

11.466

**Initiative parlementaire**  
**Délai d'assainissement des sites pollués**

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

du 11 février 2014

---

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un 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.

11 février 2014

Au nom de la commission

Le président : Ivo Bischofberger

---

## Condensé

*Au cours des dernières années, les cantons ont recensé quelque 38 000 sites pollués. Plus de 4000 d'entre eux 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 de mesures d'investigation et, éventuellement, de surveillance et d'assainissement. Sous certaines conditions, énumérées à l'art. 32e de la loi sur la protection de l'environnement (LPE), la Confédération indemnise les cantons à hauteur de 40 % des coûts liés aux mesures précitées. L'une de ces conditions prévoit qu'aucun déchet ne doit avoir été déposé sur le site après le 1<sup>er</sup> février 1996. Si cette date a été choisie, c'est que 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 précisément à compter du 1<sup>er</sup> février 1996, ne pourraient plus être exploitées que des décharges modernes et respectueuses de l'environnement, ce qui permettait raisonnablement de penser qu'aucun site contaminé ne servirait plus ensuite de décharge. La même date limite était par ailleurs retenue pour les aires d'exploitation et les lieux d'accident.*

*La mise en œuvre de l'OTD n'a cependant pas été entreprise au même rythme et avec la même rigueur par tous les cantons. Il est ainsi arrivé que des déchets soient encore déposés après la date limite dans une décharge non conforme à l'OTD, ce qui fait que certains sites ne remplissent pas la condition susmentionnée. Or, en l'absence de contributions fédérales, il est souvent impossible de mettre en œuvre dans le délai souhaité l'investigation, la surveillance ou l'assainissement de ces sites.*

*L'auteur de l'initiative parlementaire propose par conséquent que la date limite d'exploitation donnant droit à des subventions fédérales soit prolongée jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2023. La commission a toutefois jugé qu'une telle prolongation serait excessive, et propose pour sa part de proroger la date limite de cinq ans pour la porter au 1<sup>er</sup> février 2001, avec un taux d'indemnisation de 30 % seulement lorsque des déchets ont encore été déposés entre le 1<sup>er</sup> février 1996 et le 31 janvier 2001.*

*Par ailleurs, en raison cette fois d'un arrêt du Tribunal fédéral, il est proposé une nouvelle formulation de l'art 32e, al. 2, LPE, celle qui est en vigueur ne respectant pas le principe de précision de la base légale : alors que la disposition actuelle prévoit que la taxe sur le stockage définitif de déchets est fixée en fonction d'un pourcentage variable du coût moyen de ce stockage, elle prendra désormais la forme d'un taux maximal fixe.*

# 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. 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 (et constituent donc des 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'environnement<sup>1</sup> fixe notamment comme condition préalable que plus aucun déchet n'ait été déposé sur le site après le 1<sup>er</sup> février 1996. Si cette date a été choisie, c'est que l'ordonnance du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets<sup>2</sup> prescrivait qu'au terme d'un délai de transition de cinq ans, soit précisément à compter du 1<sup>er</sup> février 1996, ne pourraient plus être exploitées que des décharges modernes et respectueuses de l'environnement, ce qui permettait raisonnablement de penser qu'aucun site contaminé ne servirait plus ensuite de décharge. La même date limite était par ailleurs retenue pour les aires d'exploitation et les lieux d'accident.

La mise en œuvre de l'OTD n'a cependant pas été entreprise au même rythme et avec la même rigueur par tous les cantons. Il est ainsi arrivé que des déchets aient encore été déposés après la date limite dans une décharge non conforme à l'OTD, ce qui fait que certains sites ne remplissent pas la condition susmentionnée. Or, en l'absence de contributions fédérales, il est souvent impossible de mettre en œuvre dans le délai souhaité l'investigation, la surveillance ou l'assainissement de ces sites.

