

09.477

Initiative parlementaire
Responsabilité des sociétés pour les frais d'assainissement
des sites contaminés

Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats

du 13 août 2012

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet de modification de la loi sur la protection de l'environnement que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

13 août 2012

Au nom de la commission

Le président : Didier Berberat

Condensé

Au cours des dernières années, les cantons ont recensé quelque 38 000 sites pollués dans leurs cadastres. Plus de 4000 sont classés comme sites contaminés, car ils émettent de telles quantités de polluants qu'ils présenteront tôt ou tard un danger pour l'homme et l'environnement. Aux termes de la loi sur la protection de l'environnement (LPE), c'est la personne à l'origine des mesures qui doit assumer les frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement de ces sites. Si elle ne peut être identifiée ou est insolvable, la collectivité publique compétente prend à sa charge cette part de frais (art. 32d LPE). Divers cas concrets ont montré que la répartition des coûts d'investigation, de surveillance et d'assainissement de sites pollués est très difficile du point de vue juridique. Les entreprises peuvent utiliser des moyens du droit privé et des opérations commerciales pour se soustraire à leurs responsabilités environnementales. Il existe donc un risque significatif que la Confédération et les cantons doivent prendre en charge une grande part des frais.

Le présent projet crée la norme légale permettant d'exiger que la personne à l'origine des mesures garantisse la couverture des frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement de sites pollués, et ce à un stade précoce de la procédure. En outre, il soumet à autorisation cantonale la cession ou le partage d'immeubles sur lesquels se situent un site pollué.

Rapport

1 Historique

1.1 Initiative parlementaire

L'initiative parlementaire sur la Responsabilité des sociétés pour les frais d'assainissement des sites contaminés (09.477) a été déposée le 9 septembre 2009 par Monsieur le Conseiller aux Etats Jean-René Fournier. Elle exige l'introduction de deux nouvelles dispositions légales:

- la première donne aux cantons la possibilité de demander une garantie financière assurant la couverture des coûts possibles d'investigation, de surveillance et d'assainissement d'un site pollué nécessitant une de ces mesures.
- la deuxième assujettit le fractionnement d'une parcelle inscrite au cadastre des sites pollués à une autorisation cantonale. L'autorisation est accordée lorsqu'il est démontré que l'assainissement n'est pas entravé par le fractionnement et que le financement des coûts est garanti.

Le 18 novembre 2010, la commission du Conseil de Etats (CEATE-E) a décidé à l'unanimité de donner suite à l'initiative. Le 21 février 2011, la commission du conseil national (CEATE-N) l'a approuvée par 18 voix contre 6 et 1 abstention. La CEATE-E a donc élaboré un avant-projet de texte de loi, qu'elle a approuvé à l'unanimité le 21 novembre 2011 avant de l'envoyer en consultation. Sur la base des résultats de la consultation, elle a remanié l'avant-projet. Elle a approuvé à l'unanimité la version modifiée objet du présent rapport le 13 août 2012.

La commission a été secondée dans ses travaux par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

1.2 Contexte

L'utilisation irresponsable pendant des décennies de substances et de déchets dangereux pour l'environnement a laissé des traces dans le sol suisse.

Le pays compte en effet aujourd'hui quelque 38 000 sites pollués, que les cantons ont recensés dans leurs cadastres ces dernières années. Plus de 4000 sont considérés comme des « sites contaminés », car ils émettent de telles quantités de polluants qu'ils présenteront tôt ou tard un danger pour l'homme et l'environnement. Cette situation n'est pas tenable à long terme. Aussi est-ce la volonté du Conseil fédéral que ces sites fassent d'ici à 2025 l'objet d'une investigation, d'une surveillance et d'un assainissement, pour un coût estimé à plus de 5 milliards de francs.

L'art. 32d de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)¹ règle la prise en charge des frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement des sites pollués. Ainsi, l'al. 1 précise que c'est aux personnes qui sont à l'origine des mesures nécessaires d'en assumer les frais. Lorsqu'elles ne peu-

¹ RS 814.01

vent être identifiées ou sont insolvables (al. 3), c'est la collectivité publique compétente qui prend à sa charge leur part des frais (coûts de défaillance).

