique pour l'utilisation des trichogrammes dans la lutte contre la pyrale du maïs.
Effets mesurables	Réduction de l'application des produits phytosanitaires de
	<ul> <li>synthèse dans la région.</li> <li>Surface viticole couverte en confusion sexuelle.</li> <li>Ralentissement du cycle du campagnol.</li> <li>Surface de maïs traité par trichogrammes.</li> </ul>
Mesures opérationnelles à prendre	Établir un concept de lutte biologique cantonale et obligatoire contre les vers de la grappe et faire les adaptations législatives. Construire des perches et former des préposés pour leur pose. Établir un monitoring cantonal de l'utilisation et de l'efficacité de la lutte biologique en agriculture en collaboration avec la CNAV.
Mise en œuvre	Dès 2021
Conséquences sur les ressources publiques	Coûts complémentaires : Adaptation du fonds viticole pour intégrer la confusion sexuelle en vigne. Ressources de l'État d'un montant de Fr. 20'000 pour soutenir les structures naturelles et les perches et Fr. 5000 pour le mise en place du monitoring. Financement budgété : ⊠  Source de financement :  Budget de l'État ⊠ Fonds des eaux □
Pilotage	SAGR
Services concernés	SENE
20111000 00110011100	01.11



LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Rubrique	Description
Titre de la mesure	Renforcement du réseau (agro-) météorologique cantonal
Lien avec les mesures fédérales	3.2.4
Enjeux	Le service d'alerte géré par la Confédération et les cantons constitue pour les agriculteurs et agricultrices un complément indispensable à leurs propres observations. Il transmet des informations sur l'apparition d'organismes nuisibles mais donne aussi des conseils sur les meilleures méthodes pour les combattre durablement. Le développement de modèles prévisionnels, mis en ligne sur internet, permet aux agriculteurs et agricultrices de se référer à des prévisions fiables sur l'apparition d'organismes nuisibles importants.  En plus les conditions météorologiques telles la température, le vent, l'ensoleillement et l'humidité ont également une grande influence sur l'efficacité et la précision de l'application de produits phytosanitaires.
Description	Renforcement, entretien et publication d'un réseau météorologique cantonal afin d'améliorer la résolution spatiotemporel des mesures, prévisions et modèles pour l'agriculture et d'autres secteurs bénéficiaires.
Effets mesurables	Réduction du nombre et l'augmentation de la précision des applications phytosanitaires dans la région. Résolution spatio-temporelle du réseau. Accessibilité des donnes pour les secteurs bénéficiaires.
Mesures opérationnelles à prendre	Acquérir et installer deux stations du réseau Agrometeo supplémentaires à côté des deux existantes.  Stockage et mise en ligne des données historiques du réseau météorologique cantonal existant.  Maintien, entretien et adaptation du réseau météorologique cantonal existant.
Mise en œuvre	2021-2022
Conséquences sur les ressources publiques	Coûts complémentaires : Fr. 20'000 pour deux stations Agrometeo par crédit d'investissement de l'État.  Le réseau météorologique cantonal est actuellement financé par le budget ordinaire de l'État. Par conséquent, son maintien et son entretien ne génèrent qu'un investissement supplémentaire de Fr. 10'000.  Financement budgété :   Source de financement :  Budget de l'État  Fonds des eaux
Pilotage	SAGR
Services concernés	SENE



LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Rubrique	Description
Titre de la mesure	Remplacement du traitement hélicoptère par des drones
Lien avec les mesures fédérales	2.1.2
Enjeux	L'épandage aérien de fongicides peut s'avère avantageux dans la culture de la vigne pour des raisons économiques et de sécurité du travail. C'est le cas dans de fortes pentes comme sur les coteaux de Cortaillod et Bevaix où sont traités tous les ans 13ha de vignes par hélicoptère. Cependant la dérive des produits épandu par un hélicoptère est plus forte comparée à un traitement au sol ou par drone.
Description	Par le bais de la vulgarisation technique par la station viticole cantonale, l'utilisation des drones pour l'épandage aérien des fongicides sera promue. L'acquisition de drones par des groupements de producteurs sera encouragée financièrement par l'État.
Effets mesurables	Remplacement des traitements par hélicoptère par les drones.
Mesures opérationnelles à prendre	Participer à des projets de test et de promotion de traitement par drones.
Mise en œuvre	Dès 2021
Conséquences sur les ressources publiques	Coûts complémentaires: Pour remplacer les surfaces actuellement traitées par hélicoptère il faudra environ cinq drones. Le traitement par drone induit des coûts supplémentaires pour les exploitants. Aide financière de l'État à l'achat de drones dans le cadre de crédit d'investissement à hauteur de 30%. Le coût pour l'État s'élèvera alors à environ Fr. 50'000. Financement budgété:   Source de financement:  Budget de l'État  Fonds des eaux
Pilotage	SAGR
Services concernés	-



LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Rubrique	Description
Titre de la mesure	Limitation des risques liés à l'usage de la cyperméthrine en forêt
Lien avec les mesures fédérales	1.1.4
Enjeux	La cyperméthrine est un produit de la famille chimique des pyréthrinoïdes de synthèse. Elle présente une toxicité pour les abeilles et pour les invertébrés aquatiques. Même si elle est utilisée à des quantités très limitées dans le canton, l'État de Neuchâtel entend, en collaboration avec les acteurs de la filière du bois, en réduire encore l'utilisation.
Description	Les traitements avec des produits de synthèse sont totalement prohibés sur les parterres de coupe, en bordure de cours d'eau ou en zone de protection des captages. En revanche, sur les places de stockage, généralement situées en bordure de forêt, des traitements sont effectués, dans certains cas, sur les piles de bois afin de lutter contre les bostryches liserés, petits insectes qui se développent au premier printemps sur des bois qui ont été stockés pendant l'hiver et n'ont pas pu être enlevés. Les larves de ces insectes creusent des galeries dans le bois et en déprécient la valeur marchande.  Or la filière forêt-bois est fragilisée par le dérèglement climatique qui a conduit à des coupes de bois dépassant les planifications et, plus récemment, la pandémie COVID-19 a provoqué une accumulation des grumes sur les places de stockage en forêt.
Effets mesurables	Réduire l'utilisation de la cyperméthrine par une coordination avec les acheteurs pour une évacuation rapide des bois et recherche d'alternatives (p.ex. places d'arrosages) afin d'éviter les traitements (aussi en cas d'événements extrêmes).
Mesures opérationnelles à prendre	<ol> <li>Réflexion sur les modalités d'exploitation des forêts et du flux des produits jusqu'au destinataire final.</li> <li>Prise en compte des exploitations forcées (chablis) dans la planification annuelle.</li> <li>Recherche de possibles voies pour une valorisation des assortiments de qualité inférieure (chablis).</li> <li>Rajeunissement des peuplements avec des essences adaptées aux stations et aux changements climatiques.</li> <li>Recherche de mesures permettant la réduction de l'impact de la cyperméthrine sur l'environnement.</li> </ol>
Mise en œuvre	2022-2024
Conséquences sur les ressources publiques	Coûts complémentaires : La mise en œuvre des mesures opérationnelles 1, 3 et 5 par les propriétaires publics et privés, nécessitera un engagement financier global de Fr. 200'000. Financement budgété : □  Source de financement :  Budget de l'État □ Fonds des eaux ⊠
Pilotage	SFFN
Services concernés	
20171000 00110011100	<u> </u>



LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Rubrique	Description
Titre de la mesure	Renoncement à l'usage de produits phytosanitaires dans l'entretien des routes et talus
Lien avec les mesures fédérales	1.1.1
Enjeux	Durant de nombreuses années, l'utilisation de produits phytosanitaires (herbicides) était courante pour lutter contre les herbes poussant en bord de route. Les matières actives utilisées pouvaient contaminer les eaux de surface par ruissellement ou les eaux souterraines par infiltration.
Description	Même si l'utilisation d'herbicides dans le cadre de l'entretien des routes est déjà devenue ponctuelle, l'objectif en est l'abandon complet sur le territoire neuchâtelois tant au niveau cantonal que communal.  La nouvelle loi sur les routes et voies publiques (LRVP) acceptée en date du 21 janvier 2020 par le Grand Conseil intègre cette problématique par son art. 51, al. 5: « L'entretien se fait de manière économiquement supportable et dans le respect des normes environnementales. Les produits phytosanitaires de synthèse sont interdits pour l'entretien des routes cantonales et communales ». Exception sera faite pour le traitement de certaines plantes invasives plant par plant régi par le droit fédéral.
Effets mesurables	Non-contamination des eaux de surface et souterraines avec des herbicides. Réduction de la quantité d'herbicides utilisés dans le cadre de l'entretien des bords de routes cantonales et communales.
Mesures opérationnelles à prendre	Développer de nouvelles techniques de travail (vapeur, mécanique, etc.) au sein des services de voirie. Informer les communes et les autres secteurs actifs de l'entretien des routes et talus (agriculteurs, privés). Suivre la quantité d'herbicides utilisés et du nombre d'applications.
Mise en œuvre	Dès 2020
Conséquences sur les ressources publiques	Coûts complémentaires : Investissement sur de nouvelles techniques de travail de l'ordre de Fr. 160'000 pour deux machines financés par le crédit des véhicules.  Financement budgété : ⊠  Source de financement :  Budget de l'État ⊠ Fonds des eaux □
Pilotage	SPCH
Services concernés	



LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Rubrique	Description
Titre de la mesure	Sensibilisation de la population et des entreprises sur l'utilisation des pesticides, biocides et autres produits toxiques
Lien avec les mesures fédérales	2.2.3 ; 2.2.4
Enjeux	Le public doit être sensibilisé sur son pouvoir de contribution en faveur d'une diminution de l'apport de micropolluants dans l'environnement. Concrètement, cela passe par une utilisation raisonnée des pesticides biocides et autres produits toxiques. Démontrer qu'il est souvent possible de s'en passer ou de trouver des substances moins écotoxiques.
Description	Une campagne de sensibilisation doit être mise en place en reprenant et modernisant le flyer « doucement la dose » qui explique ce que sont les micropolluants, comment s'en passer, comment les remplacer par des produits moins toxiques et comment veiller à des dosages économes.  Distribution de flyers avec les factures d'eau et communication en ligne.
Effets mesurables	Réduction des apports de pesticides biocides et autres produits toxiques dans les eaux-usées (pour les activité de ménage de soins corporelles) et dans les eaux de surface et souterraines (pour les activités de jardinage et de peinture).
Mesures opérationnelles à prendre	Effectuer une recherche sur les documents disponibles, le cas échéant créer un nouveau document avec l'appui d'un bureau de communication pour qu'il soit attractif.
Mise en œuvre	2021
Conséquences sur les ressources publiques	Coûts complémentaires : appuis par un bureau en communication pour un budget de l'ordre de Fr. 50'000.  Financement budgété : □  Source de financement :  Budget de l'État □ Fonds des eaux ⊠
Pilotage	SENE
Services concernés	



LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Description Renforcement de la surveillance cantonale des eaux
3.3.4 ; 3.3.5
La qualité des eaux est primordiale dans le cadre de son utilisation comme eau potable pour l'homme mais également comme habitat et ressource pour la faune et la flore. Les produits phytosanitaires peuvent contaminer les eaux souterraines par infiltration ou les eaux de surface par ruissellement et persister plus ou moins longtemps en fonction de leurs caractéristiques. La présence de résidus de produits phytosanitaires, même dans des quantités faibles peuvent impacter ou même rendre impropre à la consommation les eaux de boisson et induire de fortes perturbations pour les biocénoses aquatiques.
Un monitoring analytique représentatif des eaux souterraines et de surface est mis en place dans le canton depuis les années 1990. Certains points d'échantillonnage font partie des réseaux nationaux NAQUA/NAWA.
Qualité des eaux souterraines et les eaux de surface conforme à la législation et protection de l'environnement dans son entier.
Le réseau d'observation des eaux souterraines du SENE est constitué de 34 points dont 17 font partie du réseau national NAQUA. L'échantillonnage est instantané sur les eaux brutes deux fois par an, macro et micropolluants et composés organiques volatils sont recherchés. Les points sont répartis pour donner une image de la qualité des eaux du canton (Répartition géographique et géologique).  Trois nouveaux préleveurs en continu intégrés dans le programme NAQUA sont en place sur les sources de l'Areuse, de la Serrières et de la Baume depuis début mai 2020. Ce sont essentiellement les micropolluants qui seront recherchés.  La surveillance des eaux de surface se fait par bassin versant, chaque année un bassin versant est échantillonné et analysé. Il s'agit d'une dizaine de points échantillonnés de manière instantanée une fois par mois. L'interprétation se fait sur la base du système modulaire gradué mis à disposition par la Confédération. Trois points font partie du réseau NAWA, il s'agit de l'Areuse à Boudry, le Saut du Doubs et le Seyon en aval de l'ancienne STEP.  Un nouveau préleveur en continu a été mis en place en l'automne 2020 dans le cadre du réseau NAWA sur la Sorge.
Ces réseaux sont en place depuis les années 1990, les données relatives aux produits phytosanitaires exploitables le sont depuis 2014.  Monitoring annuel par la plateforme EAUX auprès du comité pilotage phytosanitaire et d'autres acteurs des secteurs concernées.

Conséquences sur les ressources publiques	Coûts complémentaires : Le coût du développement analytique et le coût des analyses sont à la charge de l'État et correspondent à quelque Fr. 30'000, pour les points faisant partie des réseaux de la Confédération quelques dédommagements sont alloués. Financement budgété :   Source de financement :
	Budget de l'État ⊠ Fonds des eaux □
Pilotage	SENE
Services concernés	



LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Dubriano	Description
Rubrique	Description
Titre de la mesure	Réduction des risques phytosanitaires au Val-de-Ruz
Lien avec les mesures fédérales	2.1.1 à 2.1.5
Enjeux	Hormis l'eau de secours du SIVAMO, l'eau potable du Val-de-Ruz est prélevée dans les eaux souterraines par des captages de sources et de puits.  Les zones S de protection des eaux y ont été définies selon les instructions fédérales S'agissant, au Val-de-Ruz, de ressources captées dans des aquifères en terrains meubles (moraines, fluvio glaciaire) les zones S, contrairement à celles délimitées en régions karstiques, n'englobent pas l'ensemble de l'aire d'alimentation de la ressource (schéma ci-dessous).  Si l'efficacité des zones S n'est plus à démontrer pour les aspects bactériologiques (disparition des bactéries pathogènes après un séjour de plus de 10 jours dans le sous-sol), il en va tout autrement pour des substances persistantes comme les produits phytosanitaires.  Les mesures de restrictions d'utilisations des produits phytosanitaires uniquement en zones S peuvent se révéler insuffisantes.  Si tel est le cas il faut étendre ces mesures sur l'ensemble de l'aire
Description	d'alimentation (aire Zu) de la ressource.  Création d'une task force pour le Val-de-Ruz, composée des
Description	différents services de l'État (SENE, SCAV, SAGR), la commune et la CNAV. Cette task force a pour mission de mettre en place et de suivre un certain nombre de mesures concrètes de vulgarisation, protections supplémentaire, surveillance et monitoring pour la protection des eaux souterraines dans cette région.
Effets mesurables	Réduction de la contamination par des produits phytosanitaires sur les eaux souterraines utilisées comme eaux de boisson au Valde-Ruz.
Mesures opérationnelles à prendre	Créer une task force. Contrôler la position des zones sur le guichet cartographique pour la protection des eaux et les intégrer dans la base d'exploitation agricole ACORDA. Délimiter physiquement sur le terrain les zones de protection S1. Rappeler les règles d'utilisation du sol en zones S aux agriculteurs. Établir des directives individuelles pour les exploitants concernant les zones pour la protection des eaux. Établir en accord avec le SCAV, une liste de matières actives prioritaires à inclure dans l'autocontrôle de l'eau de boisson. Si, pour des ressources déterminées comme importantes par le plan général d'adduction communal, après la mise en place de ces mesures cela ne se révèle pas suffisant, mettre sur pied avec la commune une mesure 62a au sens de la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux).
Mise en œuvre	Depuis 2018

Conséquences sur les ressources publiques	Coûts complémentaires : Certaines mesures peuvent induire des coûts directs et indirects pour la commune et les exploitants agricoles. Le pilotage et l'animation de la task force est à la charge du budget ordinaire de l'État. Le cas échéant un projet 62a pour la mise en place d'une aire Zu pourrait être monté. Dans ce cas 80% des coûts seront financés par la Confédération 10% par les propriétaires des captages (commune) et10% par le canton à travers le fonds de eaux. Évaluation de la mise en place d'une aire Zu Première étape : Délimitation de l'aire d'alimentation Fr. 50'000. Étude d'évaluation des pertes de rendement Fr 50'000. Chaque année : Montant global de la perte de rendement Fr. 100'000. Dont 10% fonds des eaux soit Fr. 20'000/an pour deux nouveaux projets. Financement budgété : □ Source de financement : Budget de l'État □ Fonds des eaux ⊠
Pilotage	SENE-SAGR
Services concernés	