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 n'était pas conforme au principe de précision de la base légale, car le montant des coûts de stockage n'était pas clairement précisé.<sup>3</sup>

### 1.1 Initiative parlementaire

Le 17 juin 2011, le conseiller aux Etats Luc Recordon a déposé une initiative parlementaire relative au délai d'assainissement des sites pollués (11.466), par laquelle il proposait que la date limite du 1<sup>er</sup> février 1996 qui conditionne le

<sup>1</sup> LPE ; **RS 814.01**

<sup>2</sup> OTD ; **RS 814.600**

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

versement de contributions fédérales pour l'investigation, la surveillance et l'assainissement de sites pollués soit prolongée pour être portée au 1<sup>er</sup> juillet 2023.

Les commissions compétentes du Conseil national et du Conseil des Etats ont jugé, lors de l'examen préalable de l'initiative, qu'il serait excessif de prolonger le délai jusqu'en 2023. D'une part, en effet, cela reviendrait à privilégier indument les cantons qui se sont le moins préoccupés de respecter la date de mise en œuvre de l'OTD, et d'autre part, compte tenu de l'impossibilité de chiffrer précisément le nombre des cas supplémentaires susceptibles de se présenter, cela risquerait de mettre financièrement en difficulté le fonds OTAS.

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 préparé par la suite un avant-projet de loi, avec le soutien du Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

A l'issue de la procédure de consultation, la commission a apporté quelques précisions au projet, en fonction des avis qui lui avaient été adressés. Le 11 février 2014, elle a approuvé le projet ainsi amendé, par 10 voix contre 1 et 1 abstention.

## **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 qu'entraînerait une prolongation du délai. Ce rapport devait notamment faire la lumière sur le nombre de cas supplémentaires qui pourraient apparaître du fait de cette prolongation et sur les conséquences financières qui s'ensuivraient, et exposer dans quelle mesure il serait possible d'introduire un taux d'indemnisation dégressif.

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

### **1) Prolongation du délai au 1<sup>er</sup> février 2001**

La proposition visant à prolonger jusqu'en 2023 la date limite du 1<sup>er</sup> février 1996 est rejetée. Le délai actuel sera cependant prolongé de cinq ans.

### **2) Taux d'indemnisation réduit de 30 %**

Des indemnités fédérales seront désormais versées, sur la base toutefois d'un taux réduit de 30 % (au lieu de 40 %), au titre de la contribution au financement des mesures requises en vertu du droit sur les sites pollués, pour les cas où des déchets ont encore été déposés entre le 1<sup>er</sup> février 1996 et le 31 janvier 2001.

### **3) Taux de taxation maximal**

La formulation ouverte de l'art. 32e, al. 2, LPE sera révisée afin de la mettre en conformité avec le principe de précision de la base légale.

### **1.3 Consultation**

L'avant-projet a été mis en consultation du 25 juin au 15 octobre 2013. Sur les 43 avis émis – parmi lesquels figurent ceux de tous les cantons –, une majorité est favorable au texte en question. Ainsi, la proposition de porter au 1er février 2001 la date limite d'exploitation donnant droit à des subventions fédérales a été soutenue sans réserve par 16 cantons ; elle a également été approuvée par les partis politiques, par la majeure partie des associations économiques et des organisations professionnelles ainsi que par les organisations de protection de l'environnement. Par contre, diverses critiques ont été formulées au sujet des taux de taxation figurant à l'art. 32e, al. 2, en particulier ceux applicables aux déchets non ou peu pollués. Beaucoup de voix se sont élevées pour suggérer de reformuler la disposition en question de manière plus précise.

### **1.4 Révision du projet suite à la consultation**

Lors de sa séance du 13 janvier 2014, la commission a débattu des résultats de la consultation. Elle a décidé de préciser, dans la loi, à quelles conditions la taxe pourra être prélevée sur les matériaux d'excavation et déblais de percement non pollués. Par contre, la commission n'a pas estimé nécessaire de modifier les autres dispositions de l'art. 32e et de l'art. 65a, alors qu'une large majorité s'est prononcée en faveur de ces propositions.