Maintenant que les cadastres des sites pollués sont établis, les cantons ont entamé les phases d'investigation, de surveillance et d'assainissement de ces sites. Plusieurs projets complexes ont mis en lumière combien les procédures de répartition des coûts des mesures peuvent être difficiles à gérer pour les autorités compétentes et quelles complications juridiques les jalonnent (tant du point de vue de la procédure que du droit matériel). En fin de compte, il existe un risque important qu'une part considérable des coûts doive être assumée par les collectivités.

En effet, lorsque le perturbateur par comportement est une société, même s'il peut être clairement identifié, il dispose de plusieurs moyens de se soustraire à sa responsabilité financière.

1.2.1 L'expertise juridique Zufferey/Romy

Conscients de ce risque et confrontés à des coûts potentiels d'assainissement de leurs sites contaminés de plusieurs centaines de millions de francs, les cantons romands ont commandé à l'Université de Fribourg une expertise juridique sur les moyens d'affronter ces problèmes.² L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a soutenu financièrement et accompagné la réalisation de cette expertise, car il partage l'avis des cantons. Il est en outre directement concerné, puisque, en vertu de l'ordonnance du 26 septembre 2008 relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés (OTAS), il subventionne à hauteur de 40 % les coûts de défaillance à la charge des cantons. Plus ces coûts de défaillance sont élevés, plus la contribution fédérale est lourde.

L'expertise juridique contient une analyse détaillée de la situation, qui confirme que les sociétés peuvent utiliser les moyens du droit privé et les opérations commerciales pour échapper à leurs responsabilités environnementales. En l'état actuel du droit, il est donc difficile pour les cantons (et les communes) de poursuivre une société perturbatrice par comportement ou par situation (p. ex. lorsque les immeubles non pollués sont vendus, alors que les biens fonciers fortement contaminés sont transférés à une société à faible capacité financière qui ne pourra pas assumer les coûts d'assainissement). Dès l'instant où les actes de transfert se sont déroulés correctement du point de vue du droit privé (commercial), les collectivités sont pratiquement privées de moyens de s'opposer au report des coûts d'assainissement.

L'expertise présente ensuite les mesures d'information, de prévention et de réparation pouvant être mises en œuvre par les cantons. Certaines d'entre elles justifieraient une modification de la législation, en particulier de la LPE.

Les cantons ont déjà réalisé une partie des mesures qui sont de leur ressort. Sur la base du cadastre des sites pollués, ils sélectionnent les dossiers pour lesquels les risques et les enjeux financiers sont particulièrement grands. Pour chacun de ces

² J.-B. Zufferey/I. Romy: Les responsabilités financières des sociétés et de leurs groupes pour les frais d'assainissement des sites contaminés. Université de Fribourg, Institut pour le droit suisse et international de la construction. Octobre 2008.

Annexe au dossier de la procédure de consultation, disponible sur le site Internet de la commission (www.parlement.ch, Documentation > Rapports > Rapports des commissions législatives > CEATE > 09.477).

dossiers, les cantons récoltent toutes les informations disponibles et peuvent même rendre une décision administrative spécifique qui oblige à fournir les informations requises. Ce mode d'acquisition des informations rend plus difficile au perturbateur par comportement de prouver sa bonne foi, puisqu'il apparaît qu'il a pris des dispositions pour échapper à ses obligations après avoir eu connaissance de la décision des autorités. Bien qu'importantes et nécessaires, ces mesures ne sont pas pour autant suffisantes et d'autres outils devront rapidement être mis à la disposition des collectivités. La modification de la LPE proposée par l'initiative va dans ce sens.

1.3 Procédure de consultation

La procédure de consultation a duré du 6 décembre 2011 au 20 mars 2012. Sur les 57 participants à la consultation, 41 ont pris position en faveur de la modification proposée, dont l'ensemble des cantons.

