

11.466

Initiative parlementaire

Délai d'assainissement des sites pollués

**Avant-projet et rapport explicatif de la Commission de
l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du
Conseil des Etats**

Du 23 mai 2013

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. Aussi doivent-ils faire l'objet d'investigation et, éventuellement, de surveillance et d'assainissement. Sous certaines conditions, mentionnées à l'art. 32e de la loi sur la protection de l'environnement (LPE), la Confédération verse des indemnités à hauteur de 40 % des coûts liés aux mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement de ces sites. La LPE fixe notamment comme préalable que plus aucun déchet n'ait été déposé sur le site après le 1^{er} février 1996. Cette date a été choisie, car l'ordonnance du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets (OTD) prescrivait qu'au terme d'un délai de transition de cinq ans, soit à compter du 1^{er} février 1996, seules les décharges modernes, respectueuses de l'environnement, pourraient continuer à être exploitées. De fait, il était peu probable de trouver de futurs sites contaminés parmi les décharges. Cette date limite s'applique également aux aires d'exploitation et lieux d'accident.

La mise en œuvre de l'OTD n'a pas été entreprise à la même date et avec la même rigueur par tous les cantons. Aussi, est-il arrivé que, même après la date limite, des déchets ont encore été déposés dans des décharges non conformes à l'OTD. Certains sites ne satisfont donc pas à la condition susmentionnée. Il arrive ainsi fréquemment que l'investigation, la surveillance ou l'assainissement de ces sites ne puissent pas être réalisés dans le délai souhaité par manque de contributions fédérales.

L'initiative parlementaire demande que cette date pour l'octroi de subventions fédérales soit reportée jusqu'au 1^{er} juillet 2023. Ce report de délai est jugé trop long par la commission. Elle propose donc une prolongation du délai de cinq ans jusqu'au 1^{er} février 2001, avec un taux de taxation réduit de 30 % dans les cas où des déchets ont encore été déposés entre le 1^{er} février 1996 et le 31 janvier 2001.

En outre, la formulation de l'art 32e, al. 2, LPE, concernant le prélèvement de la taxe, est révisée afin de satisfaire au principe de précision de la base légale. A la place d'un pourcentage variable des coûts moyens de stockage, un montant maximal fixe sera défini.

La commission a accepté à l'unanimité l'avant-projet le 23 mai 2013.

Rapport

1 Contexte

L'utilisation sans précautions de substances et de déchets dangereux pour l'environnement pendant des décennies a laissé des traces dans les sols.

La Suisse compte aujourd'hui quelque 38 000 sites pollués, que les cantons ont recensés ces dernières années 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 (sites pollués qui nécessitent un assainissement). Ne voulant pas courir ce risque sur le long terme, le Parlement et le Conseil fédéral ont souhaité que des mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement de ces sites soient prises d'ici une à deux générations.

Sous certaines conditions, la Confédération verse des indemnités à hauteur de 40 % des coûts liés aux mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement des sites pollués. L'art. 32e, al. 3, let. b, de la loi sur la protection de l'environnement¹ fixe notamment comme préalable que plus aucun déchet n'ait été déposé sur le site après le 1^{er} février 1996. Cette date a été choisie, car l'ordonnance du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets² prescrivait qu'au terme d'un délai de transition de cinq ans, soit à compter du 1^{er} février 1996, seules les décharges modernes, répondant aux principes de la protection de l'environnement, pourraient continuer à être exploitées. De fait, il était peu probable de trouver de futurs sites contaminés parmi les décharges. Cette date limite s'applique également aux aires d'exploitation et lieux d'accident.

La mise en œuvre de l'OTD n'a pas été entreprise à la même date et avec la même rigueur par tous les cantons. Aussi, est-il arrivé que, même après la date limite, des déchets ont encore été déposés dans des décharges non conformes à l'OTD. Sur certaines aires d'exploitation, des déchets ont de même parfois pénétré les sols après la date prescrite. Certains sites ne satisfont donc pas la condition susmentionnée. Il arrive ainsi fréquemment que l'investigation, la surveillance ou l'assainissement de ces sites ne puissent pas être réalisés dans le délai souhaité par manque de contributions fédérales.