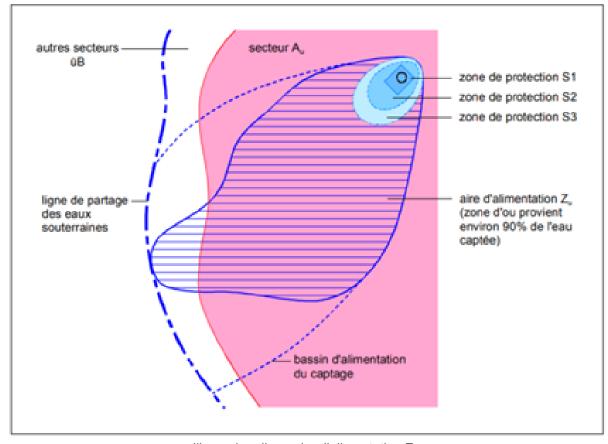


Illustration d'une aire d'alimentation Zu



LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Rubrique	Description
Titre de la mesure	Campagne de contrôle du respect des zones de protection des
	eaux
Lien avec les mesures fédérales	2.1.5
Enjeux	Les différentes activités agricoles ne sont pas sans risque pour la qualité sanitaire des eaux souterraines et de surface : le stockage et l'épandage des engrais de ferme, le stockage et l'utilisation des produits phytosanitaires, le stockage de certains fourrages et des carburants, le nettoyage des machines de traitement, la sortie des animaux. De plus, il faut s'assurer du respect des zones de protection des eaux et de l'espace réservé aux cours d'eaux.
Description	Le contrôle de la protection des eaux en agriculture est rendu obligatoire par l'OCCEA (ordonnance sur la coordination des contrôles dans les exploitations agricoles) dès le 1er janvier 2020. Dès janvier 2020, un questionnaire d'auto déclaration a été mis en ligne et chaque exploitation éligible pour les paiements directs est tenue de le remplir avant de faire son recensement obligatoire annuel.  Des contrôles ont été entrepris en 2020 selon l'analyse du risque de ces questionnaires. Dès 2021, la fréquence de contrôles tous les 4 ans, telle qu'exigée dans l'OCCEA, sera mise sur pied.  Le canton délègue ces contrôles à l'organisation cantonale ANAPI (accréditation SN EN ISO/CEI 17020 / SIS 0181), mais conserve la compétence et la haute surveillance.
Effets mesurables	Non-contamination des eaux de surface et des eaux souterraines par des émissions agricoles notamment les produits phytosanitaires.  Nombre de contrôles, de non-conformités, de mesures d'assainissement, réduction de paiements directs.
Mesures opérationnelles à prendre	Établir le cahier de charge et le mandat des contrôles à l'intention de l'ANAPI
Mise en œuvre	2021 à 2024
Conséquences sur les ressources publiques	Coûts complémentaires : Fr. 40'000/an soit Fr. 160'000 au total.  Financement budgété : ⊠  Source de financement :  Budget de l'État □ Fonds des eaux ⊠
Pilotage	SAGR
Services concernés	



LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Rubrique	Description
Titre de la mesure	Traitement des micropolluants dans les stations d'épuration
Lien avec les mesures fédérales	2.1.1 à 2.1.5
Enjeux	Les micropolluants, tels que les produits phytosanitaires, ne sont que partiellement éliminés par les procédés traditionnels d'épuration des eaux. Les micropolluants non traités se retrouveront donc dans les eaux de surfaces et seront dispersés dans le milieu naturel.
Description	Cinq stations d'épuration (STEP) du canton seront équipées d'installations de traitement des micropolluants.  Les futurs regroupements de STEP répondants au critères de l'OEaux devront s'équiper du traitement des micropolluants (par ex. STEP de l'Entre-deux-Lacs).
Effets mesurables	Réduction de la présence de micropolluants, notamment des résidus médicamenteux et également des produits phytosanitaires, dans les eaux de surface et souterraines du canton.  Les STEP de Neuchâtel, du Locle, de la Chaux-de-Fonds, d'Engollon et de la Saunerie sont déjà avancés dans le processus de réalisation de la mise en place de ses systèmes de traitement des micropolluants. La Confédération a validé les procédés de traitement pour les 5 STEP concernées. L'objectif est d'atteindre un traitement d'environ 80% des eaux usées du canton.
Mesures opérationnelles à prendre	Accompagner les STEP dans la mise en œuvre de ces procédés de traitement des micropolluants et être l'interface avec la Confédération.
Mise en œuvre	Selon les planifications prévisionnelles, les installations de la STEP de Neuchâtel (2024), du Locle (2024), de la Chaux-de-Fonds (2022), d'Engollon (2025) et de la Saunerie (2027) seront en fonction.
Conséquences sur les ressources publiques	Coûts complémentaires: Pour autant que la réalisation soit terminée en 2035, la Confédération finance les installations de traitement des micropolluants à hauteur maximale de 75%, le canton complète avec 15 % supplémentaires.  Montant global de la subvention pour les 5 STEP: Fr. 5 mios.  Financement budgété:   Source de financement:  Budget de l'État   Fonds des eaux
Pilotage	SENE
Services concernés	



LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Rubrique	Description
Titre de la mesure	Crédits améliorations foncières pour places de
	remplissage/lavage
Lien avec les mesures fédérales	2.1.1
Enjeux	Si le nettoyage des pulvérisateurs n'est pas effectué sur la surface à traiter ou si les eaux usées contaminées par des produits phytosanitaires issues du nettoyage ne peuvent pas être déversées dans une fosse à purin, celles-ci doivent être collectées et traitées séparément. Le traitement de ces eaux usées nécessite des installations particulières telles que les biobacs, biobeds, heliosec, etc.
Description	Les systèmes de traitement des eaux usées contenant des produits phytosanitaires qui remplissent les conditions d'un traitement suffisant peuvent être soutenus à l'aide de crédits d'investissement.
Effets mesurables	Réduction de la contamination des eaux de surface par des produits phytosanitaires.  Nombre de places de remplissage/lavage.
Mesures opérationnelles à prendre	Rédiger une fiche d'information administrative pour la construction et le financement de places de remplissage/lavage.
Mise en œuvre	Depuis 2020
Conséquences sur les ressources publiques	Coûts complémentaires : Crédit d'investissement cantonal de Fr. 250'000 accordé en 2019. Financement budgété : ⊠ Source de financement : Budget de l'État ⊠ Fonds des eaux □
Pilotage	SAGR
Services concernés	



## DÉPARTEMENT DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ET DE L'ENVIRONNEMENT

LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

# PLAN D'ACTION CANTONAL Fiche A14

Rubrique	Description
Titre de la mesure	Détermination de l'espace réservé aux eaux dans les plans communaux d'affectation des zones
Lien avec les mesures fédérales	2.1.2
Enjeux	La loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) et l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux) prévoit de réserver aux eaux superficielles l'espace nécessaire pour garantir leurs fonctions naturelles, la protection contre les crues et l'utilisation des eaux. Afin d'atteindre ces objectifs, les surfaces comprises dans l'espace réservé aux eaux font l'objet de restrictions quant à leur aménagement et leur exploitation. En termes d'aménagement, seules les installations dont l'implantation est imposée par leur destination et qui servent des intérêts publics sont admises dans cet espace. En ce qui concerne l'exploitation agricole, les surfaces dans cet espace doivent faire l'objet d'une exploitation extensive avec de fortes restrictions dans l'utilisation des engrais et de produits phytosanitaires.
Description	Le canton de Neuchâtel a décidé d'inscrire, l'espace réservé aux eaux dans un plan directeur sectoriel, document liant pour les autorités. Ce plan a été validé par le Conseil d'État en décembre 2019. Dans un second temps, l'espace réservé aux eaux préalablement défini fera l'objet d'une transcription dans les plans et règlements communaux d'affectation des zones, documents contraignants pour les tiers.
Effets mesurables	Non-contamination des eaux de surface avec des produits phytosanitaires.  264 ha de surface agricole utiles sont prévus d'être inclus dans l'espace réservé aux eaux au fur et à mesure de l'entrée en vigueur des plans communaux.
Mesures opérationnelles à prendre	Déterminer les espaces réservés aux eaux et mise à disposition des données par le canton.  Appuyer les communes pour la révision de leur plans d'aménagement locaux.  Informer des restrictions dans l'exploitation agricole à l'intention des exploitants.
Mise en œuvre	2019 à 2024
Conséquences sur les	Pas de coût complémentaire
ressources publiques	Financement budgété : □  Source de financement :  Budget de l'État □ Fonds des eaux □
Pilotage	SCAT
Services concernés	SENE / SAGR
OCIVIOCO CONCENTICO	OLIVE / O/OIX



# DÉPARTEMENT DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ET DE L'ENVIRONNEMENT

LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

# PLAN D'ACTION CANTONAL Fiche A15

Rubrique	Description
Titre de la mesure	Contribution à la qualité de l'eau souterraine par une
	sylviculture proche de la nature
Lien avec les mesures fédérales	1.2.1
Enjeux	L'eau souterraine provenant de bassins versants boisés est en général d'une qualité telle qu'elle peut être consommée sans traitement. Grâce à la fonction de filtre naturel des sols forestiers couverts riches en racines et en micro-organismes, par exemple dans une forêt de feuillus, le sol peut contenir jusqu'à 100 kilomètres de racines par mètre cube, constituant un système finement ramifié de drainage par lequel les précipitations pénètrent facilement dans le sol.  La sylviculture proche de la nature pratiquée traditionnellement dans le canton de Neuchâtel contribue déjà en grande partie au maintien de la bonne qualité des eaux souterraines. La composition des forêts en fonction des essences, âge des arbres, type d'entretien, méthodes de récolte et gestion des substances nuisibles à l'eau, sont des éléments déterminant. Parmi les activités les plus critiques, il faut retenir les défrichements, l'entreposage du bois, la construction de nouvelles voies d'accès forestières et l'utilisation de produits phytosanitaires et de produits pour la conservation du bois.
Description	En règle générale, il est préférable de travailler avec des essences adaptées à la station (carte phytosociologique), notamment en favorisant les feuillus, en mélangeant plusieurs essences différentes.  La protection du sol contre les phénomènes d'érosion implique de gérer au mieux les interventions sylvicoles de manière à garantir la continuité du couvert végétal. La forêt irrégulière, dont le degré de mélange des stades de développement déterminera l'intensité des interventions sylvicoles est le type de peuplement garantissant un couvert végétal optimal et continu dans le temps. Ceci implique donc des interventions ponctuelles plus fréquentes, mais plus légère, que celles qui sont généralement appliquées dans une forêt de production.
Effets mesurables	L'eau souterraine provenant des bassins versants boisés est de bonne qualité et peut être consommée sans traitement contre les micropolluants.
Mesures opérationnelles à prendre	Inclure dans les plans de gestions forestiers des mesures spécifiques visant à préserver et valoriser l'effet de filtration des sols forestier.  Pratiquer une sylviculture proche de la nature en travaillant avec des essences adaptées à la station.  Favoriser des essences feuillues adaptées à la station et aux changements climatiques.  Éviter des grandes surfaces de rajeunissement, favoriser des peuplements irréguliers.  Planifier minutieusement la desserte forestière et veiller à son respect lors des exploitations afin de limiter le tassement des sols.

	Recourir à des alternatives au traitement avec la cyperméthrine (fiche A06).  Recourir aux carburants et aux lubrifiants écologiques.  Utiliser des matériaux et méthodes de construction pour les chemins forestiers conformes aux recommandations du canton.
Mise en œuvre	2022-2032
Conséquences sur les ressources publiques	Coûts complémentaires : La mise en œuvre des mesures opérationnelles par les propriétaires forestiers publics et privés nécessitera un engagement financier de Fr. 500'000 par année Financement budgété : □ Source de financement : Budget de l'État □ Fonds des eaux ⊠
Pilotage	SFFN
Services concernés	

## **ISABELLE ROMY**

Professeure à l'Université de Fribourg et à l'EPFL, avocate, ancienne juge suppléante au Tribunal fédéral Bellerivestrasse 201 CH-8034 Zürich

# Avis de droit

adressé au Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel

sur les compétences législatives cantonales en matière d'utilisation des pesticides

# Table des matières

A.		Questions posées et mandat	3
B.		Réponses	3
C.		Analyse	5
l.		Généralités	5
	1.	Contexte	5
	2.	Notions et définitions	7
II.		Compétences législatives: les bases constitutionnelles	8
	1.	Répartition des compétences législatives entre la Confédération et les cantons: rappel des principes	8
	2.	Compétences constitutionnelles en matière de pesticides	10
	2.1	Art. 73 Développement durable	10
	2.2	Art. 74 Protection de l'environnement	11
	2.3	Art. 76 Eaux	12
	2.4	Art 78 Protection de la nature et du paysage	13
	2.5	Art. 104 Cst. Agriculture	14
	2.6	Art. 118 Protection de la santé	15
	2.7	Synthèse	16
	3.	Système de protection du droit fédéral	17
	3.1	Mise sur le marché et utilisation des substances dangereuses : règles générales	17
	3.1.1	Règles applicables aux substances dangereuses pour l'environnement selon la LPE et la LEaux	17
	3.1.2	Règles applicables aux substances soumises à la LChim	19
	3.1.3	Ordonnances fédérales applicables aux pesticides	20
	3.2	Règles spécifiques applicables aux produits biocides	21
	3.2.1	Autorisation de mise sur le marché	21
	3.2.2	Utilisation des produits biocides	22
	3.3	Règles spécifiques applicables aux produits phytosanitaires	22
	3.3.1	Mise sur le marché des produits phytosanitaires	23
	3.3.2	Utilisation des produits phytosanitaires	23
	3.4	Autres règles pertinentes	25
	4.	Conclusion intermédiaire sur l'exhaustivité du droit fédéral en matière d'utilisation des pesticides	26
	5.	Compétences cantonales résiduaires en matière de protection de la nature	28
	5.1	Généralités	28
	5.2	Art. 18 al. 2 LPN	28
	5.3	Art. 20 al. 1 LPN	30
	6.	Conclusion sur les compétences législatives des cantons en matière d'interdiction des pesticides	31
III.		Compétences d'exécution des cantons en matière de pesticides	32
	1.	Selon la LPE, la LChim et leurs ordonnances d'application	32
	2.	Selon la LAgr	35
	3.	Selon la LEaux	36
	4.	En matière de protection des sols	38
	5.	Autres mesures à la disposition des cantons	40

IV.	Règles contractuelles applicables aux immeubles en propriété de l'Etat et des	
	communes	41
1.	Introduction	41
2.	Le contrat de bail à ferme agricole	41
3.	Conclusion sur les clauses contractuelles d'interdiction d'usage des pesticides	43

# A. Questions posées et mandat

- Un postulat intitulé "Neuchâtel, un canton bientôt sans pesticides de synthèse" a été déposé au Grand Conseil neuchâtelois le 28 septembre 2018. Son objet est d'étudier l'opportunité de prendre des mesures ou de légiférer sur l'interdiction d'utiliser des pesticides de synthèse. Le Grand Conseil a accepté ce postulat le 23 janvier 2019.
- Le Conseil d'Etat, appelé à répondre à ce postulat, a soumis les questions suivantes à la soussignée:
  - Dans quel(s) domaine(s) le canton et les communes disposent-ils de compétences législatives propres ou déléguées pour interdire l'usage de pesticides (y compris produits phytosanitaires et biocides) sur leurs territoires, sans violer le droit fédéral?
  - En leur qualité de propriétaires fonciers, le canton et les communes pourraient-ils interdire à leurs locataires l'usage de pesticides (y compris produits phytosanitaires et biocides) sur leurs domaines agricoles et viticoles, par la voie de clauses contractuelles dans les baux, sans violer le droit fédéral?
- Bien que le postulat se limite à évoquer l'interdiction des pesticides de synthèse, le Conseil d'Etat souhaite étendre l'analyse juridique aux pesticides biocides et aux produits phytosanitaires.
- Le mandat précise que l'avis de droit sera rendu public et pourrait être annexé au rapport que le Conseil d'Etat de la mandante soumettra au Grand Conseil en réponse au postulat précité.

# B. Réponses

Le régime de droit fédéral mis en place en matière d'homologation, d'utilisation, de restrictions d'utilisation et d'interdiction des pesticides se caractérise par une densité normative très élevée. En particulier, la procédure d'homologation des pesticides est stricte et subordonnée à une étude de risque sur la santé et l'environnement.

Ce corps de règles fédérales ne contient pas de délégation aux cantons en vue de légiférer sur un aspect ou l'autre de l'homologation ou l'utilisation des pesticides dans un but de protection de l'environnement, des eaux, de la santé ou de l'agriculture.

Il faut ainsi considérer que la Confédération a fait un usage exhaustif de ses compétences concurrentes découlant des art. 74 al. 1, 76 al. 3, 104 et 118 al. 2 let. a Cst. et que les cantons et les communes n'ont pas de compétence législative résiduaire ou déléguée dans les domaines régis par ces dispositions. En particulier, ils ne peuvent pas interdire les produits homologués ou subordonner l'homologation des pesticides à des conditions plus restrictives que celles du droit fédéral dans un but de protection de la santé ou de protection de l'environnement

Il résulte de ce qui précède que le droit fédéral en matière d'homologation, d'utilisation et d'interdiction des pesticides doit être considéré comme exhaustif et que les cantons ne peuvent pas le compléter dans la poursuite de buts identiques à ceux du droit fédéral.