Quinze de ces avis favorables soutiennent sans réserve la proposition et les autres proposent divers compléments. Dix cantons, la DTAP, l'Union des villes suisses et le PDC demandent que les cantons puissent également exiger une garantie pour couvrir les coûts d'investigation. Huit des avis exprimés demandent de préciser le mode de calcul de la garantie. En outre, ils souhaitent voir mentionné que le montant peut être adapté en tout temps, en fonction des connaissances acquises sur le site, et enfin, ils relèvent qu'il faut citer les critères permettant de lever la garantie. En outre, il convient de préciser la forme que doit prendre la garantie. A ce propos, l'association suisse d'assurance a signalé qu'à son avis, une assurance n'est pas adaptée et ne répond pas aux buts visés. Par ailleurs, seuls les sites nécessitant une investigation, une surveillance ou un assainissement doivent être soumis à autorisation, ce qui permettrait de réduire fortement le nombre de procédures à gérer pour les autorités.

Pour conclure, un certain nombre d'avis exprimés demandent d'obliger les sociétés mères à répondre des responsabilités environnementales de leurs filiales, à l'instar de ce que prévoit la législation française, alors que d'autres proposent d'élargir la liste des transactions soumises à autorisation (déréliction, améliorations foncières, etc.)

Cinq participants à la consultation ne soutiennent que partiellement les modifications proposées et onze les rejettent complètement (UDC, VSS, Economiesuisse, SciencesIndustrie, CARBURA, UP, Constructionsuisse, Société suisse des entrepreneurs, ASGB, Fédération des entreprises romandes Arc jurassien). Tous les opposants précisent que, si la commission devait s'en tenir au projet tel que proposé, il faudrait y apporter des adaptations.

1.4 Révision du projet suite à la consultation

Lors de sa séance du 23 avril 2012, la commission a débattu des résultats de la consultation. Elle a décidé de préciser clairement que la garantie financière prévue à l'al. 1 s'applique aussi aux coûts d'investigation. En outre, il faut renoncer à énumérer les formes que peut prendre la garantie. La commission n'estime pas nécessaire de modifier d'autres lois ou de retravailler complètement l'art. 32d LPE.

2 **Grandes lignes du projet**

Le projet doit créer la norme légale nécessaire pour pouvoir exiger à un stade précoce de la procédure la garantie de la couverture des coûts d'investigation, de surveillance et d'assainissement de sites pollués. Pour ce faire, un nouvel article 32d^{bis} doit être inscrit dans la loi sur la protection de l'environnement qui permette aux cantons de se fonder sur la législation fédérale pour ordonner de telles garanties et rend ainsi superflues les réglementations cantonales individuelles.

2.1 **Droit cantonal existant**

En Suisse, les cantons de Soleure, de Thurgovie, de Schaffhouse, de Fribourg et du Valais possèdent dans leur législation environnementale ou de protection des eaux des dispositions qui interdisent de morceler des parcelles qui figurent au cadastre des sites pollués. Toutes ces réglementations laissent au canton la possibilité d'octroyer une autorisation de morceler la parcelle si l'assainissement ne s'en trouve pas compliqué et que la couverture des frais est garantie. Les cantons de Soleure, de Schaffhouse et du Valais accordent aussi une telle autorisation si elle sert un intérêt public prépondérant. Dans l'ensemble, ces instruments sont appréciés par les autorités, qui les utilisent régulièrement, et ils sont généralement acceptés par les détenteurs des immeubles concernés. Dans le cadre de la procédure d'autorisation, lorsqu'un site est mal connu, les cantons calculent le montant de la garantie sur la base du scénario le plus pessimiste. Ils recommandent donc aux détenteurs de tels sites de procéder au plus vite à des examens approfondis, ce qui permet en général de réduire considérablement l'estimation des coûts d'assainissement et donc le montant de la garantie. Dans certains cas, il peut s'avérer judicieux de vendre des parties de la parcelle, afin que le détenteur du site contaminé dispose des moyens nécessaires pour l'assainissement. Afin de garantir les revenus de telles ventes, certains cantons (Soleure, Schaffhouse et Thurgovie, mais aussi Zoug), ont inscrit dans leur législation le principe de droit de gage immobilier pour les sites pollués.