Par ailleurs, le Tribunal fédéral a relevé, dans un arrêt du 8 mars 2005 en lien avec les taux de taxation visés à l'art. 32e, al. 2, LPE, que la formulation de ladite disposition ne remplissait pas le principe de précision de la base légale. Le montant des coûts de stockage n'est pas réglementé en détail au niveau de la loi.³

1.1 Initiative parlementaire

Le 17 juin 2011, le conseiller aux Etats Luc Recordon a déposé l'initiative parlementaire relative au délai d'assainissement des sites pollués (11.466). Celle-ci demande que le délai du 1^{er} février 1996 pour l'octroi de contributions fédérales pour

¹ LPE ; **RS 814.01**

² OTD ; **RS 814.600**

³ Cf. Arrêt du Tribunal fédéral du 8 mars 2005; ATF 131 II 271, C 7.3 f.

l'investigation, la surveillance et l'assainissement de sites pollués soit prolongé jusqu'au 1^{er} juillet 2023.

L'initiant propose de fixer cette nouvelle date en fonction de l'OTD, actuellement en cours de révision. A cet égard, il considère que l'ordonnance révisée entrerait en vigueur en 2013, année à laquelle s'ajouteraient 10 ans. Par ailleurs, l'auteur de l'initiative souligne que le délai prescrit a déjà été reporté pour les installations de tir. La date a été repoussée au 31 décembre 2012 pour les installations de tir sises en zone de protection des eaux et au 31 décembre 2020 pour les autres installations.

Les commissions du Conseil national et du Conseil des Etats ont jugé, lors de l'examen préalable de l'initiative, que le report du délai jusqu'en 2023 était trop long. Elles ont fait remarquer qu'un délai aussi étendu privilégiait les cantons qui ont largement dépassé la date de mise en œuvre de l'OTD. En outre, les conséquences financières sur le fonds OTAS, découlant du nombre incertain de cas supplémentaires, ont été jugées problématiques.

La commission du Conseil des Etats a donné suite à cette initiative le 13 février 2012, par six voix contre cinq et une abstention. Celle du Conseil national l'a approuvée le 3 avril 2012, par quatorze voix et dix abstentions. La commission du Conseil des Etats a établi par la suite et avec le soutien du Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) un avant-projet de loi.

Le 23 mai 2013, la commission a accepté à l'unanimité l'avant-projet et l'a envoyé en consultation.

1.2 Travaux de la commission

Lors de la séance du 13 août 2012, la commission du Conseil des Etats a chargé l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) de rédiger un rapport en raison de la complexité du dossier et des conséquences incertaines du report de délai. Ce rapport devait notamment faire la lumière sur le nombre de cas supplémentaires qui pourront apparaître du fait du report de délai ainsi que sur les conséquences financières liées. Par ailleurs, le rapport devait mettre en évidence la possibilité d'un taux d'indemnité dégressif.

Au vu du rapport de l'OFEV, la commission a pris lors de sa séance du 18 janvier 2013 les décisions suivantes:

1) Report du délai au 1^{er} février 2001

Une prolongation du délai en vigueur du 1^{er} février 1996 à l'année 2023 est rejetée. Le délai actuel a été prolongé de cinq ans.

2) Taux d'indemnité réduit de 30 %

Pour les coûts des mesures requises en vertu du droit sur les sites contaminés, dans les cas où des déchets ont encore été déposés entre le 1^{er} février 1996 et le 31 janvier 2001, des indemnités fédérales doivent désormais être octroyées à un taux de taxation réduit de 30 % (au lieu de 40 %).

3) Taux de taxation maximal

és. La taxe pourra générer ainsi un produit maximal de 62 millions de francs par an ce qui permettra d'assurer les moyens nécessaires pour couvrir les indemnités. Le volume de déchets déposés par habitant a certes reculé au cours des vingt dernières années grâce à une gestion efficace des déchets, mais les coûts globaux n'ont pas diminué étant donné l'augmentation de la population. Cet état de fait ne devrait pas changer dans les années à venir. Le produit maximal de la taxe devrait donc rester suffisant.

Par ailleurs, la nouvelle formulation de l'art. 32 précise que le Conseil fédéral peut adapter les taux de taxation maximaux à l'indice national des prix à la consommation et peut ainsi faire face aux éventuelles hausses de prix dans l'investigation, la surveillance et l'assainissement des sites pollués.