8

En revanche, la législation fédérale en matière de pesticides ne paraît pas exclusive et laisse une très faible marge de manoeuvre aux cantons s'il apparaissait que la réglementation en matière de produits chimiques ne prenait pas en considération certaines espèces animales et végétales lors de l'évaluation des risques des produits phytosanitaires et biocides (art. 18 al. 2 LPN) ou des animaux et plantes qui ne sont pas couverts par l'art. 20 al. 1 LPN. Les compétences cantonales résiduaires sont toutefois limitées à un but de protection des espèces.

Il sort du cadre de cette analyse d'identifier s'il existe des espèces animales ou végétales qui échappent à l'heure actuelle à la réglementation fédérale et pourraient faire l'objet d'une réglementation cantonale supplétive. Même dans cette hypothèse, l'interdiction générale, prononcée dans une loi cantonale, d'utilisation d'un pesticide homologué selon l'OPPh dans un but de protection des espèces risquerait de se heurter à une interprétation stricte de l'art. 49 Cst.

En revanche, les cantons ont de nombreuses compétences d'exécution que leur octroient les lois fédérales et ils peuvent, dans ce cadre, veiller à la bonne exécution et à une mise en œuvre efficace des dispositions fédérales existantes. Ils ont également le pouvoir d'ordonner certaines restrictions d'utilisation des pesticides, notamment en matière de protection des eaux et du sol, si cette mesure est justifiée objectivement et qu'elle respecte le principe de proportionnalité.

Il est à notre avis licite d'introduire des interdictions contractuelles d'utilisation des pesticides dans les contrats de bail à ferme agricole portant sur des immeubles

appartenant au canton ou aux communes. Il convient que cette interdiction soit clairement exprimée et acceptée par le fermier lors de la conclusion du contrat et que les éventuels impacts sur la valeur de rendement soient pris en compte pour déterminer le fermage.

# C. Analyse

#### I. Généralités

#### 1. Contexte

L'évaluation des risques liés à l'utilisation des pesticides suscite des préoccupations au sein de la population, qui ont été alimentées encore récemment par des études portant sur la détection de métabolites de produits phytosanitaires dans les eaux souterraines.

Ces dernières années, diverses initiatives populaires et motions parlementaires se sont faites l'écho de ces inquiétudes. A titre d'exemples, au niveau fédéral, l'initiative populaire « Pour une eau potable propre et une alimentation saine – pas de subventions pour l'utilisation de pesticides et l'utilisation d'antibiotiques à titre prophylactique », déposée le 18 janvier 2018, « demande que les paiements directs ne soient plus accordés qu'aux exploitations agricoles qui ne recourent pas à des pesticides, qui pratiquent l'élevage sans utiliser des antibiotiques à titre prophylactique et dont le cheptel peut être nourri avec des aliments issus de l'exploitation »<sup>2</sup>. Le Conseil fédéral a proposé le rejet de l'initiative le 14 décembre 2018<sup>3</sup>. Il a toutefois prévu un train de mesures sur les pesticides dans son projet de Politique agricole PA22+<sup>4</sup> qui permettra de tenir compte de la principale préoccupation de l'initiative pour une eau potable propre.

L'initiative populaire « Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse », a été déposée le 25 mai 2018. Elle « demande d'interdire l'utilisation de tout pesticide de synthèse dans la production agricole, dans la transformation des produits agricoles et dans l'entretien du territoire ». Le texte réclame également l'interdiction d'importer des denrées alimentaires qui contiennent des pesticides

Ibidem.

Voir le Message du Conseil fédéral relatif à l'initiative populaire « Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse » du 27 février 2019, FF 2019 p. 2529 ss., p. 2530; Communiqué de l'OFEV « Les eaux souterraines sont sous pression en Suisse » du 15 août 2019 (disponible sous <a href="https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/eaux/communiques.msg-id-76075.html">https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/eaux/communiques.msg-id-76075.html</a>).

Voir : <a href="https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-73392.html">https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-73392.html</a>.

Voir: https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/politik/agrarpolitik/ap22plus.html.

de synthèse ou qui ont été produits en utilisant ces derniers. Le Conseil fédéral a proposé le rejet de l'initiative le 27 février 2019<sup>5</sup>.

Par ailleurs, en date du 6 septembre 2017, le Conseil fédéral a adopté le plan d'action visant à la réduction des risques et à l'utilisation durable des produits phytosanitaires. Il prévoit notamment que les risques devront être divisés par deux et les alternatives à la protection phytosanitaire chimique seront encouragées. Le plan d'action permet à l'agriculture suisse de se positionner dans la production durable de denrées alimentaires.

Des initiatives similaires ont été déposées dans plusieurs cantons. A titre d'exemples, le Conseil d'Etat vaudois a proposé le 6 juillet 2018 un plan d'action pour réduire l'utilisation du glyphosate sur le territoire cantonal, donnant suite à une motion des Verts vaudois. Le Canton du Jura a interdit le glyphosate sur les propriétés cantonales en 2017, suite à une motion parlementaire (no 1125) acceptée en 2015. En novembre 2016, le parlement jurassien a voté pour un programme de réduction des pesticides d'au moins 50%, en premier lieu pour sauver les abeilles. Certaines des mesures proposées par ces initiatives n'ont toutefois pas pu être mises en œuvre faute de compétence législative cantonale en la matière.

Ces initiatives s'inscrivent dans un cadre législatif et réglementaire dense et complexe, qui sera examiné ci-après. Il convient également de souligner qu'à côté des règles du droit interne suisse examinées ci-après, plusieurs conventions internationales ratifiées par la Suisse traitent également de ce sujet et ont été mises en œuvre par les instruments du droit suisse (voir infra, ch. 65). Par ailleurs, le droit de l'Union européenne, bien qu'il ne soit pas directement applicable dans notre pays, sert de référence au législateur et aux autorités d'exécution dans ce domaine également 10.

Nous passerons en revue ci-après les principales lois et ordonnances fédérales applicables en matière de pesticides, lesquelles concrétisent certains des engagements internationaux de la Confédération dans ces domaines.

Voir: https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-74148.html.

Voir: https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/nachhaltige-produktion/pflanzenschutz/aktionsplan.html.

Voir: <a href="https://www.vd.ch/toutes-les-actualites/communiques-de-presse/detail/communique/le-conseil-detat-propose-un-plan-daction-pour-reduire-lutilisation-du-glyphosate-sur-le-territoir/">https://www.vd.ch/toutes-les-actualites/communiques-de-presse/detail/communique/le-conseil-detat-propose-un-plan-daction-pour-reduire-lutilisation-du-glyphosate-sur-le-territoir/</a>.

Voir: <a href="https://www.jura.ch/CHA/SIC/Centre-medias/Communiques-2017/Pas-de-glyphosate-sur-les-proprietes-cantonales.html">https://www.jura.ch/CHA/SIC/Centre-medias/Communiques-2017/Pas-de-glyphosate-sur-les-proprietes-cantonales.html</a>.

<sup>(</sup>voir aussi: <a href="https://www.rts.ch/info/regions/jura/8188219-le-jura-va-reduire-ses-pesticides-de-50-pour-sauver-ses-abeilles.html">https://www.rts.ch/info/regions/jura/8188219-le-jura-va-reduire-ses-pesticides-de-50-pour-sauver-ses-abeilles.html</a>).

En particulier, la législation suisse sur les produits chimiques a été adaptée au droit européen; l'ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim; RS 814.81) doit sans cesse être adaptée en fonction des mises à jour régulières du droit de l'Union européenne et du règlement REACH: voir le rapport explicatif concernant la modification de l'ORRChim du 17 avril 2019, réf. R205-1460.

#### 2. Notions et définitions

Les termes de pesticides et de pesticides de synthèse utilisées dans le langage courant, les motions et initiatives précitées et sporadiquement dans la loi (par ex. à l'art. 29 de la Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983, ci-après LPE<sup>11</sup>), ne sont définies ni dans la Constitution fédérale (ci-après Cst.), ni dans la législation fédérale. Au niveau international, l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture et l'Organisation mondiale de la Santé définissent le pesticide comme « toute substance ou association de substances chimiques ou biologiques, qui est destinée à repousser, détruire ou combattre les organismes nuisibles ou à être utilisée comme régulateur de croissance des plantes » 12

En droit suisse, les pesticides désignent selon les cas des substances, des produits phytosanitaires ou des produits biocides 13, notions qui sont quant à elles définies de la manière suivante par la législation fédérale:

- Les *substances* sont les éléments chimiques et leurs combinaisons, naturels ou générés par un processus de production. Les préparations (compositions, mélanges, solutions) et objets contenant de telles substances leur sont assimilés (art. 7 al. 5 LPE).
- Les *produits phytosanitaires* sont destinés à protéger les végétaux et les produits végétaux contre les ravageurs et les maladies ainsi qu'à détruire les plantes indésirables (art. 4 al. 1 let. e de la Loi fédérale sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses du 15 décembre 2000, ci-après LChim)<sup>14</sup>.
- Les *produits biocides* sont les principes actifs et les préparations qui ne sont pas des produits phytosanitaires et qui sont destinés à combattre des organismes nuisibles (art. 4 al. 1 let. d LChim)<sup>15</sup>. Ils contiennent souvent les mêmes substances nuisibles que les produits phytosanitaires

11

15

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et Organisation mondiale de la Santé, Code de conduite international sur la gestion des pesticides, Rome, 2014, p. 6, disponible à: <a href="http://www.fao.org/fileadmin/templates/agphome/documents/Pests\_Pesticides/Code/Code\_French\_2015\_Final.pdf">http://www.fao.org/fileadmin/templates/agphome/documents/Pests\_Pesticides/Code/Code\_French\_2015\_Final.pdf</a>.

Voir par ex. la définition donnée à l'art. 2 al. 1 let. a de l'Ordonnance du DFI sur les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les produits d'origine végétale ou animale (OPOVA) (RS 817.021.23).

L'art. 4 al. 1 let. d LChim prévoit que les *produits biocides* sont « les principes actifs et les préparations qui ne sont pas des produits phytosanitaires et qui sont destinés 1. à repousser, à rendre inoffensifs ou

RS 814.01.

RS 813.1. L'art. 4 al. 1 let. e LChim prévoit que « Les *produits phytosanitaires* sont les principes actifs et les préparations destinés à 1. Protéger les végétaux et les produits à case de végétaux des organismes nuisibles ou de leur action, 2. influer sur les processus vitaux des végétaux d'une autre manière qu'un nutriment, 3. conserver les produits à base de végétaux, 4. détruire les plantes ou les parties de plantes indésirables, ou à 5. influer sur une croissance indésirable de celles-ci ».

- La notion de pesticides de synthèse n'est définie nulle part dans la législation fédérale ni au niveau international. Selon le Conseil fédéral, une synthèse est un processus de fabrication de composés chimiques; elle peut être chimique, microbienne ou enzymatique. En règle générale, les propriétés chimiques d'un produit ne permettent pas de tirer des conclusions sur le procédé de fabrication. Le terme de synthèse n'est donc pas un critère adéquat pour apprécier les risques liés aux pesticides et à d'autres substances.
- Nous utiliserons pour notre part le terme générique de pesticides ainsi que les notions légales spécifiques à la disposition légale considérée.

# II. Compétences législatives: les bases constitutionnelles

- La mise en circulation, l'utilisation et les restrictions y relatives ainsi que l'interdiction des pesticides sont régies à l'heure actuelle par une variété de lois fédérales, elles-mêmes complétées par des ordonnances d'exécution, qui visent des buts différents et la protection d'intérêts divers. Ces lois forment un ensemble législatif complexe et dense qui repose sur divers fondements constitutionnels.
- En vue de déterminer si, et cas échéant dans quelle mesure, les cantons disposent d'une marge de manœuvre pour légiférer en la matière, il convient dans un premier temps de brièvement rappeler les principes généraux applicables en matière de répartition des compétences législatives entre la Confédération et les cantons. Nous passerons ensuite en revue le droit fédéral existant dans les domaines considérés avant de déterminer s'il règle ces matières de manière exhaustive et exclusive ou s'il laisse place à des compétences cantonales.

# 1. Répartition des compétences législatives entre la Confédération et les cantons: rappel des principes

Les rapports entre les compétences législatives de la Confédération et celles des cantons sont régis par la Constitution fédérale. L'art. 3 Cst. prévoit que les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale. Cette disposition consacre une clause générale de compétence en faveur des cantons dans tous les domaines où la Constitution

à détruire des organismes nuisibles, ou à les combattre d'une autre manière, ou 2. à empêcher ces organismes nuisibles de causer des dommages ». Voir également à titre de précision l' art. 2 al. 1 let. a OPBio.

Message du Conseil fédéral relatif à l'initiative populaire « Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse » du 27 février 2019, FF 2019 p., 2529 ss., p. 2536 et 2538.

fédérale n'a pas attribué de compétences à la Confédération (aux art. 54 ss. Cst.) 17.

L'art. 3 Cst. ne définit pas les critères d'attribution de compétences à la Confédération, ni l'étendue de ces compétences et les éventuelles limites qu'elles imposent à la souveraineté cantonale. La jurisprudence et la doctrine distinguent les divers types de compétences suivants qui sont pertinents pour notre analyse:

La compétence fédérale est *exclusive* lorsque, dans le domaine considéré, la Confédération est seule compétente, à l'exclusion des cantons.

La compétence fédérale est *concurrente* lorsque, dans le domaine considéré, les cantons sont compétents pour adopter du droit cantonal tant que la Confédération n'exerce pas sa compétence législative. Dans un tel cas, dès son entrée en vigueur, la législation fédérale prime le droit cantonal, qui perd alors tout effet. Par ailleurs, la compétence fédérale concurrente peut être *limitée aux principes* si elle permet à la Confédération d'édicter les grands principes applicables à un domaine considéré mais que les cantons restent compétents pour les compléter. Elle est *non limitée aux principes* si la Confédération peut adopter une législation complète dans un domaine <sup>18</sup>. Dans ce dernier cas, tant que la Confédération n'a pas réglé une matière de manière exhaustive, le droit cantonal peut subsister sans entrer en conflit avec le droit fédéral <sup>19</sup>.

La compétence fédérale est dite *parallèle* lorsqu'elle laisse subsister une compétence cantonale simultanée et séparée dans le domaine considéré <sup>20</sup>. La compétence fédérale n'a alors aucun effet dérogatoire par rapport au droit cantonal.

Une autre distinction peut être faite selon que la Confédération a ou non l'obligation de légiférer. Une compétence est dite *obligatoire* si la Confédération est dans l'obligation de légiférer et *facultative* si elle ne l'est pas.

Déterminer l'étendue de la compétence conférée à la Confédération ainsi que savoir si elle en a fait un usage exhaustif, voire exclusif, sont des questions d'interprétation complexes qui exigent d'examiner la portée des normes constitutionnelles, d'une part<sup>21</sup>, ainsi que le champ d'application de la législation fédérale adoptée sur la base de ces normes constitutionnelles, d'autre part. Seul

AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, *Droit constitutionnel Suisse*, vol. I: *L'Etat*, 3<sup>ème</sup> éd., Berne 2013, n° 1025; Dubey Jacques, *Droits fondamentaux*, vol. II: *Libertés, garanties de l'Etat de droit, droits sociaux et politiques*, Bâle 2018, n° 3754.

AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, n° 1062; DUBEY, n° 3761; MAHON PASCAL, *Droit constitutionnel*, vol. I: *Institutions, jurisdiction constitutionnelle et procedure*, 3<sup>ème</sup> éd., Bâle 2014, n° 99.

AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, n° 1059; MAHON, n° 99.

MAHON, n° 99.

AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, n° 1065; DUBEY, n° 3763.

un tel examen permet de déterminer, dans un domaine particulier, si les cantons ont conservé des compétences législatives propres ou déléguées.

Les éventuels conflits de compétences entre la Confédération et les cantons sont régis par l'art. 49 Cst., qui stipule que le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire.

# 2. Compétences constitutionnelles en matière de pesticides

La Constitution fédérale confère à la Confédération la tâche de légiférer dans plusieurs domaines pertinents pour notre analyse, à savoir principalement la protection de l'environnement, celle des eaux, de la nature, la protection de la santé et l'agriculture.

Il convient tout d'abord de vérifier quelle est la portée des bases constitutionnelles dans ces domaines et l'étendue de la compétence qu'elles confèrent à la Confédération, avant de passer en revue la portée des lois fédérales édictées dans ces domaines (infra, ch. 64 ss).

## 2.1 Art. 73 Développement durable

35

37

38

36 Cette disposition prévoit ce qui suit :

La Confédération et les cantons oeuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain.

Le développement durable figure également de manière expresse à l'art. 2 al. 2 Cst. au titre des buts poursuivis par la Confédération. Le concept se retrouve encore dans d'autres dispositions constitutionnelles (art. 76 al. 1, art. 79 Cst.). L'art. 73 Cst. énonce pour sa part le principe de développement durable dans sa dimension écologique. Il enjoint de limiter l'utilisation des ressources naturelles de manière à ce qu'elles soient suffisantes pour les générations futures.

Le contenu normatif et le caractère justiciable de ce principe prêtent à discussion<sup>22</sup>. Le Tribunal fédéral considère que le concept revêt un caractère essentiellement programmatique et n'a pas valeur de droit constitutionnel qui pourrait directement être invoqué comme tel devant les tribunaux<sup>23</sup>.

Voir Vallender Klaus A., in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (édit.), *Die Schweizeriche Bundesverfassung – St. Galler Kommentar*, 3<sup>ème</sup> éd., Zurich/St.-Gall 2014, n° 33 ss ad art. 73 Cst.

