

Votation populaire

du 8 février 2009

**Loi cadre
sur la gestion
des eaux (LGE)**

Message

du Gouvernement

aux électrices

et électeurs

**Dans ce document,
les termes relatifs aux personnes
s'appliquent indifféremment
aux femmes et aux hommes.**

**Votation
populaire
du 8 février 2009**

L'objet soumis au vote :

**Loi cadre
sur la gestion
des eaux (LGE)**

Question posée :

« Acceptez-vous la loi cadre
sur la gestion des eaux
du 21 mai 2008 ? »

Contexte

Une bonne gestion de l'eau¹ constitue un enjeu majeur pour toutes les collectivités publiques et en particulier pour la République et Canton du Jura, pour des raisons hydrogéologiques. L'absence sur le territoire cantonal de grands réservoirs d'eau (lacs) et de cours d'eau sous influence de la fonte des neiges constitue au niveau suisse une situation particulière conduisant parfois à des manques d'eau temporaires en période de sécheresse, à l'exemple de l'été 2003.

A l'inverse, les inondations d'août 2007 ont démontré que le canton n'était pas à l'abri de tels phénomènes et que la protection des personnes et des biens était pour le moment insuffisante. En ce qui concerne la qualité de l'eau, la vulnérabilité particulièrement élevée du sous-sol jurassien exige de la part des collectivités publiques et de la société civile en générale une protection adéquate, afin de garantir la qualité de la plus indispensable des ressources naturelles : l'eau.

La législation actuellement en vigueur dans le canton du Jura en matière d'eau comporte plusieurs lois et ordonnances.

Ces textes sont obsolètes et ne correspondent plus du tout aux exigences du droit fédéral. L'ensemble du droit cantonal en matière de gestion des eaux doit donc être impérativement révisé.

Les besoins d'investissement pour les eaux dans le futur sont de l'ordre de 17 millions de francs par an dans le canton, soit 9 millions pour l'alimentation en eau potable, 6 pour les eaux usées et 2.5 pour les cours d'eau, ce qui correspond à 250 francs par habitant et par an. Les réseaux d'eau et de canalisations sont généralement en mauvais état et un renouvellement à grande échelle sera incontournable durant les prochaines décennies. La valeur à neuf des infrastructures pour les eaux usées et l'eau potable est estimée à un milliard de francs pour le canton du Jura.

De 1998 à 2007, les dépenses d'investissement se sont élevées à quelque 15 millions de francs par an. 6 millions ont été consacrés à l'alimentation en eau potable, 8 millions pour les eaux usées et 1 million pour les cours d'eau.

¹ La loi cadre entend par gestion des eaux toutes les actions entreprises pour l'alimentation en eau potable, l'évacuation et le traitement des eaux usées (protection des eaux) et les cours d'eau.

Enjeux du vote

Le coût à charge des communes et des syndicats, soit environ le 60%, s'est élevé à quelque 9 millions de francs par an.

Jusqu'à présent, environ 40% de ces coûts d'investissement étaient supportés par la Confédération et le canton par le biais de subventions. Avec le désengagement de la Confédération actuellement en cours, le canton se doit de proposer un nouveau système de financement. Un tel système doit être conforme au principe de causalité (pollueur-payeur), exigé par la législation fédérale, sans toutefois négliger l'élément de solidarité qui sous-tend le système actuel de subventionnement.

La loi cadre sur la gestion des eaux (LGE) constitue le premier élément de modernisation de la législation jurassienne en matière de gestion des eaux. Suite à l'adoption de cette loi par le Parlement, le référendum a abouti dans les délais par les assemblées communales de 16 communes (Alle, La Chaux-des-Breuleux, Courchavon, Courfaivre, Courtedoux, Courtemaîche, Epiquerez, Les Genevez, Grandfontaine, Miécourt, Montenol, Muriaux, Ocourt, Le Peuchapatte, Saignelégier et Roche d'Or) et par le conseil général des Bois.