3.1.2 Report du délai

Art. 32e, al. 3, let. b

Avec le report de la date limite du 1^{er} février 1996 au 1^{er} février 2001, le système actuel du financement des sites contaminés ne change pas. Les cantons qui avaient mis en œuvre l'OTD avec de retard ou de manière peu rigoureuse bénéficieront d'un report de délai relativement court de 5 ans. Cette prolongation permettra à la majorité des dossiers, qui actuellement n'ont pas droit à des indemnités du fait du délai fixé au 1^{er} février 1996, de bénéficier des aides de la Confédération.

3.1.3 Taux d'indemnité réduit

Art. 32e, al. 4, let. b, c et d

Il est essentiel que les cantons, dans lesquels des déchets ont été déposés dans des décharges non conformes à l'OTD après le 1^{er} février 1996, ne soient pas par trop récompensés.

Dans ce contexte, l'idée d'un taux d'indemnité dégressif a été avancée lors des discussions menées au sein de la commission. Ce taux d'indemnité doit se baser sur différents critères et être en lien avec le manquement. Plus le manquement est important, plus le taux d'indemnité fixé est bas. L'OFEV a consulté les cantons sur la procédure et sur la pertinence de ces critères. Selon les résultats, la commission a estimé que la fixation d'un taux d'indemnité selon ces critères était trop complexe et, par conséquent, pas adapté à la pratique.

C'est pourquoi un taux d'indemnité général réduit semble pertinent. Un taux d'indemnité réduit de 30 %, au lieu de 40 %, est défini pour les sites sur lesquels des déchets ont encore été déposés entre le 1^{er} février 1996 et le 31 janvier 2001. Un tel taux reste suffisamment élevé pour ne pas être un frein à la prise de certaines mesures nécessaires.

Par ailleurs, en plus des modifications en ce qui concerne le contenu, l'ordre des cas d'indemnité de l'art. 32e, al. 3 et 4, LPE est coordonné de sorte que ces alinéas traitent des mêmes cas dans le même ordre: l'al. 3 concernant le droit à une indemnité, l'al. 4 concernant le montant des indemnités.

3.1.4 Dispositions transitoires

Art. 65a (nouveau)

En vertu de l'art. 36 de la loi sur les subventions,⁴ les demandes d'indemnités sont appréciées en application du droit en vigueur au moment de la demande, lorsque la prestation est allouée avant l'exécution de la tâche (let. a), ou en application du droit en vigueur au début de l'exécution de la tâche, lorsque la prestation est allouée ultérieurement (let. b). Dans le domaine du droit sur les sites contaminés, il faut donc déterminer si la décision d'octroi intervient avant ou après le début des mesures. Si, par exemple, dans le cas de sites pollués qui nécessitent un assainissement, les travaux démarrent (premier coup de pioche) avant la décision d'octroi, la date du début des mesures est déterminante pour le droit applicable. Si l'assainissement démarre après la décision d'octroi, c'est alors la date de la demande d'indemnités qui est décisive pour le droit applicable. Pour les sites pollués qui nécessitent des investigations et pour ceux qui doivent faire l'objet d'une surveillance, la procédure est similaire.

Eu égard au report de délai au 1^{er} février 2001, il convient de distinguer les cas suivants:

D'une part, il y a des cas pour lesquels, au moment de l'entrée en vigueur de la révision de la loi, les mesures requises en vertu du droit sur les sites contaminés n'ont pas encore été effectuées. Ici, conformément à l'art. 36 LSu, c'est le droit en vigueur au moment de la demande d'indemnités qui s'applique.

D'autre part, il y a aussi des cas pour lesquels, au moment de l'entrée en vigueur de la révision de la loi, les mesures requises en vertu du droit sur les sites contaminés ont déjà été entamées. Pour ces cas, c'est le droit en vigueur au moment du début des mesures qui s'applique. En clair, aucune indemnité ne pourrait être accordée. Mais ce sont ces cas qui précisément ont donné lieu à l'initiative parlementaire. Aussi, par dérogation à l'art. 36 LSu, une réglementation transitoire s'impose-t-elle afin que les demandes d'indemnités remises soient évaluées à la lumière du droit en vigueur au moment du dépôt. Pour que ces demandes puissent être évaluées et liquidées dans un avenir proche, un délai de deux ans après l'entrée en vigueur de cette modification est fixé.

4 Conséquences

4.1 Conséquences sur les finances et le personnel

Les adaptations prévues de la loi sur la protection de l'environnement ont des conséquences financières pour la Confédération dans la mesure où elles génèrent des dépenses supplémentaires pour le fonds OTAS.