## **2 Grandes lignes du projet**

La date limite du 1<sup>er</sup> février 1996 est prolongée de cinq ans. Cette prolongation permettra de commencer des assainissements qui sont actuellement retardés faute de moyens financiers suffisants.

Pour que cet allongement du délai initial ne puisse être vu comme une prime à l'inaction et que les cantons qui ont consenti les efforts nécessaires pour respecter le délai du 1<sup>er</sup> février 1996 ne se sentent pas trop lésés, le taux d'indemnité actuel de 40% sera ramené à 30 %. Une disposition transitoire garantira que des indemnités fédérales pourront également être versées si les mesures requises ont déjà été prises au moment où la présente révision entre en vigueur.

Par ailleurs, l'art. 32e, al. 2, LPE est révisé afin d'être mis en conformité avec le principe de précision de la base légale : il sera ainsi substitué un taux maximal fixe au pourcentage variable des coûts moyens de stockage définitif des déchets .

### **3 Commentaires des différentes dispositions**

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

##### **3.1.1 Taux de taxation maximal**

*Art. 32e, al. 1<sup>bis</sup>*

Les matériaux d'excavation et déblais de percement non pollués peuvent, sous certaines conditions, être valorisés comme matières premières afin de produire des matériaux de construction, de combler des gravières ou d'être utilisés directement sur des chantiers ou dans des aménagements de terrain autorisés par le canton. Par ailleurs, il faut s'attendre à ce que les possibilités de stockage définitif de matériaux d'excavation et de déblais de percement non pollués soient épuisées, d'ici peu, dans certaines régions de Suisse. La promotion de la valorisation de certains déchets et la création de nouveaux volumes de décharge s'avèrent par conséquent nécessaires. La valorisation de déchets non pollués contribue à l'utilisation efficiente d'espaces de stockage toujours plus rares ainsi qu'à la préservation de matières premières. Le Conseil fédéral ne pourra prélever de taxe sur le stockage définitif dans une décharge destinée exclusivement aux déchets non pollués que s'il s'avère, à l'échelle nationale, que lesdits déchets sont de plus en plus mis en décharge plutôt que valorisés dans les filières prévues.

*Art. 32e, al. 2 et 2<sup>bis</sup>*

Dans un arrêt du 8 mars 2005 (ATF 131 II 271), le Tribunal fédéral reproche à la formulation ouverte du taux de taxation à l'art 32e, al. 2, LPE de ne pas respecter suffisamment le principe de précision de la base légale. Aussi est-il proposé de remplacer le plafond relatif actuel de 20 % du coût moyen du stockage définitif par des taux maximaux en francs par tonne de déchets stockés définitivement.

Les taux de taxation maximaux proposés pour les déchets stockés en Suisse et à l'étranger correspondent précisément à environ 20 % des prix moyens de stockage dans les différents types de décharge et n'occasionnent par conséquent aucune charge financière supplémentaire pour les exploitants de décharges par rapport au système actuel. Les prix moyens de stockage ont été établis à partir d'une enquête sur les prix réalisée en 2011 auprès des exploitants de décharges et des exportateurs de déchets. En Suisse, le taux de taxation maximal sera de 8 francs par tonne de déchets stockés dans des décharges pour matériaux non ou peu pollués et de 25 francs par tonne de déchets stockés dans d'autres décharges. Pour les décharges souterraines à l'étranger, le taux de taxation ne dépassera pas 30 francs par tonne de déchets stockés.

La taxe pourra générer ainsi un produit maximal de 62 millions de francs par an, ce qui permettra de dégager 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 volumes totaux n'ont pas diminué pour autant, étant donné l'augmentation de la population. Cette situation ne devrait pas changer dans les années à venir, et le produit maximal de la taxe devrait donc rester suffisant.

Par ailleurs, la nouvelle formulation de l'art. 32e, al. 2<sup>bis</sup> précise que le Conseil fédéral peut adapter les taux de taxation maximaux à l'indice national des prix à la consommation, ce qui lui permettra de faire face à d'éventuelles hausses de prix qui pourraient intervenir dans les domaines de l'investigation, de la surveillance et de l'assainissement des sites pollués.