La LGE, en tant que loi cadre, fixe les grands principes de la gestion des eaux dans le canton pour les prochaines décennies. Les aspects principaux qui sont définis par la LGE sont les suivants :

- Une gestion des eaux (eau potable, eaux usées et cours d'eau) par les collectivités publiques.
- Une gestion des eaux intégrée et par bassin versant (par région) avec comme buts une rationalisation des moyens financiers et un meilleur service pour les citoyens.
- La création d'un fonds cantonal des eaux alimenté par le budget de l'Etat et par une redevance cantonale de 40 centimes par m³ d'eau². Ce fonds sera utilisé pour subventionner plus largement les investissements en matière d'alimentation en eau potable, d'épuration et de cours d'eau, permettant ainsi d'alléger la facture des communes et des particuliers.
- Une planification cantonale des eaux assurant une utilisation optimale des deniers publics.

²La redevance cantonale de 40 centimes par m³ d'eau représente un montant de 120 francs par année en moyenne pour une famille de 4 personnes.

Consultation

La LGE permettra de disposer d'un cadre légal clair en matière de gestion des eaux dans le canton pour les prochaines décennies. Comme déjà mentionné plus haut, une adaptation générale de la législation cantonale en matière de gestion des eaux au droit fédéral est indispensable dans le futur. Par la LGE et son fonds cantonal des eaux (6 millions de francs par an), le canton disposera des moyens financiers nécessaires pour atteindre les buts définis par la loi, les moyens financiers actuellement disponibles étant insuffisants pour garantir la durabilité des infrastructures techniques.

Au niveau du financement de la gestion des eaux, le refus de la LGE et du fonds cantonal des eaux mettrait en péril le subventionnement cantonal qui ne respecte pas le principe de causalité imposée par le droit fédéral. Par conséquent, sans la LGE le financement des futurs investissements nécessiterait inévitablement une augmentation générale des taxes communales.

Le projet de loi cadre sur la gestion des eaux a été mis en consultation par le Département de l'Environnement et de l'Equipement début décembre 2006 auprès des 83 communes jurassiennes, des partis politiques, ainsi qu'auprès des différents syndicats, regroupements et associations intéressés. Au total, 60 communes, 11 associations et syndicats de communes et 6 partis politiques se sont prononcés.

Les réactions des communes, associations, fédérations et partis politiques étaient globalement positives, voire très positives en ce qui concerne les principes généraux de la LGE, à savoir une gestion intégrée et par bassin versant des eaux par les collectivités publiques. La plus forte réticence provenait de certaines communes au sujet de la redevance cantonale des eaux. Paradoxalement, les plus réticentes au projet de la LGE étaient certaines petites communes rurales pour lesquelles le coût des infrastructures par habitant est le plus élevé.

Débats parlementaire

La LGE a été débattue au Parlement en première lecture le 23 avril 2008 et en deuxième lecture le 21 mai 2008. Tous les partis représentés au Parlement jurassien, à l'exception de l'UDC, ont dans leur grande majorité soutenu cette loi avec un vote final de 48 pour et 6 contre. En plus des considérations saluant majoritairement le bien-fondé des principes arrêtés par la LGE et de la nécessité de légiférer en matière de gestion des eaux dans le canton, les débats parlementaires concernaient principalement la création du fonds cantonal des eaux, l'introduction d'une redevance sur l'eau et l'utilisation des moyens financiers de ce futur fonds.

Dans ce contexte, certains députés voyaient dans la création d'un fonds cantonal des eaux et l'introduction d'une redevance cantonale une ingérence de l'Etat dans les affaires communales ainsi qu'un nouvel impôt caché. De l'autre côté, une large majorité parlementaire a globalement salué ce texte de loi concernant la gestion des eaux, y compris la section relative au financement. En effet, la majorité parlementaire a relevé qu'on ne pouvait pas légiférer en matière de gestion des eaux par bassin versant sans se donner les moyens financiers y relatifs par le biais du fonds cantonal des eaux.