ATF 132 II 305; voir dans le même sens GRIFFEL ALAIN, in : Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (édit.), *Bundesverfassung – Basler Kommentar*, Bâle 2015, n° 11 ss ad art. 73 Cst.

Le principe de développement durable constitue ainsi pour l'heure une ligne directrice à l'intention des législateurs dans le cadre des compétences fédérales et cantonales existantes. Les législateurs sont tenus de concrétiser ce principe dans le cadre de leurs compétences respectives. L'art. 73 Cst. ne contient néanmoins pas de directive concrète à leur intention.

#### 2.2 Art. 74 Protection de l'environnement

40 Cette disposition a la teneur suivante:

- <sup>1</sup> La Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes.
- <sup>2</sup> Elle veille à prévenir ces atteintes. Les frais de prévention et de réparation sont à la charge de ceux qui les causent.
- <sup>3</sup> L'exécution des dispositions fédérales incombe aux cantons dans la mesure où elle n'est pas réservée à la Confédération par la loi.
- L'art. 74 al. 1 Cst. confère à la Confédération une compétence législative, globale, concurrente et obligatoire s'agissant de protéger les êtres humains et son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes<sup>24</sup>. Le champ d'application de cette disposition comprend l'être humain et son environnement naturel, ce par quoi il faut comprendre les animaux, les plantes, leur milieu naturel ainsi que tous les éléments indispensables à la vie, sol, eau, air, climat, espaces vitaux<sup>25</sup>.
- Sur cette base, la Confédération a édicté la LPE, complétée par diverses ordonnances. La LPE et ses ordonnances n'ont pas été conçues comme une réglementation générale sur la protection du milieu naturel. Elle laisse subsister de nombreuses autres lois; ainsi, l'art. 3 LPE réserve les autres dispositions fédérales qui seraient plus sévères, par ex. celles de la Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux 26 (ci-après LEaux).
- La LPE régit les atteintes à l'environnement causées par les substances dangereuses. Les atteintes immédiates à la santé causées par des produits

RS 814.20

GRIFFEL ALAIN, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (édit.), *Bundesverfassung – Basler Kommentar*, Bâle 2015, n° 16 ad art. 74 Cst. (cité: BSK-Auteur, n° X ad art. Y Cst.); Mahon Pascal, in: Aubert Jean-François/Mahon Pascal, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril* 1999, Zurich/Bâle/Genève 2003, n° 5 ad art. 74 Cst (cité: Petit Comm.).

MORELL RETO/VALLENDER KLAUS A., in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (édit.), *Die Schweizeriche Bundesverfassung – St. Galler Kommentar*, 3<sup>ème</sup> éd., Zurich/St.-Gall 2014, n° 8 ad art. 74 Cst. (cité: SGK-AUTEUR, n° X ad art. Y Cst.); Petit Comm.-MAHON, n° 6 ad art. 74 Cst.

chimiques (et les pesticides) tombent en revanche sous le coup de la compétence de l'art. 118 al. 2 Cst. 27 (voir infra, ch. 59).

Les compétences de la Confédération en matière de protection de l'environnement sont concurrentes et non limitées aux principes. Tant que la Confédération n'a pas légiféré en la matière, les cantons peuvent le faire (art. 65 al. 1 LPE)<sup>28</sup>; il en va de même après l'entrée en vigueur de la législation fédérale si le droit cantonal se concilie avec le droit fédéral. L'art. 65 al. 2 LPE prévoit toutefois que les cantons n'ont pas le droit d'édicter de nouvelles valeurs d'immission, d'alarme ou de planification, ni d'arrêter de nouvelles dispositions sur l'utilisation de substances ou d'organismes dans les domaines où la Confédération a promulgué de telles normes. Les prescriptions cantonales existantes ont effet jusqu'à l'entrée en vigueur de prescriptions correspondantes du Conseil fédéral.

L'exécution de la LPE et de ses ordonnances d'application incombe aux cantons, sauf dans les cas prévus à l'art. 41 LPE, qui contient un catalogue de compétences d'exécution réservées à la Confédération; il en va ainsi des prescriptions sur les substances (art. 29 LPE) et des renseignements sur les substances et les organismes (art. 46 al. 3 LPE).

#### 2.3 Art. 76 Eaux

46 Cette disposition a la teneur suivante:

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Dans les limites de ses compétences, la Confédération pourvoit à l'utilisation rationnelle des ressources en eau, à leur protection et à la lutte contre l'action dommageable de l'eau.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Elle fixe 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 le refroidissement et à d'autres interventions dans le cycle hydrologique.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Elle légifère sur la protection des eaux, sur le maintien de débits résiduels appropriés, sur l'aménagement des cours d'eau, sur la sécurité des barrages et sur les interventions de nature à influencer les précipitations.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Les cantons disposent des ressources en eau. Ils peuvent prélever, dans les limites prévues par la législation fédérale, une taxe pour leur utilisation. La Confédération a le droit d'utiliser les eaux pour ses entreprises de transport, auquel cas elle paie une taxe et une indemnité.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Avec le concours des cantons concernés, elle statue sur les droits relatifs aux ressources en eau qui intéressent plusieurs Etats et fixe les taxes d'utilisation de ces ressources. Elle statue également

Petit Comm.-Mahon, nº 8 ad art. 74 Cst.

SGK-MORELL/VALLENDER, n° 10 ad art. 74 Cst; compte tenu de la densité normative de la LPE et des ordonnances fédérales, il reste peu de place pour du droit matériel cantonal indépendant.

sur ces droits lorsque les ressources en eau intéressent plusieurs cantons et que ces derniers ne s'entendent pas.

- La Confédération s'est fondée sur l'art. 76 al. 2 et 3 Cst. pour édicter la LEaux, assortie de l'Ordonnance sur la protection des eaux du 28 octobre 1998<sup>29</sup> (ciaprès OEaux). La LEaux régit la protection qualitative (protection contre la pollution et les autres atteintes nuisibles) aussi bien que quantitative des eaux de surface et des eaux souterraines<sup>30</sup>.
- La compétence fédérale en matière de protection des eaux est *obligatoire*, globale et concurrente<sup>31</sup>. La compétence de l'al. 3 qui nous intéresse plus particulièrement dans le cadre de cette analyse *n'est pas limitée aux principes*. Il en découle que les cantons n'ont plus de compétence législative propre là où la Confédération a légiféré<sup>32</sup>.

## 2.4 Art 78 Protection de la nature et du paysage

Cette disposition a la teneur suivante :

<sup>1</sup> La protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Dans l'accomplissement de ses tâches, elle prend en considération les intérêts des cantons d'où provient l'eau.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les objectifs de la protection de la nature et du patrimoine. Elle ménage les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels; elle les conserve dans leur intégralité si l'intérêt public l'exige.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Elle peut soutenir les efforts déployés afin de protéger la nature et le patrimoine et acquérir ou sauvegarder, par voie de contrat ou d'expropriation, les objets présentant un intérêt national.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Elle légifère sur la protection de la faune et de la flore et sur le maintien de leur milieu naturel dans sa diversité. Elle protège les espèces menacées d'extinction.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière qui présentent un intérêt national sont protégés. Il est interdit d'y aménager des installations ou d'en modifier le terrain. Font exception les installations qui servent à la protection de ces espaces ou à la poursuite de leur exploitation à des fins agricoles.

<sup>29</sup> RS 814.201.

BSK-Caluori/Griffel, n<sup>os</sup> 30 et 33 ad art. 76 Cst.; Petit Comm.-Mahon, n<sup>o</sup> 12 ad art. 76 Cst.; SGK-Marti, n<sup>o</sup> 17 ad art. 76 Cst.

BSK-Caluori/Griffel, n° 29 ad art. 76 Cst.; Petit Comm.-Mahon, n° 11 ad art. 76 Cst.; SGK-Marti, n° 17 ad art. 76 Cst.

BSK-Caluori/Griffel, no 29 ad art. 76 Cst.

L'alinéa 1 rappelle la compétence originaire des cantons en matière de protection de la nature et du patrimoine, alors que les autres alinéas confèrent des compétences à la Confédération. L'alinéa 4 présente de l'intérêt dans le cadre de notre analyse dans la mesure où il attribue une compétence à la Confédération en matière de protection de la nature au sens étroit 33, à savoir la protection de la faune et de la flore et des espèces menacées.

Sur la base de l'art. 78 al. 4 Cst., la Confédération a édicté la Loi fédérale sur la protection de la nature du 1<sup>er</sup> juillet 1966<sup>34</sup> (ci-après LPN) et l'Ordonnance sur la protection de la nature et du paysage du 16 janvier 1991<sup>35</sup> (ci-après OPN).

La LPN ne contient pas de disposition similaire à l'art. 65 LPE, de sorte qu'il faut examiner pour chaque alinéa si la Confédération est au bénéfice d'une compétence exclusive ou concurrente et, en cas de compétence exclusive, si elle l'a exercée complètement ou si elle l'a déléguée en retour aux cantons<sup>36</sup>.

La compétence de l'art. 78 al. 4 est *globale*, *obligatoire*, *concurrente et non limitée* aux principes<sup>37</sup>. Toutefois, au contraire des compétences évoquées précédemment, nous verrons ci-après que la Confédération n'en a pas fait un usage exhaustif et les prescriptions fédérales laissent de la place pour du droit cantonal supplémentaire<sup>38</sup>.

### 2.5 Art. 104 Cst. Agriculture

L'art. 104 al. 3 Cst. a la teneur suivante :

(La Confédération) conçoit les mesures de sorte que l'agriculture réponde à ses multiples fonctions. Ses compétences et ses tâches sont notamment les suivantes :

a. elle complète le revenu paysan par des paiements directs aux fins de rémunérer équitablement les prestations fournies, à condition que l'exploitant apporte la preuve qu'il satisfait à des exigences de caractère écologique;

 b. elle encourage, au moyen de mesures incitatives présentant un intérêt économique, les formes d'exploitation particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement et des animaux;

38

35 RS. 451.1.

BSK-Dajcar/Grifell, no 33 ad art. 78 Cst.; SGK-Marti, no 16 ad art. 78 Cst.

BSK-DAJCAR/GRIFELL, nos 1 et 29 ad art. 78 Cst.

RS 451.

ZUFFEREY JEAN-BAPTISTE, in: Keller Peter M./Zufferey Jean-Baptiste/Fahrländer Karl-Ludwig (édit.), Commentaire LPN – Augmenté d'aspects choisis des LChP et LFSP, 2ème éd., Zurich 2019, n° 10 ad Ch. 1 de la Partie générale (cité : Commentaire LPN).

BIAGGINI GIOVANNI, Kommentar der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2<sup>ème</sup> éd., Zurich 2017, , n° 5 ad art. 78 Cst.; BSK-DAJCAR/GRIFELL, n° 33 ad art. 78 Cst; Commentaire LPN-ZUFFEREY, n° 16 ad Ch. 1 de la Partie générale.

- c. elle légifère sur la déclaration de la provenance, de la qualité, des méthodes de production et des procédés de transformation des denrées alimentaires ;
- d. elle protège l'environnement contre les atteintes liées à l'utilisation abusive d'engrais, de produits chimiques et d'autres matières auxiliaires ;
- e. elle peut encourager la recherche, la vulgarisation et la formation agricoles et octroyer des aides à l'investissement;
- f. elle peut légiférer sur la consolidation de la propriété foncière rurale.
- L'art. 104 al. 3 let. d prévoit que la Confédération protège l'environnement contre les atteintes liées à l'utilisation abusive d'engrais, de produits chimiques et d'autres matières auxiliaires. Il s'agit d'une compétence législative concurrente et obligatoire 39. Les cantons ont des compétences d'exécution 40.
- La Confédération a édicté la Loi fédérale sur l'agriculture du 29 avril 1998<sup>41</sup> (ciaprès LAgr), complétée par l'Ordonnance sur l'agriculture biologique du 22 septembre 1997<sup>42</sup>, qui régit l'utilisation de substances et de produits admis (produits phytosanitaires, engrais, biocides) dans l'agriculture biologique. L'utilisation des produits phytosanitaires dans l'agriculture est réglée dans le cadre des PER (art. 18 al. 1 de l'Ordonnance sur les paiements directs du 23 octobre 2013<sup>43</sup>).
- Les cantons sont chargés d'exécuter la LAgr pour autant que cette tâche n'incombe pas à la Confédération. Ils arrêtent les dispositions d'exécution nécessaires et les communiquent au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (ci-après DEFR). Ils désignent les autorités ou les organisations compétentes pour exécuter la loi et pour surveiller son exécution. Si un canton n'a pas édicté à temps les dispositions d'exécution, le Conseil fédéral les arrête provisoirement (art. 178 al. 1 à 4 LAgr).

#### 2.6 Art. 118 Protection de la santé

58 Cette disposition a la teneur suivante :

<sup>1</sup> Dans les limites de ses compétences, la Confédération prend des mesures afin de protéger la santé.

<sup>2</sup> Elle légifère sur :

BIAGGINI, n° 11 ad art. 104 Cst.; BSK-OESCH, n° 36 ad Art. 104 Cst.; Petit Comm.-AUBERT, n° 14 ad art. 104 Cst.; SGK-VALLENDER/HETTICH, n° 3 ad art. 104 Cst.

BSK-OESCH, n° 37 ad Art. 104 Cst.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> RS 910.1.

<sup>42</sup> RS 910.18.

<sup>43</sup> RS 910.13.

- a. l'utilisation des denrées alimentaires ainsi que des agents thérapeutiques, des stupéfiants, des organismes, des produits chimiques et des objets qui peuvent présenter un danger pour la santé;
- b. la lutte contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses de l'être humain et des animaux ;
- c. la protection contre les rayons ionisants.
- La compétence en matière de protection de la santé est qualifiée de fragmentaire par la doctrine puisque la Confédération n'est pas compétente de manière égale pour tous les aspects ayant trait à la santé. Dans les domaines mentionnés à l'al. 2, qui nous intéressent plus particulièrement ici dès lors que les pesticides tombent dans la notion de « produits chimiques » de la let. a, elle bénéficie toutefois d'une compétence législative globale, concurrente et obligatoire 44.
- La LChim qui a pour but de protéger la vie et la santé de l'être humain des effets nocifs de substances ou de préparations, se fonde sur l'art. 118 Cst. Cette loi assimile l'utilisation de micro-organismes à usage biocide ou phytosanitaire à l'utilisation de substances ou de préparations (art. 2 al. 2 LChim). Les atteintes indirectes (par l'intermédiaire de l'environnement) restent régies par la LPE.
- La loi est complétée par plusieurs ordonnances qui visent expressément les pesticides et qui sont examinées plus en détail ci-après.

### 2.7 Synthèse

- Il découle de ce qui précède que la Confédération a des compétences globales, obligatoires et concurrentes s'agissant de protéger l'environnement, la santé et en matière d'agriculture et qu'elle a fait un large usage de ses compétences dans les divers domaines considérés en édictant plusieurs lois fédérales qui s'appliquent aux pesticides.
- Il convient toutefois encore de vérifier si le niveau de densité normative du droit fédéral est tel qu'il épuiserait les compétences fédérales, ne laissant aucune marge de manœuvre législative aux cantons, ou si ces derniers conservent une compétence législative partielle dans des domaines que le droit fédéral ne traiterait pas de manière complète.

Biaggini, n° 6 ad art. 118 Cst.; BSK-GÄCHTER/RENOLD-BURCH, n° 10 s. ad art. 118 Cst.; Petit Comm.-AUBERT, n° 6 ad art. 118 Cst.; SGK-POLEDNA, n° 7 ad art. 118 Cst.

## 3. Système de protection du droit fédéral

Les lois fédérales susmentionnées et leurs ordonnances d'exécution (LPE, LAgr, LEaux, LChim, OPBio, ORRChim, OChim, OPPh) créent un cadre juridique dense et complexe qui réglemente la mise sur le marché, l'emploi et les restrictions d'utilisation des pesticides. Nous mentionnerons ci-après les règles les plus importantes pour notre analyse.

Comme mentionné ci-avant, c'est par le biais des lois fédérales et de leurs ordonnances d'exécution que la Suisse met en œuvre ses engagements internationaux. Dans le domaine qui nous occupe, il s'agit, à titre d'exemples et sans prétention à l'exhaustivité, de l'Accord relatif à la conservation des populations de chauves-souris d'Europe, conclu à Londres le 4 décembre 1991 de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, conclue à Stockholm le 22 mai 2001 de la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international, conclue à Rotterdam le 10 septembre 1998 du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, conclu à Montréal le 16 septembre 1987 si ou encore de la Convention sur la diversité biologique, conclue à Rio de Janeiro le 5 juin 1992.

# 3.1 Mise sur le marché et utilisation des substances dangereuses : règles générales

# 3.1.1 Règles applicables aux substances dangereuses pour l'environnement selon la LPE et la LEaux

La mise sur le commerce et l'utilisation des substances dangereuses pour l'environnement sont régies de manière générale par les art. 26 à 29 LPE et diverses ordonnances (voir infra, ch. 83 ss).

L'art. 26 LPE prévoit qu'il est interdit de mettre dans le commerce des substances qui peuvent constituer une menace pour l'environnement ou, indirectement, pour l'homme. Les fabricants et importateurs de substances ont une obligation d'exercer un contrôle autonome (art. 27 LPE). Ils ont en outre une obligation d'informer le preneur lors de la mise dans le commerce des substances.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> RS 0.451.461.