### **3.1.2 Prolongation du délai**

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

Le prolongement de la date limite du 1<sup>er</sup> février 1996 au 1<sup>er</sup> février 2001 ne modifie en rien le système actuel du financement de l'assainissement des sites contaminés. Les cantons qui avaient mis en œuvre l'OTD tardivement ou sans la rigueur requise bénéficieront d'une prolongation de délai relativement courte, puisqu'elle n'excède pas cinq ans. Cette prolongation permettra de faire subventionner par la Confédération la plupart des dossiers qui actuellement ne peuvent prétendre à de telles indemnités en raison de la date limite du 1<sup>er</sup> février 1996.

### **3.1.3 Taux d'indemnité réduit**

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

Il importe de faire en sorte que les cantons dans lesquels des déchets ont été déposés dans des décharges non conformes à l'OTD après le 1<sup>er</sup> février 1996 ne soient pas excessivement récompensés par rapport à ceux qui ont consenti les efforts nécessaires pour respecter la loi. Cette préoccupation a amené à avancer l'idée d'un taux d'indemnisation dégressif lors des discussions menées en commission. Ce taux aurait été fonction de plusieurs critères, notamment de la gravité de la faute : plus la faute aurait été grave, et plus le taux d'indemnisation aurait été bas. L'OFEV a consulté les cantons sur la procédure et les critères envisagés. Au vu des résultats, la commission a estimé finalement qu'un taux d'indemnisation qui obéirait à ces critères serait trop complexe et, par conséquent, inadapté.

C'est pourquoi elle a privilégié un taux d'indemnisation unique, mais réduit, de 30 % (et non plus de 40 %), qui s'appliquerait aux sites sur lesquels des déchets ont encore été déposés entre le 1<sup>er</sup> février 1996 et le 31 janvier 2001. Ce taux reste suffisamment élevé pour ne pas dissuader les cantons de prendre les mesures nécessaires.

Il est proposé par ailleurs une modification uniquement formelle, consistant à réorganiser l'ordre des dispositions de l'art. 32e, al. 4, LPE (conditions donnant droit à indemnité), de façon à aligner logiquement la structure de cet alinéa sur celle de l'al. 3 (montant des indemnités).

### **3.1.4 Dispositions transitoires**

#### *Art. 65a (nouveau)*

En vertu de l'art. 36 de la loi sur les subventions,<sup>4</sup> 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, la question est donc de savoir si la décision d'octroi intervient avant ou après le début des mesures. En effet, si les travaux démarrent (premier coup de pioche) avant la décision d'octroi, c'est la date du début de la mise en œuvre des mesures qui détermine le droit applicable ; si au contraire l'assainissement démarre après cette décision, c'est la date de la demande d'indemnités. 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 de la prolongation du délai au 1<sup>er</sup> février 2001, il convient de distinguer les cas suivants.

D'une part, il y aura les 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 pollués n'auront pas encore commencé. Conformément à l'art. 36 LSu, c'est donc le droit en vigueur au moment de la demande d'indemnités qui s'appliquera.

D'autre part, il y aura les 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 pollués auront déjà débutés, et auxquels devrait s'appliquer le droit en vigueur au moment du début des mesures, c'est-à-dire : aucune indemnité n'est accordée. Mais ce sont précisément ces cas qui ont donné lieu au dépôt de l'initiative parlementaire. Aussi y a-t-il lieu de prévoir, en dérogation à l'art. 36 LSu, une réglementation transitoire qui permette d'évaluer les demandes d'indemnités qui concernent ces cas au regard non pas du droit en vigueur à la date où les mesures ont été engagées, mais du droit en vigueur au moment du dépôt de la demande. Pour s'assurer que ces demandes seront traitées dans un horizon raisonnable, les demandes devront avoir été déposées dans un délai de deux ans après l'entrée en vigueur de la modification de la loi.