3 **Explications relatives aux différentes dispositions**

3.1 **Modification de la loi sur la protection de l'environnement**

3.1.1 **Garantie de la couverture des coûts éventuels d'investigation, de surveillance et d'assainissement des sites pollués**

Art. 32d^{bis} (nouveau) al. 1

Le nouvel al. 1 entend créer la base légale permettant aux cantons d'exiger, dans des cas bien définis, une garantie financière couvrant les frais des mesures relevant du droit des sites contaminés, et ce déjà au stade de l'investigation préalable ou de détail. En effet, les coûts de ces étapes peuvent déjà se monter à plusieurs centaines de milliers de francs, voire quelques millions dans certains cas exceptionnels.

La garantie peut revêtir la forme d'une assurance, d'une garantie bancaire ou de toute autre opération équivalente, par exemple le dépôt d'une caution. Elle doit être émise au nom du canton responsable, qui ne la lèvera qu'une fois que la personne concernée aura payé tous les frais qui lui reviennent ou s'il apparaît qu'aucune mesure n'est nécessaire.

Art. 32d^{bis} (nouveau) al. 2

Le canton doit se baser sur les connaissances les plus récentes pour estimer les frais prévisibles d'investigation, de surveillance et d'assainissement d'un site pollué et définir la part qui incombe à la personne qui en est à l'origine. La répartition définie ici est provisoire et ne préjuge en rien de la décision ultérieure de répartition des coûts selon l'art. 32d, al. 4, LPE. A la fin de chaque étape de la procédure de traitement des sites contaminés (investigation préalable, investigation de détail, surveillance, projet d'assainissement), l'état des connaissances s'améliore sensiblement. Il est donc possible d'estimer plus précisément les coûts des étapes suivantes et de ce fait de mieux évaluer quelle part incombe à la personne qui est à l'origine des mesures. En conséquence, le canton doit adapter le montant de la garantie après chaque étape.

3.1.2 Assujettissement à autorisation cantonale obligatoire du fractionnement d'une parcelle inscrite au cadastre des sites pollués

Art. 32d^{bis} (nouveau) al. 3

Le nouvel al. 3 entend soumettre à autorisation cantonale la cession ou le partage d'un immeuble sur lequel se situe tout ou partie d'un site pollué. Le canton peut ainsi empêcher que le propriétaire vende les parties non polluées de la parcelle qui ont une valeur, transfère les parties restantes polluées et ainsi se dérobe à sa responsabilité. En outre, il est ainsi possible d'éviter que le propriétaire fasse cadeau de la partie polluée ou de la totalité de l'immeuble à un tiers avec de faibles capacités financières afin de se défaire de sa part de responsabilité en tant que perturbateur par situation. Le canton peut, dans le cas d'une éventuelle insolvabilité, utiliser la partie de l'immeuble qui a de la valeur comme garantie pour couvrir les coûts des mesures nécessaires.

Dans l'intérêt du développement économique d'un site, il faut éviter autant que possible d'entraver sa cession ou son partage. Aussi le canton doit-il autoriser la cession ou le partage d'un immeuble s'il n'y a pas lieu de prévoir des mesures relevant du droit des sites contaminés (let. a), si la couverture des frais des mesures relevant de ce droit est garantie (let. b), ou en présence d'un intérêt public prépondérant (let. c). Ces conditions sont non cumulatives. Il y a intérêt public prépondérant lorsque, par exemple, l'octroi de l'autorisation permet la concrétisation de projets importants pour la collectivité, comme la construction d'infrastructures publiques ou la réalisation de projets prioritaires en matière de planification. Bien entendu, cet intérêt prépondérant pour la collectivité est aussi avéré lorsque la cession de parties de par-

celles permet le financement des mesures. Les cantons restent libres d'inscrire un droit de gage immobilier dans leur législation cantonale.