<sup>46</sup> RS 0.814.03.

<sup>47</sup> RS 0.916.21.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> RS 0.814.021.

RS 0.451.43.

L'art. 28 LPE stipule en outre une **obligation générale de diligence** dans l'utilisation des substances. Par utilisation, on entend toute opération impliquant des substances, des organismes ou des déchets, notamment leur production, leur importation, leur exportation, leur mise dans le commerce, leur emploi, leur entreposage, leur transport et leur élimination (art. 7 al. 6ter LPE).

Par ailleurs, l'art. 29 LPE confère au Conseil fédéral le droit d'édicter des prescriptions sur les substances qui peuvent menacer l'environnement et indirectement, les êtres humains. Sont visées notamment les substances qui, en raison de leur destination, parviennent dans l'environnement, telles que les herbicides et *pesticides* (art. 29 al. 2 let. a LPE)<sup>50</sup>.

La législation sur la protection des eaux stipule également un devoir général de diligence (art. 3 LEaux), l'interdiction d'introduire dans une eau des substances de nature à polluer (art. 6 LEaux), les exigences concernant les liquides de nature à polluer les eaux (art. 22 à 25 LEaux), la prise de mesure visant à empêcher le ruissellement ou lessivage d'engrais ou de produits pour le traitement des plantes (art. 27 s. et 62a LEaux). L'art. 27 LEaux requière une exploitation des sols selon l'état de la technique, de manière à ne pas porter préjudice aux eaux, en évitant notamment que les engrais ou les **produits pour le traitement des plantes** ne soient emportés par ruissellement ou lessivage.

La Confédération alloue des indemnités pour les mesures cantonales prises par l'agriculture afin d'empêcher les ruissellements et le lessivage de substances, lorsque ces mesures sont nécessaires pour satisfaire aux exigences posées à la qualité des eaux superficielles et souterraine, que le canton concerné a délimité les secteurs dans lesquels les mesures doivent être prises et a harmonisé les mesures prévues et que ces mesures ne sont pas supportables du point de vue économique (art. 62a al. 1 LEaux).

Selon l'art. 28 LEaux, les cantons veillent à ce que des mesures complémentaires soient appliquées directement à une eau, si, pour cette eau, les mesures prévues aux art. 7 à 27 LEaux ne suffisent pas à remplir les exigences de qualité des eaux (art. 9 al. 1 LEaux; cf. aussi art. 32 OEaux).

Les règles de l'ORRChim et de l'OPPh s'appliquent (voir infra, ch. 85 et 86).

La législation sur la protection des eaux oblige les cantons à subdiviser leur territoire en secteurs de protection en fonction des risques auxquels sont exposées les eaux superficielles et les eaux souterraines (art. 19 à 21 LEaux; art. 29 à 32 OEaux). Cette subdivision présente une pertinence en matière d'utilisation de pesticides car le droit fédéral impose des interdictions et restrictions d'utilisation selon la zone concernée (voir infra, ch. 96 et 103 ss).

Wagner Pfeifer Beatrice, *Umweltrecht, Besondere Regelungsbereich*e, Dike 2013, n° 103.

- Les cantons déterminent l'espace nécessaire aux eaux superficielles (espace réservé aux eaux) pour garantir leurs fonctions naturelles, la protection contre les crues, leur utilisation (art. 36a al. 1 LEaux).
- Les cantons exécutent la LEaux, à moins que l'art. 48 LEaux n'attribue cette tâche à la Confédération. Ils édictent les prescriptions nécessaires (art. 45 LEaux). Notamment, selon l'art. 48 al. 3 LEaux, la Confédération exécute les prescriptions sur les substances au sens de l'art. 9 al. 2 let. c LEaux. Selon l'art. 9 al. 1 LEaux, le Conseil fédéral fixe les exigences auxquelles doit satisfaire la qualité des eaux superficielles et des eaux souterraines. Selon l'art. 9 al. 2 let. c LEaux, il édicte des prescriptions concernant les substances qui, selon leur mode d'utilisation, peuvent parvenir dans l'eau et qui, en raison de leurs propriétés ou des quantités utilisées, risquent de la polluer ou de nuire au fonctionnement des installations servant à l'évacuation et à l'épuration des eaux.
- La Confédération surveille en outre l'exécution de la LEaux (art. 46 al. 1 LEaux).

### 3.1.2 Règles applicables aux substances soumises à la LChim

- Les substances qui peuvent avoir des effets nocifs directs pour la vie et la santé sont régies par la LChim et ses ordonnances d'application.
- Les principes généraux régissant la mise sur le marché et l'utilisation de ces substances sont calqués sur ceux de la LPE. Ainsi, quiconque, en qualité de fabricant, met des substances ou préparations sur le marché doit veiller à ce qu'elles ne mettent pas la vie ou la santé en danger et procéder à un contrôle autonome (art. 5 LChim). Une fois le contrôle autonome effectué, les substances ou préparations peuvent être mises sur le marché sans l'accord des autorités (art. 6 LChim), sauf exceptions en cas de notification de nouvelles substances et de mise sur le marché de produits biocides et de produits phytosanitaires.
- En outre, la mise sur le marché d'une substance nouvelle, comme telle ou comme partie d'une préparation, est soumise à notification (art. 9 LChim). Les nouvelles substances doivent en principe être notifiées avant la mise sur le marché (art. 6 let. a et 9 LChim). Une nouvelle substance non soumise à notification, avant sa première mise sur le marché, doit être déclarée à l'organe de réception des notifications par le fabricant de celle-ci (art. 34 al. 1 OChim). Certaines substances et préparations (énumérées dans l'ordonnance) doivent en principe être communiquées à l'organe des notifications par le fabricant dans les trois mois après la première mise sur le marché (art. 48 al. 1 OChim).
- Quiconque met une substance ou une préparation sur le marché doit informer les acquéreurs de ses propriétés et des dangers qu'elle présente pour la santé ainsi que des mesures de précaution et de protection à prendre (art. 7 al. 1 LChim).

Quiconque utilise des substances ou des préparations doit tenir compte de leurs propriétés dangereuses et prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie et de la santé. Il doit notamment tenir compte des informations fournies à ce sujet par le fabricant (art. 8 LChim; "Devoir de diligence").

En dérogation à l'art. 6 LChim, la mise sur le marché d'un produit biocide ou d'un produit phytosanitaire est soumise à autorisation (art. 10 et 11 LChim) (voir infra, ch. 88 ss) dont la délivrance est subordonnée notamment à une estimation des risques effectuée par l'organe de réception des notifications. La mise en œuvre de ces dispositions incombe à la Confédération (art. 34 LChim).

## 3.1.3 Ordonnances fédérales applicables aux pesticides

Le Conseil fédéral a fait usage des prérogatives que lui confèrent notamment l'art. 29 LPE, la LChim, la LAgr et la LEaux pour arrêter diverses ordonnances applicables aux pesticides, lesquelles précisent les dispositions légales. Deux d'entre elles, l'OPBio et l'OPPh, renforcent et complètent les prescriptions générales de la LPE et de la LChim spécifiquement pour les produits phytosanitaires et les biocides.

L'ordonnance concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides du 18 mai 2005<sup>51</sup> (ci-après OPBio) règle la mise sur le marché des produits biocides et des articles traités (art. 2 al. 2 let. j OPBio), en particulier les différents types d'autorisation, les procédures d'autorisation ainsi que les aspects spécifiquement liés à l'utilisation des produits biocides et des articles traités.

L'ordonnance sur les produits phytosanitaires du 12 mai 2010<sup>52</sup> (ci-après OPPh) a pour but d'assurer que les produits phytosanitaires se prêtent suffisamment à l'usage prévu et qu'utilisés conformément aux prescriptions, ils n'ont pas d'effets secondaires inacceptables sur la santé de l'être humain et des animaux ni sur l'environnement. Elle règle, pour les produits phytosanitaires présentés sous leur forme commerciale, l'homologation, la mise en circulation, l'utilisation et le contrôle. Elle fixe les règles applicables à l'approbation des substances actives que les produits phytosanitaires contiennent ou dont ils sont composés. Elle se fonde sur le principe de précaution (art. 1<sup>er</sup>).

L'Ordonnance sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses du 5 juin 2015<sup>53</sup> (ci-après OChim) règle l'analyse et l'évaluation des dangers et des risques que les substances et préparations peuvent entraîner pour la vie et la santé humaine ainsi que pour l'environnement, les conditions relatives à leur mise sur le marché, leur utilisation et le traitement des données y relatives

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> RS 813.12.

RS 916.161.

RS 813.11.

par les autorités d'exécution (art. 1<sup>er</sup>). Cette ordonnance s'applique aux produits biocides et aux produits phytosanitaires dans la mesure où l'OPBio ou l'OPPh s'y réfère (art. 1<sup>er</sup> al. 2).

L'ordonnance sur la réduction des risques liés à l'utilisation de substances, de préparations et d'objets particulièrement dangereux du 18 mai 2005<sup>54</sup> (ci-après ORRChim) interdit ou restreint l'utilisation des substances, préparations et objets mentionnés dans les annexes, qui sont particulièrement dangereux et règlemente les exigences personnelles et professionnelles requises pour l'utilisation de substances, de préparations et d'objets déterminés qui sont particulièrement dangereux. Trois usages spécifiques nécessitent une autorisation (art. 4 à 6 ORRChim). De plus, certains types d'usages ne peuvent être effectués que par des personnes titulaires d'un permis (art. 7 à 12 ORRChim). Les produits biocides font l'objet de l'annexe 2.4; les produits phytosanitaires de l'annexe 2.5.

## 3.2 Règles spécifiques applicables aux produits biocides

#### 3.2.1 Autorisation de mise sur le marché

- La mise sur le marché d'un produit biocide est soumise à autorisation (art. 6 let. b en lien avec art. 10 LChim; art. 3 al. 1 OPBio). La notion de produit biocide est définie à l'art. 4 al. 1 let. d LChim et à l'art. 2 al. 1 let. a OPBio.
- L'autorisation de mise sur le marché est octroyée si, pour l'usage prévu, le produit biocide est suffisamment efficace et n'a pas d'effets secondaires inacceptables sur la santé de l'être humain ou celle des animaux de rente et des animaux domestiques (art. 10 al. 2 LChim).
- L'autorisation peut être refusée ou révoquée si les risques pour la santé suscitent des craintes et s'il existe un autre principe actif, autorisé pour le même type de produit biocide, qui présente un risque considérablement plus faible pour la santé et ne présente pas de désavantages importants pour l'usager sur les plans économique et pratique (art. 10 al. 3 LChim). L'autorisation de mise sur le marché a une durée limitée (art. 10 al. 4 LChim).
- Les détails quant à l'octroi de l'autorisation (notamment les différents types d'autorisations, les exceptions, la durée de validité, les conditions à remplir et la procédure pour les demandes), sont régis par les art. 3 à 26 OPBio et subsidiairement, par l'OChim (art. 1 al. 2 OChim).
- L'organe de réception des notifications vérifie et évalue les documents qui lui ont été remis en collaboration avec les organes d'évaluation et rend une décision en tenant compte de l'estimation des risques (art. 16), dans le délai fixé par le

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> RS 814.81.

Conseil fédéral (art. 10 al. 1 LChim). L'organe de réception des notifications est rattaché administrativement à l'Office fédéral de la santé publique (ci-après OFSP). Il est subordonné à un comité de direction composé des directeurs des offices suivants: OFSP, Office fédéral de l'agriculture (ci-après OFAG), Office fédéral de l'environment (ci-après OFEV), Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après SECO) (art. 51 s. OPBio en lien avec l'art. 77 al. 1 et 2 OChim).

### 3.2.2 Utilisation des produits biocides

- L'utilisation des produits biocides est régie par l'OPBio et l'ORRChim.
- Toute personne qui effectue des opérations en rapport avec un produit biocide ou ses déchets doit veiller à ce qu'ils ne mettent pas en danger l'être humain, les animaux et l'environnement. Une utilisation appropriée implique la mise en œuvre d'une combinaison de mesures physiques, biologiques, chimiques ou autres selon les cas, permettant de limiter l'utilisation des produits biocides au minimum nécessaire et de prendre les mesures de précaution appropriées (art. 41 OPBio).
- Certains usages spécifiques (l'usage, à titre professionnel ou commercial, de produits destinés à protéger les plantes contre les rongeurs, appliqués mécaniquement ou dans le cadre d'actions inter-entreprises, la pulvérisation et l'épandage de produits phytosanitaires, de produits biocides et d'engrais par voie aérienne et l'usage de produits phytosanitaires et d'engrais en forêts) requièrent une autorisation délivrées par les autorités mentionnées à l'art. 4 OPBio (autorités cantonales ou fédérales selon l'usage envisagé).
- Par ailleurs, l'annexe 2.4 ORRChim énonce des restrictions et des interdictions d'utilisation (ainsi que des dérogations) pour divers types de produits biocides. A titre d'exemple, le ch. 1.4 de cette annexe contient notamment des interdictions d'employer des produits pour la conservation du bois et d'entreposer du bois traité avec des produits pour la conservation du bois dans les zones S1, S2 et Sh de protection des eaux souterraines.

### 3.3 Règles spécifiques applicables aux produits phytosanitaires

Les art. 158 ss LAgr contiennent les principes applicables à la mise en circulation et l'importation de moyens de production. Par moyens de production, on entend les substances et les organismes qui servent à la production agricole. Il s'agit notamment des engrais, des produits phytosanitaires, des aliments pour animaux et du matériel végétal de multiplication (art. 158 al. 1 LAgr). Les moyens de production ne peuvent être importés ou mis en circulation que s'ils se prêtent à l'utilisation prévue; utilisés de manière réglementaire, ils n'ont pas d'effets secondaires intolérables; il est garanti que les denrées alimentaires et les objets

Wagner Pfeifer, n° 179.

usuels fabriqués à partir de produits de base traités avec ces moyens satisfont aux exigences de la législation sur les denrées alimentaires (art. 159 al. 1 LAgr). Le Conseil fédéral édicte les dispositions relatives à l'importation et à la mise en circulation de moyens de production (art. 160 al. 1 LAgr).

## 3.3.1 Mise sur le marché des produits phytosanitaires

La mise sur le marché d'un produit phytosanitaire est soumise à autorisation (art. 6 let. b en connexion avec art. 11 LChim; art. 14 al. 1 OPPh). Celle-ci est octroyée si, pour l'usage prévu, le produit phytosanitaire n'a notamment pas d'effets secondaires inacceptables sur la santé de l'être humain ou celle des animaux de rente et des animaux domestiques (art. 11 al. 1 LChim). Les types et les procédures d'autorisation, ainsi que les dérogations au régime de l'autorisation applicables sont déterminés par la législation sur l'agriculture. Le Conseil fédéral tient compte, dans les dispositions d'exécution, de la protection de la santé au sens de la LChim (art. 11 al. 2 LChim).

Les détails quant à l'octroi de l'autorisation (notamment quant aux conditions, aux types d'homologation et à la procédure) sont contenus dans l'OPPh (notamment aux art. 14 ss). En bref, un produit phytosanitaire ne peut être mis en circulation que s'il a été homologué conformément à l'OPPh (art. 14 ss OPPh), ce qui exige en général une procédure d'autorisation régie par les art. 17 ss OPPh.

Les restrictions d'utilisation sont contenues dans l'autorisation elle-même (art. 18 al. 3 OPPh), notamment la dose maximale par hectare pour chaque utilisation, le délai à respecter entre la dernière utilisation et la récolte, le nombre maximum d'utilisation par an ou le délai entre les utilisations (art. 18 al. 3 et 6 OPPh).

### 3.3.2 Utilisation des produits phytosanitaires

Les art. 61 ss OPPh contiennent des règles spéciales concernant l'utilisation et la remise de produits phytosanitaires.

Quiconque utilise de tels produits ou leurs déchets doit veiller à ce qu'ils ne présentent pas d'effets secondaires inacceptables pour l'être humain, pour les animaux et pour l'environnement. Les produits phytosanitaires doivent faire l'objet d'une utilisation appropriée et ne peuvent être utilisés que pour les usages pour lesquels ils ont été homologués (art. 61 OPPh). Le service d'homologation peut interdire l'utilisation du produit phytosanitaire, si l'effet dangereux potentiel d'un produit phytosanitaire est jugé inacceptable par le service d'homologation ou par un service d'évaluation et que l'homologation est retirée (art. 67 OPPh).

L'art. 68 OPPh énumère les restrictions d'utilisation applicables. A titre d'exemples, les produits phytosanitaires ne doivent pas être utilisés dans les

zones S2 et Sh de protection des eaux souterraines, si le produit lui-même ou ses métabolites ayant un effet biologique risquent d'aboutir dans les captages d'eau potable en raison de leur mobilité et de leur mauvaise dégradabilité (al. 1).

Le service d'homologation fixe une charge y relative lorsque l'examen du dossier montre qu'il faut s'attendre, dans les eaux souterraines, à ce que la concentration maximale fixée pour l'eau potable à l'annexe, ch. 4, de l'OSEC puisse être atteinte (al. 2).

L'OFAG publie et tient à jour une liste des produits phytosanitaires qu'il est interdit d'utiliser dans les zones S2 et Sh de protection des eaux souterraines (al. 3).