## **4 Conséquences**

### **4.1 Conséquences financières et sur l'état du personnel**

Les modifications législatives prévues 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 qui pourraient désormais donner droit à des indemnités du fait de la prolongation du délai au 1<sup>er</sup> février 2001. A l'échelle de la Suisse, les demandes d'indemnités supplémentaires auprès de

<sup>4</sup> LSu ; RS 616.1

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, compte tenu d'un taux d'indemnisation ramené à 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.

Il faut toutefois s'attendre à ce que l'un des 35 assainissements indiqués coûte beaucoup plus cher que la moyenne, estimée à un million de francs environ. Pour ce cas précis, il faut tabler actuellement sur un coût de l'ordre de 50 millions de francs. De plus, les cantons connaissent plusieurs cas moyennement importants dont l'assainissement reviendrait à 3 millions de francs environ. A eux seuls, ces cas constitueront pour le fonds OTAS des dépenses de quelque 20 millions de francs. A cela s'ajouteront probablement, l'expérience l'a démontré, des pollutions inattendues génératrices de surcoûts. Il faut donc compter en définitive à ce que le fonds OTAS soit sollicité à hauteur de 60 millions de francs supplémentaires en tout.

Les subventions versées par la Confédération au titre du financement des mesures visant à assainir les sites contaminés se chiffrent à près de 1,1 milliard de francs au total. En comparaison, la soixantaine de millions qui devraient être en plus à la charge du fonds OTAS apparaissent comme un montant infime.

Par ailleurs, la révision de la loi n'aura aucune conséquence sur l'état du personnel de l'administration fédérale.

## **4.2 Faisabilité**

La mise en œuvre des modifications prévues devrait être aisée, puisque la date limite du 1<sup>er</sup> février 1996 n'est prolongée que de 5 ans, et que le mode actuel d'octroi des indemnités ne change pas.

## **4.3 Autres conséquences**

La prise en charge par la Confédération de certains coûts devrait a priori permettre d'alléger d'autant le budget des communes et des cantons. Cependant, plusieurs cantons ont institué des fonds inspirés du fonds OTAS, et certains d'entre eux couplent le versement de leurs indemnités au versement des subventions fédérales. Le budget des cantons concernés pourrait alors être grevé par des charges supplémentaires, à l'inverse de celui des communes, qui serait déchargé d'autant.

La révision de la loi et le versement des subventions supplémentaires qui en résultera permettront d'accélérer l'assainissement des sites contaminés, et c'est là un élément essentiel sous l'angle écologique dans la mesure où cela permettra d'éliminer des polluants qui représentent un danger pour l'homme et l'environnement.

## **5 Relation avec le droit européen**

Si l'Union européenne ne connaît pas pour sa part de réglementation en matière de sites contaminés, de nombreux pays européens se sont dotés à cet égard d'une législation nationale. L'Autriche possède du reste un système de financement comparable au fonds OTAS.

## **6 Bases légales**

### **6.1 Constitutionnalité et légalité**

Le projet visant à modifier la loi sur la protection de l'environnement s'appuie avant tout sur l'art. 74, al. 1, de la Constitution,<sup>5</sup> qui autorise la Confédération à légiférer sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes et qui constitue en l'occurrence une base constitutionnelle suffisante.

### **6.2 Délégation de compétences législatives**

Par rapport au droit actuel, le projet prévoit une seule nouvelle norme de délégation, qui autorise le Conseil fédéral à adapter le montant maximal de la taxe à l'indice national des prix à la consommation.

### **6.3 Forme de l'acte**

Le projet consiste en la révision partielle d'une loi fédérale. Il comporte en effet des dispositions importantes qui fixent des règles de droit et qui doivent donc être édictées sous la forme d'une loi fédérale, conformément à l'art. 164, al. 1, Cst. D'autre part, l'art. 163, al. 1, Cst., dispose que c'est l'Assemblée fédérale qui est compétente pour édicter les lois fédérales.

<sup>5</sup> Cst. ; **RS 101**