Avis des opposants

Les opposants à la LGE voient dans cette loi et principalement dans la création du fonds cantonal des eaux et de la redevance de 40 centimes par m³, une ingérence du canton dans les affaires communales. Ils souhaiteraient le statu quo à moyen et long terme, à savoir une gestion communale des eaux et de son financement avec un subventionnement cantonal à hauteur d'environ 3 millions par année en provenance de la fiscalité générale.

Aussi, le comité référendaire considère la future redevance de 40 centimes par m³ comme un impôt caché et craint que l'argent de ce fonds cantonal des eaux ne soit pas utilisé en priorité pour les investissements en matière d'eaux potables et usées. Les opposants constatent également une lourdeur et un coût administratif ainsi qu'un doublon avec les fonds communaux.

Recommandation de vote du Parlement et du Gouvernement

La législation fédérale en matière des eaux a fortement évolué depuis l'entrée en souveraineté du canton du Jura et une adaptation de notre législation au droit fédéral est aujourd'hui indispensable. L'eau est une ressource primordiale pour le développement de notre société et sa bonne gestion représente un devoir pour les autorités cantonales. Le maintien du statu quo n'est pas envisageable car nos textes de loi ne respectent plus, sur certains aspects, le droit fédéral.

La LGE est une loi appropriée et elle est en accord avec les dispositions légales fédérales et les recommandations actuelles en matière de gestion des eaux. Cette loi, qui peut représenter un exemple à suivre pour l'ensemble de la Suisse selon l'Office fédéral de l'environnement, permet d'instaurer des bases solides pour garantir une bonne gestion des eaux pour les générations présentes et futures.

Le renouvellement des infrastructures d'eau potable et d'eaux usées ainsi que la protection contre les crues ont un coût. Ces coûts devront être couverts si l'on veut garantir le maintien des infrastructures et une protection adéquate de nos ressources en eau. La LGE, par la création du fonds cantonal des eaux, permettra de garantir durablement ce financement.

La redevance cantonale prévue ne constitue en aucun cas un nouvel impôt, mais une contribution affectée au financement des dites infrastructures, principalement par l'octroi de subventions aux communes, comme jusqu'à présent, toutefois dans une mesure plus large.

**Le Parlement et le Gouvernement
jurassiens vous recommandent
d'accepter
la loi cadre sur la gestion
des eaux.**

Texte de loi soumis au vote

République et Canton du Jura

Loi-cadre sur la gestion des eaux (LGE) du 21 mai 2008

(Deuxième lecture)

Le Parlement de la République et Canton du Jura,

- vu la loi fédérale sur la protection des eaux du 24 janvier 1991¹,
- vu l'article 45 de la Constitution cantonale²,

arrête:

SECTION 1 : Principes généraux

Article premier L'eau est un bien commun. L'approvisionnement en eau, l'assainissement et la gestion des eaux de surface sont en mains publiques.

Article 2 ¹Par approvisionnement en eau, la loi entend toute activité ayant trait à la planification, à l'exécution, au maintien et à l'augmentation de la valeur, à l'exploitation et au contrôle des installations de captage, de traitement et de distribution des eaux servant à la consommation, y compris les mesures de protection des eaux souterraines.

²Par assainissement, la loi entend toute activité ayant trait à la planification, à l'exécution, au maintien et à l'augmentation de la valeur, à l'exploitation et au contrôle des installations d'évacuation et de traitement des eaux usées et pluviales.

³Par gestion des eaux de surface, par bassin versant, la loi entend toute activité ayant trait à la planification, à l'entretien, à la reconstitution, à la revitalisation, à la protection contre les crues et au contrôle des eaux de surface

⁴Par eaux de surface, la loi désigne les écosystèmes d'eau courante et autres plans d'eau, permanents ou temporaires.

Article 3 ¹La présente loi a pour but de gérer les eaux de manière intégrée et selon les principes du développement durable.