Dans le cadre d'une enquête réalisée fin 2012 auprès de l'ensemble des cantons, l'OFEV a recensé le nombre de sites supplémentaires à prévoir, qui pourraient désormais avoir droit à des indemnités du fait du report de délai au 1^{er} février 2001. A

⁴ LSu ; RS 616.1

l'échelle de la Suisse, les demandes d'indemnités supplémentaires auprès de l'OFEV sont estimées à 220 pour les investigations, à 35 pour les assainissements et à 70 pour les surveillances.

Les indemnités que la Confédération sera amenée à verser pour chaque cas peuvent être estimées à partir du coût moyen des investigations, assainissements et surveillances réalisés à ce jour. Il faut en outre tenir compte du taux d'indemnité de 30 %. Selon cette hypothèse, la facture probable pour le fonds OTAS se chiffre à environ 3 millions de francs pour les investigations, 12 millions de francs pour les assainissements et 2 millions de francs pour les surveillances.

Mais il faut considérer, parmi les 35 assainissements indiqués, qu'un cas important dont l'assainissement coûtera beaucoup plus que ce qui a été supposé en moyenne à environ 1 million de francs a également été annoncé. Pour ce cas précis, il faut tabler actuellement sur des frais d'assainissement de l'ordre de 50 millions de francs. De plus, les cantons ont plusieurs cas moyennement importants représentant des frais d'assainissement d'environ 3 millions. Rien que ces cas connus constituent pour le fonds OTAS des dépenses de près de 20 millions de francs. Par expérience, il faut s'attendre en plus à des pollutions inattendues, entraînant des surcoûts. Compte tenu de cette évaluation des besoins, des frais globaux de l'ordre de 60 millions de francs sont à prévoir pour le fonds OTAS.

Le coût global du subventionnement par la Confédération des mesures visant à assainir les sites contaminés se monte à environ 1,1 milliard de francs. En comparaison, les frais estimés à quelque 60 millions ne représentent qu'une partie infime.

La révision de la loi n'aura aucune conséquence sur le personnel de l'Administration fédérale.

4.2 Mise en œuvre

Les modifications prévues seront faciles à mettre en pratique, car le délai du 1^{er} février 1996 n'est reporté que de 5 ans, et le mode actuel d'octroi des indemnités ne change pas.

4.3 Autres conséquences

La prise en charge fédérale de certains coûts permettra en principe d'alléger d'autant le budget des communes et des cantons, puisque ces collectivités n'auront plus à supporter lesdits coûts. Divers cantons disposent de fonds, inspirés du fonds OTAS au niveau fédéral, et certains de ces cantons associent leurs indemnités aux subventions fédérales. Dans ces cas, le budget des cantons concernés pourrait être grevé par des charges supplémentaires, tandis que celui des communes en sera d'autant allégé.

Il apparaît crucial qu'avec la révision de la loi ainsi qu'avec les subventions supplémentaires associées les sites contaminés puissent être assainis rapidement. Ceci aura des répercussions positives pour l'environnement, car les polluants qui représentent un danger pour l'homme et la nature seront éliminés.

5 Relation avec le droit européen

L'Union européenne (UE) ne connaît aucune réglementation transfrontière en matière de sites contaminés. Mais beaucoup de pays européens disposent d'une législation dans ce domaine. L'Autriche possède un système de financement comparable au fonds OTAS.

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité et légalité

L'avant-projet visant à modifier la loi sur la protection de l'environnement s'appuie avant tout sur l'art. 74, al. 1, Constitution,⁵ qui autorise la Confédération à légiférer sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes. L'art. 74 Cst. est une base constitutionnelle suffisante pour cette révision.

6.2 Délégation de compétences législatives

L'avant-projet comporte en plus du droit actuel une seule nouvelle norme de délégation, qui permet au Conseil fédéral en tant que législateur d'adapter le montant maximal de la taxe à l'indice national des prix à la consommation.

6.3 Forme de l'acte

L'avant-projet consiste en une révision partielle d'une loi fédérale. Celui-ci comporte des dispositions importantes qui fixent des règles de droit et doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale conformément à l'art. 164, al. 1, Cst. Selon l'art. 163, al. 1, Cst., l'Assemblée fédérale est compétente pour édicter des lois fédérales.

⁵ Cst. ; RS 101