Avec ces deux mesures, il ne peut pas être exclu que les cantons doivent prendre en charge des frais. Elles constituent néanmoins des outils très utiles pour les cantons qui peuvent les appliquer en usant de leur pouvoir d'appréciation.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et pour le personnel

Le projet de texte de loi permet aux cantons d'exiger de quiconque est à l'origine de la pollution d'un site la garantie des coûts pour l'investigation, la surveillance et l'assainissement dudit site. L'application du principe du pollueur-payeur est ainsi facilitée et les cantons ont moins de coûts de défaillance à leur charge. La Confédération, qui assume 40 % de ces coûts lorsqu'ils incombent aux cantons, voit également ses finances allégées.

Dans l'ensemble, les besoins en personnel ne devraient pratiquement pas changer. Certes, la charge des cantons augmente en raison des procédures de garantie financière et d'autorisation du partage de parcelles comportant une partie polluée. Cependant, au final elle devrait s'équilibrer car il y aura une réduction du nombre de cas grevés par des coûts de défaillance.

4.2 Applicabilité

Comme mentionné sous 2.1, quelques cantons connaissent déjà l'interdiction de morcellement et la garantie des coûts d'assainissement de sites contaminés. Ces réglementations sont manifestement acceptées par les détenteurs de sites, les procédures juridiques étant l'exception. Le projet donne la possibilité aux cantons d'exiger la garantie des coûts d'investigation, de surveillance et d'assainissement à un stade précoce de la procédure de traitement d'un site contaminé. Cependant, à ce moment-là, et à plus forte raison lorsqu'un dossier est complexe, les connaissances peuvent encore être lacunaires, compliquant d'autant l'établissement du montant de la garantie. La Confédération et les cantons doivent encore élaborer des critères spécifiques à de tels cas et les concrétiser dans une aide à l'exécution. Le montant de la garantie est déterminé en particulier par l'étendue, le type et l'intensité de la pollution. Il faudra en outre tirer profit de l'expérience acquise lors des quelque 6500 investigations et près de 700 assainissements déjà réalisés.

4.3 Autres conséquences

Le projet n'a pas d'autres conséquences.

5 Relation avec le droit européen

Plusieurs Etats européens ont édicté des dispositions visant à empêcher les entreprises de se soustraire à leur responsabilité financière dans des cas d'assainissement de sites contaminés. Ainsi, la France a introduit en 2003 l'instrument de la garantie financière pour les personnes à l'origine d'un site contaminé. En outre, depuis 2010, le droit environnemental de ce pays oblige les sociétés mères à répondre de la responsabilité des filiales liquidées. Les Pays-Bas et, en Belgique, la Région flamande n'autorisent en principe pas de transfert de bien-fonds pollués sans garantie financière envers l'Etat. L'Autriche prévoit également d'introduire des dispositions similaires dans sa législation sur les sites contaminés. Enfin, la directive européenne de 2006 sur la gestion des déchets de l'industrie extractive exige des garanties financières des industries qui ont pollué le sol avec de tels déchets.

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité et légalité

La proposition de modification de la loi se fonde sur l'art. 74 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.)³, qui attribue notamment à la Confédération la compétence de légiférer sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes. Se fondant sur l'art. 74, al. 2, Cst. la Confédération veille à prévenir ces atteintes et à mettre les frais de prévention et de réparation à la charge de ceux qui les causent.

6.2 Délégation de compétences législatives

Les modifications légales proposées n'engendrent aucune délégation de compétence en vue de l'adoption d'une ordonnance supplétive.

6.3 Forme de l'acte

Comme mentionné au chiffre 6.1, les modifications légales proposées se fondent sur des dispositions constitutionnelles existantes, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une modification de la Constitution. Selon l'art. 22, al. 1, de la loi du 13 décembre sur le Parlement (LParl)⁴, l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit.

³ RS 101

⁴ RS 171.10