106

107

L'utilisation de produits phytosanitaires dont l'étiquetage mentionne un des éléments listés à l'annexe 5, ch. 1.1 ou ch. 1.2 let. a ou b ou ch. 2.1 ou ch. 2.2 let. a ou b OChim est interdite dans les zones urbanisées sur des surfaces telles que parcs, jardins, terrains de sports et de loisirs, cours de récréation et terrains de jeux ainsi qu'à proximité immédiate d'infrastructures de santé. L'utilisation de produits phytosanitaires sur des surfaces de production agricoles à l'intérieur de zones urbanisées n'est pas soumise à cette interdiction (al. 4). Des dérogations aux dispositions de l'al. 4 peuvent être accordées par les autorités cantonales compétentes s'il n'existe pas d'autres moyens de lutte. Dans ce cas, des mesures adéquates sont prises afin d'assurer la protection des utilisateurs des zones concernées (al. 5).

L'annexe 2.5 ORRChim est applicable aux autres interdictions et restrictions relatives à l'utilisation de produits phytosanitaires (al. 6). Le ch. 1.1 contient des interdictions et des restrictions d'employer des produits phytosanitaires: il est interdit d'employer des produits phytosanitaires notamment dans des régions qui sont classées réserves naturelles, les roselières et les marais, les haies et les bosquets, en forêt, dans les eaux superficielles, la zone S1 de protection des eaux souterraines et sur les voies ferrées. Il est en outre interdit d'employer des produits phytosanitaires destinés à éliminer des plantes ou des parties de plantes indésirables ou à influencer une croissance indésirable notamment sur les toits et les terrasses, les emplacements servant à l'entreposage, les routes, les chemins et les places et à leurs abords, les talus et les bandes de verdure le long des routes et des voies ferrées (ch. 1.1 al. 1 et 2).

Pour l'emploi de produits phytosanitaires dans les aires d'alimentation Z<sub>u</sub> et Z<sub>o,</sub> les cantons fixent, en tenant compte des exceptions au sens du ch. 1.2 al. 2, 4 et 5, des restrictions allant au-delà de celles détaillées aux al. 1 et 2, si la protection des eaux l'exige (ch. 1.1 al. 4). Pour l'emploi de produits phytosanitaires notamment sur les voies ferrées en dehors des zones S1, S2 et S<sub>h</sub> de protection des eaux souterraines, l'Office fédéral des transports fixe les restrictions et les interdictions nécessaires (ch. 1.1 al. 5).

Le ch. 1.2 contient les exceptions ainsi que des compétences pour délivrer des autorisations en dérogation aux interdictions. Sont compétents les cantons (interdiction d'employer des produits phytosanitaires en forêt) et l'OFEV (interdictions d'employer des produits phytosanitaires sur les voies ferrées dans les zones S2 et Sh de protection des eaux souterraines).

L'art. 41c al. 3 OEaux prévoit de plus une interdiction d'épandage de produit phytosanitaire dans l'espace réservé aux eaux (36-44 LEaux).

## 3.4 Autres règles pertinentes

Sans prétentions à l'exhaustivité, d'autres textes encore contiennent des prescriptions en matière de pesticides.

Ainsi, dans le cadre des paiements directs, l'Ordonnance sur les paiements directs du 23 octobre 2013<sup>56</sup> (ci-après OPD) prévoit des restrictions supplémentaires par rapport aux produits phytosanitaires.

De même, l'Ordonnance sur l'agriculture biologique du 22 septembre 1997<sup>57</sup> contient des dispositions supplémentaires (10 I c s., 11 II s.). L'Ordonnance du DEFR sur l'agriculture biologique du 22 septembre 1997<sup>58</sup> définit les produits phytosanitaires autorisés et les prescriptions d'utilisation (annexe 1).

L'OPOVA définit les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les produits d'origine végétale ou animale (art. 1 al. 1).

L'Ordonnance du DFI sur l'eau potable et l'eau des installations de baignade et de douche accessibles au public du 16 décembre 2016 s'applique aux eaux potables et règle le traitement, la mise à disposition et la qualité de l'eau potable comme denrée alimentaire et de l'eau comme objet usuel (art. 1 al. 1). L'annexe 2 définit les exigences chimiques relatives à l'eau potable et les valeurs maximales admissibles quant aux pesticides.

L'art. 46 de la Loi fédérale sur les denrées alimentaires du 20 juin 2014 et l'Ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels du 16 décembre 2016 prévoient que les objets usuels ne peuvent être traités avec des produits biocides et des produits biocides ne peuvent leur être délibérément incorporés que si les substances actives de ces produits figurent sur les listes de l'annexe 1 ou 2 OPBio1 pour le domaine d'utilisation correspondant. Les objets usuels qui

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> RS 910.13.

<sup>57</sup> RS 910.18.

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> RS 910.181.

<sup>59</sup> RS 817.022.11.

RS 817.0.

RS 817.02.

contiennent des produits biocides ou qui sont traités avec de tels produits sont soumis par analogie aux art. 30 à 31b et 62c OPBio. Le DFI soumet à des restrictions plus strictes l'utilisation de produits biocides pour les produits cosmétiques et les jouets.

# 4. Conclusion intermédiaire sur l'exhaustivité du droit fédéral en matière d'utilisation des pesticides

Le régime de droit fédéral mis en place en matière d'homologation, d'utilisation, de restrictions d'utilisation et d'interdiction des pesticides que nous avons passé en revue ci-dessus se caractérise par une densité normative très élevée. En particulier, la procédure d'homologation des pesticides est stricte et subordonnée à une étude de risque sur la santé et l'environnement.

118 Ce corps de règles fédérales ne contient pas de délégation aux cantons en vue de légiférer sur un aspect ou l'autre de l'homologation ou l'utilisation des pesticides dans un but de protection de l'environnement, des eaux, de la santé ou de l'agriculture.

Il faut ainsi considérer que la Confédération a fait un usage exhaustif de ses compétences concurrentes découlant des art. 74 al. 1, 76 al. 3, 104 et 118 al. 2 let. a Cst. et que les cantons n'ont pas de compétence législative résiduaire ou déléguée dans les domaines régis par ces dispositions. En particulier, ils ne peuvent pas interdire les produits homologués ou subordonner l'homologation des pesticides à des conditions plus restrictives que celles du droit fédéral dans un but de protection de la santé ou de protection de l'environnement.

Il est vrai que certains commentateurs se montrent critiques et soulèvent la question de savoir si les instruments existants dans certains domaines, comme celui de l'agriculture, suffisent pour protéger l'environnement contre une utilisation excessive de produits chimiques<sup>62</sup>. Toutefois, les différents buts visés par les normes constitutionnelles énumérées plus avant sont atteints par plusieurs lois qui poursuivent des intérêts et buts certes différents, mais concordants. Ainsi, la question de savoir si la Confédération a fait usage de ses compétences en matière d'homologation et d'utilisation des pesticides dans un but de protection de l'environnement doit être examinée sous l'angle des différentes normes constitutionnelles et des législations fédérales de mise en œuvre de ces normes, et non à la seule lumière de la loi sur l'agriculture. Pour ces raisons, au vu des nombreuses normes fédérales examinées ci-dessus, il nous paraît difficile de soutenir que le droit fédéral n'est pas exhaustif en la matière.

Il résulte de ce qui précède que le droit fédéral en matière d'homologation, d'utilisation et d'interdiction des pesticides doit être considéré comme exhaustif et

BSK-Оевсн, n° 46 ad Art. 104 Сst., qui se réfère à l'art. 104 al. let. d Сst.

que les cantons ne peuvent pas le compléter dans la poursuite de buts identiques à ceux du droit fédéral. En particulier, les cantons ne sauraient sur fonder sur l'art. 73 Cst. qui consacre le principe du développement durable, pour s'attribuer des compétences législatives dans le domaine des pesticides, dès lors que comme nous l'avons vu, cette disposition ne modifie pas la répartition des compétences existantes entre la Confédération et les cantons (voir supra, ch. 39).

Il reste toutefois à examiner si, en plus d'être *exhaustif*, le droit fédéral applicable aux pesticides est *exclusif*, c'est-à-dire s'il prend en compte tous les buts et intérêts en présence. Dans l'affirmative, il ne laisserait plus de place au droit cantonal supplémentaire Dans la négative, les cantons pourraient se fonder sur une autre compétence constitutionnelle pour légiférer sur la même réalité sociale for pour autant qu'ils s'appuient sur un autre but que celui de la législation fédérale considérée. En cas de conflits de lois, le principe de la force dérogatoire du droit fédéral s'applique et impose d'examiner dans chaque situation concrète si l'existence d'une norme fédérale interdit toute autre réglementation simultanée.

S'il n'y a pas de conflit de compétences entre la Confédération et les cantons, l'existence d'un droit cantonal applicable à la même réalité sociale ou matérielle est en soi admissible et le principe est celui de l'application cumulative du droit fédéral et du droit cantonal et cela même si cela conduit à un autre résultat que l'application du seul droit fédéral. Cela ne vaut toutefois pas de manière absolue et le Tribunal fédéral tire de l'art. 49 al. 1 Cst. des limites à l'application cumulative du droit fédéral et du droit cantonal. Il interprète traditionnellement l'art. 49 al. 1 Cst. comme posant deux exigences pour que le droit cantonal puisse être appliqué cumulativement au droit fédéral : le droit cantonal ne doit pas éluder le droit fédéral ni en contredire le sens où l'esprit.

Dans le domaine qui nous occupe, les lois pertinentes que nous avons examinées ci-dessus ne se fondent pas expressément sur la compétence constitutionnelle de l'art. 78 Cst. Nous examinerons ci-après si, sur cette base, les cantons disposent d'une compétence législative en matière de protection de la nature qui leur permettrait de légiférer sur l'interdiction des pesticides.

DUBEY, n° 3789.

<sup>64</sup> Ibidem.

DUBEY, n° 3827.

Commentaire LPN-Zufferey, n° 21 ad Ch. 1 de la Partie générale.

DUBEY, n° 3826.

ATF 139 | 242, c. 3.2 = JdT 2014 | p. 71; 139 | 195, c. 4 = JdT 2014 | 155; Dubey, n° 3828.

## 5. Compétences cantonales résiduaires en matière de protection de la nature

#### 5.1 Généralités

La protection de la nature et du paysage est du ressort des cantons, ce que rappelle l'art. 78 al. 1 Cst. La Confédération possède toutefois une compétence législative globale s'agissant de la protection de la flore et de la faune, des milieux naturels et des biotopes (art. 78 al. 4 et 5 Cst). L'al. 4 donne à la Confédération un mandat impératif de légiférer en vue de protéger la diversité et les espèces menacées<sup>69</sup>. Cette compétence fait concurrence à celle des cantons et porte sur un domaine limité, à savoir la protection de la faune et de la flore ainsi que le maintien de leur milieu naturel dans sa diversité<sup>70</sup>.

La législation fédérale sur la protection de la nature au sens étroit comprend principalement la LPN et l'OPN, qu'il convient donc d'examiner pour déterminer quelle est leur densité normative et dans quelle mesure les cantons sont compétents pour adopter des prescriptions supplémentaires.

La protection de la faune et de la flore du pays est régie par le chapitre 3 de la LPN, aux art. 18 à 23. La Confédération s'est limitée à la protection des espèces dignes de protection, qui sont menacées d'extinction ou qui sont rares. ZUFFEREY relève que la compétence fédérale est rarement exclusive : les cas d'incompatibilité sont par nature peu nombreux puisqu'un même objet peut en principe bénéficier d'une double protection. La Confédération a fait usage de sa compétence dérogatoire surtout lorsqu'elle a imposé aux cantons la protection des biotopes<sup>71</sup>.

Deux dispositions méritent une attention particulière dans le cadre de notre analyse.

#### 5.2 Art. 18 al. 2 LPN

L'art. 18 al. 2 LPN prévoit que dans la lutte contre les ravageurs, notamment dans la lutte au moyen de substances toxiques, il faut éviter de mettre en danger des espèces animales et végétales dignes de protection. Cette disposition constitue la première norme fédérale générale applicable aux pesticides <sup>72</sup>. Elle a précédé historiquement tous les textes législatifs fédéraux en matière de pesticides. À

<sup>69</sup> SGK-MARTI, n° 15 ad art. 78 Cst.

Commentaire LPN-Zufferey, n° 16 ad Ch. 1 de la Partie générale.

Commentaire LPN-ZUFFEREY, n° 17 ad Ch. 1 de la Partie générale.

Commentaire LPN-FAHRLÄNDER, n° 40 ad art. 18 LPN

l'heure actuelle, la LPE et les ordonnances d'application spécifiques ont repris la fonction de l'art. 18 al. 2 LPN et l'ont précisée et étendue <sup>73</sup>.

Plus spécifiquement en ce qui concerne les substances dangereuses pour l'environnement, leur mise sur leur marché et leur emploi sont régis, on l'a vu, par les articles 26 ss LPE et les diverses ordonnances examinées plus avant.

Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a confirmé que l'OPPh concrétise dans plusieurs dispositions la tâche énoncée à l'art. 18 al. 2 LPN. Le réexamen ciblé d'autorisations de mise en circulation de produits phytosanitaires par les autorités compétentes constitue une tâche fédérale au sens de l'art. 78 al. 2 Cst. Le droit de recours des organisations de protection de la nature de l'article 12 LPN est ouvert contre les autorisations de mise en circulation de ces produits <sup>74</sup>.

Plus spécifiquement, le Tribunal fédéral a considéré que la décision attaquée reposait sur des règles de droit fédéral suffisamment détaillées et directement applicables, car les produits phytosanitaires sont homologués et contrôlés par une autorité fédérale sur la base d'une réglementation fédérale exhaustive dans l'ordonnance sur les produits phytosanitaires. Il a expressément considéré que l'exigence posée à l'art. 18 al. 2 LPN est précisée dans diverses dispositions de l'OPPh. Cette ordonnance contient des prescriptions détaillées notamment pour évaluer la persistance et la diffusion du produit et les risques pour les oiseaux, les organismes aquatiques, les abeilles et les autres organismes utiles tels les insectes, les vers de terre ou les micro-organismes du sol<sup>75</sup>.

Il découle de ce qui précède que la législation fédérale applicable aux substances et aux pesticides et les ordonnances d'application examinées ci-dessus prennent en compte une très grande variété d'intérêts pertinents protégés par la LPN et l'OPN et mettent ainsi en œuvre le but de protection de cette loi, même si elles ne s'y réfèrent pas expressément.

Il en résulte que les compétences cantonales en matière de protection des espèces ne subsisteraient que dans la mesure où l'on pourrait démontrer que l'évaluation des risques environnementaux et sanitaires imposée par les lois fédérales précitées ainsi que l'OPPh ne prendrait pas suffisamment en compte certaines espèces dignes de protection. Une analyse plus approfondie de cette question nécessite des connaissances scientifiques et sort du cadre de cette étude juridique.

Commentaire LPN-FAHRLÄNDER, n° 41 ad art. 18 LPN.

ATF 144 II 218.

Même arrêt, c. 3.3.

#### 5.3 Art. 20 al. 1 LPN

136

138

L'art. 20 al. 1 LPN stipule que le Conseil fédéral peut interdire totalement ou partiellement la cueillette, la déplantation, l'arrachage, le transport, la mise en vente, la vente, l'achat ou la destruction de plantes rares. Il peut également prendre des mesures adéquates pour protéger les espèces animales menacées ou dignes de protection. L'al. 2 quant à lui prévoit que les cantons peuvent édicter des interdictions semblables pour d'autres espèces.

Cette disposition régit la protection des plantes rares et des espèces animales menacées de disparition. Elle n'est applicable qu'aux espèces végétales et animales *indigènes sauvages*. La sauvegarde de la diversité biologique des animaux de rendement et des plantes cultivées autochtones ne fait actuellement l'objet d'aucune législation et repose essentiellement sur l'initiative de mouvements privés<sup>76</sup>. Le régime de protection est complété par les dispositions applicables à la protection des biotopes. Le Conseil fédéral a désigné à l'art. 20 OPN les mesures propres à sauvegarder les plantes rares et les espèces animales menacées ou dignes de protection. Il a édicté des listes d'espèces protégées figurant aux annexes 2 à 4 et des mesures d'interdiction concernant les activités qui portent atteinte à ces espèces.

### 137 L'art. 20 OPN prévoit que :

Al. 1 : Sauf autorisation, il est interdit de cueillir, déterrer, arracher, emmener, mettre en vente, vendre, acheter ou détruire, notamment par des atteintes d'ordre technique, les plantes sauvages des espèces désignées dans l'annexe 2.

Al. 2 : En plus des animaux protégés figurant dans la loi du 20 juin 1986 sur la chasse, les espèces désignées dans l'annexe 3 sont considérées comme protégées. Il est interdit :

- a. de tuer, blesser ou capturer les animaux de ces espèces ainsi que d'endommager, détruire ou enlever leurs oeufs, larves, pupes, nids ou lieux d'incubation;
- b. de les emporter, envoyer, mettre en vente, exporter, remettre à d'autres personnes, acquérir ou prendre sous sa garde, morts ou vivants, y compris leurs oeufs, larves, pupes et nids, ou d'apporter son concours à de tels actes.

Al. 4: Les cantons, après avoir pris l'avis de l'OFEV, règlent la protection appropriée des espèces végétales et animales mentionnées à l'annexe 4.