²Ce principe de gestion vise essentiellement à:

- a) sauvegarder un bien commun;
- b) protéger les eaux de surface et les eaux souterraines en quantité et en qualité;

- c) favoriser l'utilisation rationnelle et économe des eaux;
- d) protéger les personnes et les biens contre l'action dommageable des eaux;
- e) assurer les fonctions vitales et le développement équilibré des écosystèmes aquatiques et la sauvegarde de ceux qui y sont liés;
- f) assurer un financement reposant sur la contribution et la solidarité des consommateurs et des pollueurs;
- g) assurer la pérennité des installations d'approvisionnement en eau et d'assainissement par le respect du principe de maintien de la valeur;
- h) favoriser une organisation efficiente et efficace dans chaque bassin versant hydrographique;
- i) renforcer les collaborations intercommunales, intercantionales et transfrontalières dans les bassins versants.

Article 4 ¹L'Etat élabore un plan sectoriel des eaux conformément à la législation sur l'aménagement du territoire.

²Ce plan est étudié autant que possible en partenariat intercommunal, intercantonal et transfrontalier.

³Il exprime les orientations fondamentales à moyen et à long terme de la gestion des eaux à l'échelle des bassins versants hydrographiques principaux.

⁴Il fixe les objectifs à atteindre et détermine les actions à mener en matière d'approvisionnement en eau, d'assainissement et de gestion des eaux de surface dans chaque bassin versant, conformément au but de la loi. Il définit au moins:

- a) la façon d'organiser et de mettre en œuvre les actions de gestion des eaux et d'évaluer leur efficacité;
- b) le degré de priorité assigné à chaque action planifiée et la méthode pour fixer les priorités des actions non planifiées.

⁵La procédure d'élaboration des plans sectoriels en matière d'aménagement du territoire est applicable par analogie.

Article 5 ¹La présente loi fixe un cadre général à l'action dans le domaine de l'eau. Les règles applicables aux différents domaines concernés sont fixées dans la législation spéciale, notamment en matière de protection et d'utilisation des eaux, de gestion des eaux souterraines et de surface, de navigation et de pêche.

²La législation fédérale est réservée.

SECTION 2: Statut de l'eau

Article 6 ¹Sont réputées eaux publiques, indépendamment de la propriété du sol:

- a) les eaux de surface naturelles et artificielles (cours d'eau, lacs, étangs, marais, etc.);
- b) les eaux souterraines d'un débit annuel moyen exploitable d'au moins 60 l/min;
- c) les sources d'un débit annuel moyen d'au moins 60 l/min.

²Sont réputées eaux privées les autres eaux, en particulier l'eau des étangs alimentés au moyen de sources privées ou de droits d'eau privés.

³Il n'existe de droits privés sur les eaux publiques au sens de l'alinéa 1 que sur la base d'un titre d'acquisition ou de l'exercice de la propriété depuis un temps immémorial.

⁴Des restrictions à de tels droits privés peuvent être ordonnées lorsqu'un intérêt public prépondérant le justifie, en particulier lorsqu'elles sont nécessaires au maintien d'un débit suffisant dans les cours d'eau.

⁵La Chambre administrative du Tribunal cantonal statue sur les litiges portant sur le caractère public ou privé d'une eau.

Article 7 ¹Les eaux publiques font partie du domaine public cantonal.

²Elles sont placées sous la surveillance de l'Etat.

³Sous réserve de dispositions légales particulières, la surveillance est exercée par l'Office de l'environnement.

⁴L'Etat peut acquérir des droits privés portant sur la propriété ou l'utilisation d'une eau publique afin d'améliorer ou de faciliter l'usage du domaine public.

Article 8 ¹Chacun peut accéder aux eaux publiques à des fins personnelles, par exemple pour se délasser, pour autant que d'autres personnes n'en soient pas empêchées de ce fait. Ce droit d'accès n'est pas donné pour les étangs privés alimentés par des eaux publiques.

²L'Etat et les communes veillent à assurer l'accessibilité des eaux publiques aux piétons. Ils peuvent exproprier les droits qui s'opposeraient à ces aménagements.

³Dans l'intérêt de la protection du milieu naturel ou d'autres intérêts publics prépondérants, l'Etat peut restreindre ou interdire l'accès aux eaux publiques dans des zones déterminées.

Article 9 ¹L'usage commun accru et l'usage privatif des eaux publiques sont subordonnés à autorisation ou à une concession régies par la législation spéciale.