Les cantons gardent une compétence concurrente en matière de protection des espèces, ce qui signifie que tant que le Conseil fédéral n'a pas fait usage de sa faculté de soumettre des espèces rares au régime de protection prévue par l'art. 20 al. 1 LPN, les cantons peuvent adopter des dispositions

<sup>76</sup> Commentaire LPN-FAVRE, n° 3 ad art. 20 LPN.

complémentaires<sup>77</sup>. Cela leur permet de protéger des plantes ou des animaux qui ne figurent pas dans les annexes 2 à 4 OPN, notamment les arbres. Les cantons peuvent en outre protéger des espèces non seulement pour leur rareté mais aussi pour leur beauté ou leurs caractéristique particulières<sup>78</sup>.

Dans ce contexte, la question se pose de savoir si les cantons pourraient légiférer et interdire l'utilisation de certains pesticides en vue de protéger des espèces non couvertes par l'OPN ou si cette législation se heurterait aux principes de la primauté du droit fédéral de l'art. 49 Cst. Il faudrait que les normes cantonales se fondent sur des connaissances scientifiques fiables, qu'elles soient appropriées et proportionnelles, faute de quoi elles risquent de ne pas apparaître comme justifiées du point de vue du but de protection des espèces. Par ailleurs, même dans ce cas, il n'est pas exclu qu'elles soient considérées par la Confédération comme compromettant la mise en œuvre de la législation fédérale et dès lors comme un abus de compétence.

# 6. Conclusion sur les compétences législatives des cantons en matière d'interdiction des pesticides

Au vu de ce qui précède, nous parvenons aux constatations suivantes :

- Les différentes compétences à la source de la législation fédérale, à savoir les art. 74 al. 1, 76 al. 3, 104 et 188 al. 2 let. a Cst. sont toutes des compétences globales concurrentes et obligatoires.
- La Confédération a épuisé ses compétences en matière de pesticides en légiférant de manière *exhaustive* dans des buts de protection de la santé et de l'environnement.
- Les cantons et les communes ne peuvent pas légiférer dans ces domaines.
- La législation fédérale en matière de pesticides ne paraît pas exclusive et laisse une très faible marge de manoeuvre aux cantons s'il apparaissait que la réglementation en matière de produits chimiques ne prenait pas en considération certaines espèces animales et végétales lors de l'évaluation des risques des produits phytosanitaires et biocides (art. 18 al. 2 LPN) ou des animaux et plantes qui ne sont pas couverts par l'art. 20 al. 1 LPN. Les compétences cantonales résiduaires sont toutefois limitées à un but de protection des espèces. Les mesures prévues pourraient néanmoins aussi avoir des effets dans les domaines réglementés exhaustivement par le droit

ldidem.

Commentaire LPN-FAVRE, nº 13 ad art. 20 LPN.

fédéral à la condition qu'elles viennent renforcer l'efficacité du droit fédéral exhaustif<sup>79</sup>.

- Il sort toutefois du cadre de cette analyse d'identifier s'il existe des espèces animales ou végétales qui échappent à l'heure actuelle à la réglementation fédérale et pourraient faire l'objet d'une réglementation cantonale supplétive. Même dans cette hypothèse, l'interdiction d'un pesticide homologué selon l'OPPh dans un but de protection des espèces risquerait de se heurter à une interprétation stricte de l'art. 49 Cst.

# III. Compétences d'exécution des cantons en matière de pesticides

En dépit du cadre législatif fédéral très dense applicable aux pesticides, la présence de ces substances dans les eaux souterraines et les captages d'eau et leur rôle présumé dans la disparition de la biodiversité soulèvent la question de l'efficacité de la mise en œuvre de ces normes pour protéger l'environnement et la santé. A cet égard, les cantons ont de nombreuses compétences d'exécution que leur octroient les lois examinées ci-dessus et ils peuvent veiller à la bonne exécution et à une mise en œuvre efficace des dispositions fédérales existantes. Ils ont également dans ce cadre le pouvoir d'ordonner certaines restrictions d'utilisation. Les cantons sont tenus à cet égard de respecter les principes de légalité, d'intérêt public et de proportionnalité propres à toute activité administrative.

Il paraît opportun de recenser ci-après, sans prétention à l'exhaustivité, les dispositions qui nous paraissent les plus pertinentes pour l'objet de cette analyse.

### 1. Selon la LPE, la LChim et leurs ordonnances d'application

#### 143 Selon la LChim:

- Les cantons sont chargés de l'exécution de la LChim pour autant qu'elle n'incombe pas à la Confédération. Ils exécutent les décisions prises par la Confédération lorsqu'elle en donne le mandat (art. 31 LChim).
- Les cantons édictent les dispositions sur l'organisation de l'exécution et les communiquent à la Confédération (art. 32 LChim).

Dans certains arrêts, le Tribunal fédéral a considéré que les cantons pouvaient adopter du droit complémentaire dans des domaines réglementés de manière exhaustive par la Confédération dans la mesure où le droit cantonal viendrait renforcer l'efficacité du droit fédéral. Cf. p.ex. ATF 128 I 295, c. 3b.

#### 144 Selon l'OChim:

- Les autorités cantonales d'exécution contrôlent par échantillonnage les substances, les préparations et les objets mis sur le marché. Dans le cadre de ces contrôles, elles vérifient que l'obligation de notifier, de déclarer ou de communiquer (art. 24, 34, 48, 52, 53 OChim) et les dispositions régissant les informations complémentaires (art. 46 OChim) sont respectées ; que les emballages sont conformes aux dispositions applicables en la matière (art. 8 et 9 OChim) ; que l'étiquetage est conforme aux dispositions applicables en la matière (art. 10 à 13 OChim) ; que les prescriptions sur la mise à disposition, la mise à jour et la conservation des fiches de données de sécurité (art. 21 à 23 OChim) sont respectées et que les informations figurant sur les fiches de données de sécurité ne sont pas manifestement incorrectes ; que les prescriptions sur la publicité (art. 60 OChim) et sur les échantillons (art. 68 OChim) sont respectées ; que l'obligation de fournir des informations lors de la remise d'un objet contenant une substance extrêmement préoccupante (art. 71 OChim) est respectée (art. 87 OChim).
- Les cantons collaborent avec les autorités d'exécution fédérales, notamment pour procéder à des contrôles (art. 88 OChim).
- Les autorités cantonales d'exécution rendent des décisions en cas d'infractions contre les dispositions mentionnées à l'art. 87 al. 2 et 88 al. 1 OChim (art. 89 OChim).
- Les autorités cantonales d'exécution surveillent le respect des dispositions particulières régissant l'utilisation des produits chimiques (art. 55 à 59, 61 à 67 et 69 Ochim) (art. 90 al. 1 OChim).

#### 145 Selon l'ORRChim:

- Les cantons octroient les autorisations concernant certains usages spécifiques des produits biocides et phytosanitaires (4 ORRChim) .
- Lorsqu'une autorité fédérale est compétente pour une autorisation, elle demande à l'autorité cantonale concernée, avant de rendre sa décision, si celle-ci estime que les conditions d'octroi d'une autorisation sont respectées et quelles dispositions accessoires éventuelles devraient être prévues en cas d'autorisation (art. 6 ORRChim).
- Les cantons prononcent certaines sanctions lorsque le titulaire d'un permis viole les prescriptions des législations qui concernent le domaine d'application de ce permis (11 ORRChim).

- Ils veillent à ce que l'ORRChim soit respectée, dans la mesure ou les compétences sont pas réglementées d'une autre manière (art. 13 ORRChim).
- Les cantons sont également compétents en ce qui concerne les contrôles (art. 18 ORRChim) :
  - L'autorité cantonale chargée de l'exécution contrôle, par sondage ou à la demande de l'OFSP, de l'OFAG, de l'OFEV ou du SECO, les substances, les préparations et les objets présents sur le marché auprès des fabricants, des commerçants et des utilisateurs professionnels ou commerciaux. Elle vérifie si les substances, les préparations et les objets sont conformes aux dispositions des annexes, notamment en ce qui concerne leur composition, leur étiquetage et l'information des acquéreurs.
  - Elle contrôle en outre si ces substances, ces préparations et ces objets sont utilisés conformément aux prescriptions de l'ORRChim.
  - Si les substances, les préparations ou les objets contrôlés ou l'utilisation qui en est faite donnent lieu à des réclamations, l'autorité chargée du contrôle en informe les autorités qui ont compétence de décision au sens de l'art. 19 ORRChim. S'il s'agit d'autorités cantonales, elle informe également l'OFSP, l'OFEV et le SECO, ainsi que l'OSAV et l'OFAG en cas de réclamations portant sur des phytosanitaires et l'OFAG en cas de réclamations portant sur des engrais.
- Ils rendent les décisions découlant des contrôles (art. 19 ORRChim).
- Ils mettent en place un conseil technique pour l'emploi d'engrais et de produits phytosanitaires (art. 20 ORRChim).

#### 146 Selon l'OPBio:

- Les autorités cantonales d'exécution contrôlent les produits biocides et les articles traités mis sur le marché ou employés par les fabricants euxmêmes.
- Elles vérifient: que les produits biocides mis sur le marché sont autorisés; que les produits biocides utilisés à des fins de recherche et de développement satisfont aux conditions fixées aux art. 13e et 13f OPBio; que les décisions au sens de l'art. 20 OPBio sont respectées, en particulier en ce qui concerne les prescriptions relatives à l'emballage et à l'étiquetage ainsi qu'à l'établissement des fiches de données de sécurité; que les prescriptions sur la fourniture et la conservation des fiches de données de sécurité sont respectées; que les dispositions particulières concernant

l'utilisation des produits biocides sont respectées; que les dispositions relatives aux articles traités selon les art. 31 et 31a OPBio sont respectées; que les dispositions relatives au commerce parallèle au sens de l'art. 13a OPBio sont respectées. Elles prélèvent des échantillons sur demande de l'organe de réception des notifications. Au surplus, elles exercent les compétences que leur confère l'art. 42 LChim. Si les contrôles donnent lieu à contestation, l'autorité qui a procédé au contrôle en informe l'organe de réception des notifications ainsi que l'autorité cantonale détentrice du pouvoir décisionnel selon l'art. 59 OPBio (art. 58 OPBio).

- L'autorité cantonale d'exécution rend une décision en cas d'infraction à certaines dispositions de l'art. 58 OPBio (art. 59 OPBio).

## 2. Selon la LAgr

Pour l'exécution des mesures dans le domaine des paiements directs, les cantons utilisent des données de base définies, enregistrent les surfaces nécessaires et leur utilisation ainsi que les autres objets nécessaires dans le système d'information géographique visé à l'art. 165e LAgr et calculent les contributions pour chaque exploitation au moyen de ces données (art. 178 LAgr).

#### 148 Selon l'OPPh :

- Les cantons sont chargés de surveiller le marché des produits phytosanitaires et de veiller à ce que ces derniers soient utilisés conformément aux prescriptions. L'OFAG n'exécute ces tâches qu'à titre subsidiaire. Les cantons contrôlent notamment le respect: des décisions rendues en vertu des art. 18 et 37 OPPh; des prescriptions concernant l'emballage, l'étiquetage, la fiche de données de sécurité et la publicité (art. 54 à 60 OPPh); des prescriptions concernant le devoir de diligence (art. 61 OPPh), la conservation (art. 63 OPPh), la remise (art. 64 OPPh), le vol, la perte et la mise en circulation par erreur (art. 65 OPPh), les restrictions d'utilisation (art. 68 OPPh) et l'obligation de reprendre (art. 70 OPPh).
- Ils veillent à ce que les interdictions d'utilisation visées à l'art. 67 OPPh soient exécutées (art. 80 OPPh).

#### Selon l'Ordonnance sur l'agriculture biologique :

Les organes cantonaux de contrôle des denrées alimentaires exécutent l'ordonnance selon la législation sur les denrées alimentaires. Les services vétérinaires cantonaux veillent au respect de l'ordonnance dans les abattoirs dans le cadre des contrôles vétérinaires. Si les organes cantonaux de contrôle des denrées alimentaires ou les services vétérinaires cantonaux

constatent des infractions, ils en informent l'OFAG et les organismes de certification. En cas d'infraction à la législation sur la protection des animaux, sur la protection des eaux, sur la protection de l'environnement et sur la protection de la nature et du paysage, les organes d'exécution concernés en informent les organismes de certification et les organes du contrôle cantonal des denrées alimentaires. Le non-respect des dispositions de la législation sur la protection des eaux, sur la protection de l'environnement et sur la protection de la nature et du paysage pertinentes pour l'agriculture, doit être constaté par la voie d'une décision ayant force exécutoire (art. 34).

#### 3. Selon la LEaux

- Les eaux polluées doivent être traitées. Leur déversement dans une eau ou leur infiltration sont soumis à une autorisation cantonale (art. 7 al. 1 LEaux). L'autorisation est octroyée si les exigences fixées dans l'annexe 3 sont respectées (art. 6 et 7 OEaux).
  - L'annexe 3.1 concerne le déversement d'eaux polluées communales dans les eaux. Selon l'art. 6 al. 2 à 4 LEaux, sont à respecter en plus les exigences relatives à la qualité des eaux de l'annexe 2. Le ch. 11 al. 3 nº 9 annexe 2 prévoit des exigences chiffrées relatives aux pesticides organiques (produits biocides et produits phytosanitaires). L'autorité peut renforcer ou compléter les exigences si, du fait du déversement d'eaux polluées, les eaux réceptrices ne respectent pas les exigences de qualité des eaux définies dans l'annexe 2 ou que cette décision s'impose pour respecter les exigences résultant de décisions ou d'accords internationaux, et si, sur la base d'investigations, il est établi que la qualité insuffisante des eaux est due en grande partie au déversement des eaux polluées et que les mesures qui s'imposent dans la station d'épuration ne sont pas disproportionnées (art. 6 al. 2 OEaux). Elle peut renforcer ou compléter les exigences si la qualité des eaux définies dans l'annexe 2 n'est pas suffisante pour permettre une utilisation spécifique des eaux concernées (art. 6 al. 3 OEaux). L'autorité peut également assouplir les exigences dans certains cas (art. 6 al. 4 OEaux).
  - L'annexe 3.2 concerne le déversement des eaux industrielles dans les eaux ou dans les égouts publics. L'autorité peut renforcer, compéter ou assouplir les exigences dans certain cas (art. 7al. 2 et 3 OEaux; ch. 1 al. 4 et 5 annexe 3.2).
  - L'annexe 3.3 concerne le déversement des autres eaux polluées dans les eaux ou dans les égouts publics. Pour les eaux autres que les eaux polluées communales ou les eaux industrielles, l'autorité fixe au cas par cas

les exigences applicables au déversement en tenant compte des caractéristiques des eaux polluées, de l'état de la technique et de l'état du milieu récepteur. Elle tient également compte ce faisant des normes internationales ou nationales, des directives publiées par l'office ou des normes élaborées par la branche industrielle concernée en collaboration avec l'office (ch. 1 al. 1 annexe 3.3). Selon le ch. 21 al. 3, des exigences relatives au déversement doivent être fixées, si des substances pouvant polluer les eaux (p.e. des biocides) sont ajoutées aux eaux de refroidissement.

- La Confédération alloue des indemnités pour les mesures cantonales prises par l'agriculture afin d'empêcher les ruissellements et le lessivage de substances, lorsque ces mesures sont nécessaires pour satisfaire aux exigences posées à la qualité des eaux superficielles et souterraine ; le canton concerné a délimité les secteurs dans lesquels les mesures doivent être prises et a harmonisé les mesures prévues ; ces mesures ne sont pas supportables du point de vue économique (art. 62a al. 1 LEaux).
- Selon l'art. 28 LEaux, les cantons veillent à ce que des mesures complémentaires soient appliquées directement à une eau, si, pour cette eau, les mesures prévues aux art. 7 à 27 LEaux ne suffisent pas à remplir les exigences de qualité des eaux (art. 9 al. 1 LEaux; cf. aussi art. 32 OEaux).
- Les règles de l'ORRChim et de l'OPPh s'appliquent (cf. supra, point. 3.1.3).
- Les cantons subdivisent leur territoire en secteurs de protection en fonction des risques auxquels sont exposées les eaux superficielles et les eaux souterraines (art. 19 al. 1 LEaux).
- Les cantons déterminent les secteurs particulièrement menacés qui comprennent (art. 29 al. 1 LEaux et annexe 4 OEaux):
  - le secteur A<sub>u</sub> de protection des eaux, destiné à protéger les eaux souterraines exploitables ;
  - le secteur A<sub>o</sub> de protection des eaux, destiné à protéger la qualité des eaux superficielles, si cela est nécessaire pour garantir une utilisation particulière des eaux;
  - l'aire d'alimentation Z<sub>u</sub>, destinée à protéger la qualité des eaux qui alimentent des captages d'intérêt public, existants et prévus, si l'eau est polluée par des substances dont la dégradation ou la rétention sont insuffisantes, ou si de telles substances présentent un danger concret de pollution;

- l'aire d'alimentation Z<sub>o</sub>, destinée à protéger la qualité des eaux superficielles, si l'eau est polluée par des produits phytosanitaires ou des éléments fertilisants, entraînés par ruissellement.
- Les cantons délimitent des zones de protection autour des captages et des installations d'alimentation artificielle des eaux souterraines qui sont d'intérêt public; ils fixent les restrictions nécessaires du droit de propriété (art. 20 al. 1 LEaux).
- Les catégories des zones de protection des eaux souterraines sont définies au ch. 12 annexe 4 OEaux. L'ORRChim impose des restrictions d'utilisation et interdictions des produits biocides et phytosanitaires certaines zones.
- Les cantons délimitent les périmètres importants pour l'exploitation et l'alimentation artificielle futures des nappes souterraines (art. 21 al. 1 LEaux; ch. 13 annexe 4 OEaux). L'utilisation de protecteur de bois, produits phytosanitaires et des produits phytosanitaires n'est pas interdite dans les périmètres de protection des eaux souterraines.
- Les cantons déterminent l'espace nécessaire aux eaux superficielles (espace réservé aux eaux) pour garantir leurs fonctions naturelles, la protection contre les crues et leur utilisation (art. 36a al. 1 LEaux). Des restrictions d'utilisation sont prévues à l'art. 41c OEaux. Selon l'art. 41c al. 3 OEaux, tout épandage d'engrais ou de produit phytosanitaire est interdit dans l'espace réservé aux eaux. Au-delà d'une bande riveraine large de 3 m, les traitements plante par plante sont autorisés pour les plantes posant des problèmes, s'il est impossible de les combattre raisonnablement par des moyens mécaniques. Selon l'art. 41c al. 4bis OEaux, si l'espace réservé comprend une partie côté terre, sur une largeur de quelques mètres seulement, au-delà d'une route ou d'un chemin dotés d'une couche de base ou d'une voie ferrée qui longent un cours d'eau, l'autorité peut accorder des dérogations aux restrictions d'exploitation prévues aux al. 3 et 4 pour cette partie de l'espace réservé, à condition qu'aucun engrais ni aucun produit phytosanitaire ne puisse parvenir dans l'eau.