²Il s'agit, en particulier, de l'utilisation des eaux comme source énergétique, à des fins d'approvisionnement en eau potable ou d'irrigation, pour la navigation ou pour la pêche.

SECTION 3 : **Fonds cantonal des eaux**

Article 10 Il est créé un fonds cantonal des eaux (ci-après : « le fonds ») destiné à soutenir les actions conformes au but de la présente loi.

Article 11 ¹Le fonds est un financement spécial au sens de la loi sur les finances cantonales³.

²Il est géré par l'Office de l'environnement.

Article 12 Le fonds est alimenté par :

- a) le produit de la redevance cantonale prélevée sur la fourniture d'eau potable ;
- b) une allocation de l'Etat fixée annuellement dans le cadre de son budget ;
- c) le produit des taxes et des redevances prélevées sur l'utilisation des eaux ;
- d) les revenus de ses capitaux ;
- e) d'autres produits.

Article 13 ¹Le fonds sert à financer, dans les domaines de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et de la gestion des eaux de surface :

- a) les actions de l'Etat ;
- b) le soutien aux actions des autres collectivités publiques ;
- c) le soutien aux actions des particuliers, lorsque les circonstances le justifient ;
- d) les dépenses de fonctionnement consenties par l'Etat en vertu de la présente loi pour des tâches nouvelles et d'intérêt public ;
- e) des projets de coopération dans les pays souffrant de problèmes de ressources en eau, au moyen du « centime de l'eau ».

²Les contributions du fonds sont versées en fonction des priorités définies dans le plan sectoriel des eaux.

³Pour les réseaux d'eau potable et usée, il peut être tenu compte de leur étendue et de la dispersion de l'habitat.

⁴Dans les limites de ses compétences financières, le Gouvernement décide de l'utilisation du fonds.

⁵En principe, la somme allouée sur la durée d'une planification financière est de 20% maximum en faveur de la gestion des cours d'eau.

Article 14 ¹L'Etat perçoit une redevance sur la fourniture d'eau potable auprès des distributeurs d'eau potable.

²La redevance comprend également un centime prélevé à des fins de coopération internationale dans le domaine de l'eau (« centime de l'eau »).

Article 15 Le montant de la redevance est fixé à 0.40 fr./m³. Demeurent réservées les situations particulières au sens de l'article 18.

Article 16 ¹Les distributeurs d'eau potable versent la redevance à l'Etat sur la base de leur décompte annuel d'eau facturée aux consommateurs.

²Ils sont tenus de fournir à l'Etat tous les renseignements nécessaires en vue du contrôle de la perception.

³Les distributeurs d'eau doivent équiper de compteurs l'ensemble de leur réseau dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi.

Article 17 Les distributeurs d'eau potable reportent la redevance sur les personnes auxquelles ils facturent l'eau consommée.

Article 18 Le Gouvernement édicte les dispositions d'exécution nécessaires à la perception de la redevance et à son report, ainsi qu'au règlement des situations justifiant un traitement particulier.

SECTION 4 : Dispositions transitoires

Article 19 Le Gouvernement peut différer jusqu'à dix ans la perception de tout ou partie de la redevance sur l'eau potable par les distributeurs d'eau qui ont consenti, au cours des dix années précédant l'entrée en vigueur de la présente loi, d'importants investissements non subventionnés dans le renouvellement de leur réseau d'approvisionnement en eau.

SECTION 5 : Dispositions finales

Article 20 Les modifications législatives liées à l'adoption de la présente loi sont jointes en annexe.

Article 21 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Article 22 Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente loi.

Delémont, le 21 mai 2008.

Au nom du Parlement
Le président: François-Xavier Boillat
Le secrétaire: Jean-Claude Montavon

¹ RS 814.20

² RSJU 101

³ RSJU 611

ANNEXE**Modification d'actes législatifs****I. Modification de la loi du 26 octobre 1978
sur l'utilisation des eaux**

La loi du 26 octobre 1978 sur l'utilisation des eaux¹ est modifiée comme il suit:

Article 2 (nouvelle teneur)

La loi-cadre sur la gestion des eaux définit les eaux publiques et les délimite par rapport aux eaux privées.