#### 4. En matière de protection des sols

La protection des sols est assurée principalement par les art. 33 à 35 LPE et l'Ordonnance sur les atteintes portées aux sols du 1<sup>er</sup> juillet 1998<sup>81</sup> (ci-après

Wagner Pfeifer, n° 917

RS 814.12.

OSol), ainsi que par l'Ordonnance sur la protection de l'air du 16 décembre 1985<sup>82</sup>, la réglementation sur les eaux et celle sur les déchets.

Le but de la loi est de *protéger la fertilité du sol* à long terme (art. 1 al. 1 et 33 LPE) contre les atteintes, qui se définissent comme les modifications physiques, chimiques ou biologiques de l'état naturel des sols. Le sol est « la couche de terre meuble de l'écorce terrestre où peuvent pousser les plantes » (art. 7 al. 4<sup>bis</sup> LPE).

La protection du sol et des êtres humains est assurée par plusieurs moyens, calqués en partie sur le régime de protection à deux niveaux applicables en matière de lutte contre les émissions (art. 11 à 15 LPE), à savoir la limitation préventive et plus sévère des émissions à la source. S'y ajoutent des restrictions d'utilisation du sol en cas de menace pour l'homme, les animaux ou les plantes ainsi que des mesures de réhabilitation et d'assainissement.

Le choix des mesures dépend d'une part de l'utilisation du sol, et d'autre part du degré de gravité des atteintes portées au sol, lequel se mesure grâce aux valeurs limites de l'OSol, que sont les valeurs indicatives, les seuils d'investigation et les valeurs d'assainissement.

Les valeurs indicatives indiquent le niveau de gravité des atteintes au-delà duquel, selon l'état actuel de la science ou l'expérience, la fertilité des sols n'est plus garantie à long terme (art. 35 al. 2 LPE).

Les seuils d'investigation indiquent, pour une utilisation donnée, le niveau d'atteinte à partir duquel, selon l'état actuel des connaissances, la santé de l'homme, des animaux et des plantes peut être menacée. Ils servent à évaluer s'il est nécessaire de restreindre l'utilisation d'un sol au sens de l'art. 34 al. 2 LPE (art. 2 al. 5 OSol). L'OSol distingue notamment l'utilisation du sol pour la culture de fourrages et celle qui peut impliquer un contact direct oral avec le sol (p. ex., place de jeux pour enfants). En cas de dépassement des seuils d'investigation, si les atteintes constituent une menace pour l'homme, pour les animaux ou pour les plantes, les cantons restreignent autant que nécessaire l'utilisation du sol (art. 34 al. 2 LPE). Ces restrictions peuvent consister dans (1) le remplacement de la culture à risque par un autre type de culture, moins sensible aux atteintes ; (2) le reclassement du terrain en cause dans une autre zone d'affectation à usage moins sensible (p. ex., réaffectation à une aire industrielle) ; (3) ou encore l'interdiction d'une forme d'utilisation donnée (p. ex., comme terrain de jeu ou de sport).

L'analyse des cantons s'étend non seulement aux polluants pour lesquels l'OSol contient des seuils d'investigation mais aussi à tous les polluants pour lesquels la

154

RS 814.318.142.1.

législation sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux contient des valeurs limites, prenant en compte la catégorie d'utilisation respective 33.

Les valeurs d'assainissement indiquent le niveau de gravité des atteintes au-delà duquel, selon l'état actuel de la science ou l'expérience, certaines exploitations mettent forcément en péril l'homme, les animaux ou les plantes (art. 35 al. 3 LPE). Ces valeurs d'assainissement ne sont pas uniformes mais dépendent de l'utilisation du sol. L'OSol contient des valeurs d'assainissement pour différentes catégories d'utilisation du sol et comprend des métaux lourds (annexe 1) et des substances organiques (annexe 2). En cas d'absence de valeurs d'assainissement pour un type donné d'utilisation du sol, les cantons évaluent, au cas par cas, si l'atteinte portée à un sol menace la santé de l'homme, des animaux et des plantes. L'OFEV conseille les cantons (art. 5 al. 3 OSol).

Si, dans une région donnée, une valeur d'assainissement est dépassée, les cantons interdisent les utilisations concernées. Dans les régions où l'aménagement du territoire a attribué les sols à l'horticulture, à l'agriculture ou à la sylviculture, ils prescrivent des mesures qui permettent de ramener l'atteinte portée au sol en dessous de la valeur d'assainissement, à un niveau tel que l'utilisation envisagée, conforme au milieu, soit possible sans menacer l'homme, les animaux ou les plantes (art. 10 OSol). Si ces sols sont utilisés à des fins agricoles, horticoles ou sylvicoles et qu'ils ne peuvent pas être exploités sans menacer les êtres humains, les animaux ou les plantes, ils devront être assainis (art. 34 al. 3 LPE; art. 10 al. 2 OSol). Les objectifs de l'assainissement (on parle aussi de réhabilitation) sont fixés de cas en cas, selon l'utilisation prévue du sol.

## 5. Autres mesures à la disposition des cantons

A côté des compétences d'exécution précitées, les cantons peuvent encore utiliser d'autres moyens pour renforcer l'efficacité des mesures de protection contre les pesticides.

Les communes sont légitimées à recourir contre les autorisations d'homologation des produits phytosanitaires, à l'instar des organisations de protection de la nature (art. 12 LPN).

Les représentants cantonaux au parlement peuvent utiliser les moyens politiques (motions parlementaires) en vue de faire modifier et renforcer la législation fédérale.

Les cantons et les communes peuvent en outre avoir recours au droit privé pour régler, dans des accords contractuels, l'utilisation ou l'interdiction de certaines

WAGNER PFEIFER, n° 494.

substances dans les exploitations agricoles ou viticoles qu'ils mettent à bail. Cette question est examinée plus en détail ci-après.

# IV. Règles contractuelles applicables aux immeubles en propriété de l'Etat et des communes

#### 1. Introduction

Il s'agit d'examiner si, en leur qualité de propriétaires fonciers, le canton et les communes peuvent interdire à leurs locataires l'usage de pesticides (y compris des produits phytosanitaires et biocides) sur leurs domaines agricoles et viticoles, par la voie de clauses contractuelles dans les baux.

L'hypothèse examinée ici est celle dans laquelle les immeubles agricoles et viticoles font partie du patrimoine fiscal de l'Etat de Neuchâtel ou des communes et sont, partant, assujettis au droit privé. Ce dernier régit l'acquisition, la cession ou le bail à ferme de ces biens. Les rapports entre ces collectivités et les administrés relatifs à l'utilisation de ces biens sont entièrement soumis aux règles du droit privé. En revanche, les compétences en la matière et la procédure à suivre sont régies par le droit public 84. Nous examinerons ci-après les dispositions applicables à la mise à ferme de ces immeubles.

### 2. Le contrat de bail à ferme agricole

Le contrat de bail à ferme agricole est régi par la Loi fédérale sur le bail à ferme agricole du 4 octobre 1985 (LBFA), ainsi que de manière subsidiaire par le Code des obligations. La LBFA a pour but de protéger le fermier qui tire de l'exploitation son principal revenu. Cette protection vise la durée du contrat, les règles sur l'extinction et celles sur la fixation du fermage. La validité de certaines clauses est subordonnée à une approbation officielle sous forme d'autorisation ou de contrôle (par ex., l'affermage par parcelles est soumis à autorisation: art. 30 ss LBFA).

La LBFA s'applique au bail (a) des immeubles affectés à l'agriculture; (b) des entreprises agricoles au sens de l'art. 5 et 7 al. 1, 2, 3 et 5 de la LDRF; (c) des entreprises accessoires non agricoles mais formant une unité économique avec une entreprise agricole (art. 1 al 1 LBFA). Les dispositions relatives au bail des immeubles agricoles s'appliquent également au bail des allmends, alpages et pâturages, ainsi que des droits de jouissance et de participation à ceux-ci (art. 1 al. 3 LBFA). Lorsque la LBFA n'est pas applicable ou qu'elle ne contient aucune

<sup>84</sup> DUBEY JACQUES/ZUFFEREYJEAN-BAPTISTE, *Droit administratif général,* Bâle 2014, n° 1497 et 1524.

Voir Pierre Tercier/Laurent Bieri/Blaise Carron, *Les contrats spéciaux*, 5<sup>ème</sup> éd., 2016, n° 2382; Studer / Hofer, *Das landwirtschaftliche Pachtrecht*, 2<sup>ème</sup> éd., Brugg 2014.

disposition pertinente, le Code des obligations s'applique à titre supplétif, à l'exception des dispositions relatives aux baux à ferme portant sur des habitations ou des locaux commerciaux et de celles relatives à la consignation du loyer (art. 1 al. 4 LBFA). L'art. 2 LBFA contient des exceptions à l'assujettissement à la LBFA s'agissant d'immeubles de peu d'étendue, d'immeubles situés dans une zone à bâtir ainsi que des alpages et pâturages.

La République et Canton de Neuchâtel a adopté la Loi d'introduction de la loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LI-LBFA NE) du 14 octobre 1986 ainsi que l'Arrêté d'exécution de la LI-LBFA.

La LI-LBFA NE ne contient pas de disposition concernant la soumission des baux à ferme agricoles aux marchés publics mais prévoit une procédure de publication officielle avec indication des conditions d'affermage pour les pâturages de montagne (art. 4). Certaines communes neuchâteloises ont édicté des règlements sur l'affermage des terres et domaines agricoles communaux qui instituent une procédure d'affermage des terrains agricoles ou viticoles communaux similaire à celle suivie dans la Loi cantonale neuchâteloise sur les marchés publics (LCMP NE).

Dans un arrêt de 2015, le Tribunal cantonal de Neuchâtel a confirmé que la commune qui avait invité, par une procédure ouverte publiée, les agriculteurs intéressés à présenter une offre pour l'affermage d'une parcelle agricole, n'acquérait pas de bien ni n'en aliénait. La mise à disposition d'un bien moyennant rémunération sous forme de fermage, par la conclusion d'un bail à ferme, n'était pas soumise à la législation sur les marchés publics. Le tribunal a suivi sur ce point la jurisprudence d'autres cantons.

La formation du contrat de bail à ferme agricole obéit aux principes généraux du droit des contrats, sous réserve de quelques particularités liées à l'affermage par parcelles, le droit de préaffermage et l'adaptation du contrat lorsque le maintien de celui-ci ne saurait être imposé à l'une ou l'autre des parties (art. 12 LBFA). Le contrat est parfait lorsque les parties ont réciproquement et d'une manière concordante manifesté leur volonté sur les éléments essentiels du contrat.

La LBFA ne contient pas de disposition qui limiterait le droit des bailleurs, collectivités publiques ou autres, d'imposer des modes d'exploitation spécifiques. En revanche, l'art. 21a al. 1 LBFA prévoit spécifiquement que le fermier est tenu "d'exploiter la chose affermée avec soin et notamment maintenir durablement la productivité du sol". Il doit ainsi veiller à préserver la fertilité à long terme et lutter de manière appropriée contre tout ce qui peut l'entraver.

<sup>86</sup> TC NE, CDP.2013.266, décision du 22 décembre 2015.

TERCIER/BIERI/CARRON, n° 2397; Studer/Hofer, n° 447 ss.

Il découle de ce qui précède que la liberté contractuelle et la LBFA permettent de prévoir un mode d'exploitation particulier s'il est compatible avec l'usage d'une entreprise ou d'un immeuble à des fins agricoles <sup>88</sup>. A fortiori, le bailleur qui entend affermer son immeuble est libre d'imposer un mode d'exploitation particulier au fermier, qui est libre de l'accepter.

A noter encore que lorsque les immeubles agricoles en question font partie d'un biotope d'importance nationale, l'Etat peut imposer des mesures particulières sur la base de l'art. 18c al. 1 LPN, lequel prévoit que la protection des biotopes et leur entretien seront, si possible, assurés sur la base d'accords conclus avec les propriétaires fonciers et les exploitants et par l'adaptation des modes d'exploitation agricole et sylvicole. Les conventions au sens de l'art. 18c LPN sont des contrats de droit administratif et non pas des contrats de droit privé mais les mesures de protection prises en compte dans cette disposition peuvent être à notre avis également être prévues dans un contrat de bail à ferme agricole.

Finalement, il convient de prendre en considération que le fermage d'une entreprise ou d'un immeuble agricole se détermine sur la base d'un pourcentage approprié de la valeur de rendement, à côté d'autres éléments énumérés par la LBFA (art. 37 ss), et fait l'objet d'un contrôle quant à sa licéité. Il en découle que les éventuels impacts des mesures d'interdiction intégrées dans le contrat de bail à ferme agricole sur la valeur de rendement devront être pris en compte lors de la fixation du fermage. Les art. 36 ss LBFA sont complétés sur ce point par l'Ordonnance concernant le calcul des fermages agricoles du 11 février 1987.

# 3. Conclusion sur les clauses contractuelles d'interdiction d'usage des pesticides

En conclusion, il est à notre avis licite d'introduire des interdictions contractuelles d'utilisation des pesticides dans les contrats de bail à ferme agricole portant sur des immeubles appartenant au canton ou aux communes. Il convient que cette interdiction soit clairement exprimée et acceptée par le fermier lors de la conclusion du contrat et que les éventuels impacts sur la valeur de rendement soient pris en compte pour déterminer le fermage.

Zurich, le 14 novembre 2019

Isabelle Romy

Studer/Hofer, n° 449.

Studer/Hofer, n° 449.

<sup>90</sup> RS 221.213.221.

# **TABLE DES MATIÈRES**

		Pages
RÉS	SUMÉ	1
1.	POSTULAT DÉPOSÉ	2
2.	POLITIQUE NATIONALE EN MATIÈRE DE RÉDUCTION DES PROI PHYTOSANITAIRES	
2.2.	Plan d'action phytosanitaire national	4
3.	COMPÉTENCES ET PERSPECTIVES EN MATIÈRE D'INTERDICTION PESTICIDES	
3.2.	Avis de droit de Me Isabelle Romy, Université de Fribourg et EPFL	ces de 6
	Perspectives de la production agricole sans pesticides	
4.	SYSTÈMES DE CONTRÔLE DES EAUX ET QUALITÉ DES EAUX POTABLES	88
4.1. 4.2.	Surveillance des eaux souterraines et de surface	8 9
5.	PLAN D'ACTION PHYTOSANITAIRE ET BIOCIDES CANTONAL	10
6.	POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT	13
7.	CONSÉQUENCES FINANCIÈRES, SUR LE PERSONNEL ET SUR COMMUNES	
8.	MODIFICATIONS LÉGISLATIVES	18
9.	CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENT POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES	ALES 18
10.	CONSULTATION DES MILIEUX CONCERNÉS	19
11.	VOTE DU GRAND CONSEIL	19
12.	CONCLUSIONS	19
LOI	MODIFIANT LA LOI SUR LE FONDS CANTONAL DES EAUX	21
Ann	exe 1 FICHES DESCRIPTIVES POUR LES 15 ACTIONS DU PLAN CANT PHYTOSANITAIRE NEUCHÂTELOIS	
Ann	exe 2 AVIS DE DROIT DE ISABELLE ROMY, PROFESSEURE À L'UNIVERSI' FRIBOURG ET À L'EPFL, DU 14 NOVEMBRE 2019, ADRESSÉ AU COI D'ÉTAT DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL SUF COMPÉTENCES LÉGISLATIVES CANTONALES EN MAT D'UTILISATION DES PESTICIDES	NSEIL R LES FIÈRE