Article 93, alinéa 1, lettre b

(Abrogée.)

Article 102, alinéa 1, chiffre 3, lettres b et c (nouvelle teneur), **lettre d** (abrogée) **et alinéa 2** (nouvelle teneur)

¹Les prestations de l'Etat à des communes et, dans des cas spéciaux, à des organisations privées ou à des particuliers en faveur d'installations au sens des articles 91, 92 et 96 peuvent notamment consister en:

3. la participation aux frais occasionnés par:
 - b) l'aménagement d'installations d'approvisionnement en eau potable;
 - c) l'aménagement d'installations d'assainissement des eaux usées et de traitement des boues;
 - d) (abrogée);

²Les prestations de l'Etat sont versées en règle générale sous forme de subventions. Elles peuvent également être versées sous forme de participation au capital, de garantie des risques ou de prêt.

Article 102a (nouveau)

Les prestations de l'Etat sont financées au moyen du fonds cantonal des eaux institué par la loi-cadre sur la gestion des eaux².

Article 104, alinéa 1, lettres A, B et B.c (nouvelle teneur), **A.g et B.e** (nouvelles) **et C.** (abrogée), **et alinéa 3** (nouveau)

¹Par des prélèvements sur le fonds, l'Etat accorde des subventions pour les parties d'installations suivantes:

- A. *Approvisionnement en eau potable*
 - g) conduites principales à l'intérieur des périmètres de distribution (zone bâtie).
- B. *Assainissement*
 - c) construction et extension de stations d'épuration, collecteurs principaux, ouvrages spéciaux et installations de traitement des boues;

- e) actions prioritaires découlant des plans généraux d'évacuation des eaux (PGEE), y compris le renouvellement des installations d'assainissement pour lesquelles le coût global annuel de maintien de la valeur représente une charge excessive.

C. (Abrogée.)

³Les ressources du fonds sont également utilisées pour financer:

- a) des études et des travaux de planification dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable, de l'assainissement des eaux usées et du traitement des boues;
- b) les frais d'intervention non recouvrables des organes visés à l'article 115, alinéa 4.

Article 115 alinéa 4 (nouvelle teneur)

En cas de dommages ou de menace de dommages aux eaux, une intervention rapide est assurée par les organes désignés par la loi sur le service de défense contre l'incendie et de secours³ et ses ordonnances d'exécution.

II. Modification de la loi d'introduction du Code civil suisse du 9 novembre 1978

La loi d'introduction du Code civil suisse du 9 novembre 1978⁴ est modifiée comme il suit:

Article 61 (nouvelle teneur)

¹Le domaine public est constitué:

- a) des choses dans l'usage commun par nature telles que les terrains impropres à la culture et les eaux publiques; les eaux publiques sont définies dans la loi-cadre sur la gestion des eaux²;
- b) des choses dans l'usage commun par affectation telles que routes, places, parcs, etc.

²Les biens du domaine public appartiennent à l'Etat ou, pour ceux affectés à l'usage commun par les communes, à ces dernières.

³Des droits de propriété privés ou des droits réels limités ne peuvent être acquis sur ces biens ni par prescription ni par occupation. Ils ne peuvent reposer que sur un titre d'acquisition ou sur leur exercice depuis un temps immémorial.

Article 62 (nouvelle teneur)

L'usage et l'exploitation des biens du domaine public sont placés sous la surveillance de la collectivité à laquelle ils appartiennent et réglés dans la législation spéciale.

¹ RSJU 752.41

² RSJU 814.20

³ RSJU 875.1

⁴ RSJU 211.1

A large, stylized graphic of a hand in shades of red and orange, with fingers slightly curled, positioned on the left side of the page. The background is a solid red color with some faint, overlapping geometric shapes in lighter red tones.

**Le Parlement
et le Gouvernement jurassiens
vous recommandent de voter**

OUI

**à la loi cadre sur la gestion
des eaux.**

www.jura.ch