



# 11. 466 Initiative parlementaire Recordon

## Rapport sur les résultats de consultation

### 1. INTRODUCTION

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<sup>er</sup> février 1996 pour l'octroi de contributions fédérales pour l'investigation, la surveillance et l'assainissement de sites pollués soit prolongé jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2023.

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-E) et son homologue du Conseil national (CEATE-N) ont donné suite à l'initiative parlementaire, respectivement le 13 février 2012 et le 3 avril 2012. Lors de l'examen préalable de l'initiative, la CEATE-E a jugé que le report du délai jusqu'en 2023 était trop long et que le taux d'indemnité de 40 % habituellement applicable était trop élevé. Elle a donc établi par la suite un avant-projet de loi dans lequel elle proposait un report de délai jusqu'au 1<sup>er</sup> février 2001 et un taux d'indemnité réduit à 30 %. Dans cet avant-projet de loi, la formulation de l'art. 32e, al. 2, LPE, concernant le prélèvement de la taxe, a été révisée afin de satisfaire au principe de précision de la base légale (selon ATF 131 II 271). A la place d'un pourcentage variable des coûts moyens de stockage, un taux maximal fixe a été défini.

Le 23 mai 2013, la CEATE-E a approuvé à l'unanimité l'avant-projet et l'a envoyé en consultation. Cette dernière s'est déroulée du 25 juin au 15 octobre 2013. Sur les 81 destinataires invités à se prononcer, 43 ont rendu un avis: la totalité des cantons, 3 partis politiques, l'Union des villes suisses, l'Association des Communes Suisses, ECO SWISS, 9 associations économiques ainsi que 2 organisations de protection de l'environnement. 3 organismes ayant pris part à la consultation ont expressément renoncé à s'exprimer, et 35 participants ne se sont pas manifestés.

La plupart des participants à la consultation ne se prononcent que sur un ou deux alinéas de l'art. 32e concernés par la révision, mais rarement sur tous.

### 2. APERÇU DES AVIS REÇUS

#### 2.1 Cantons

Le projet de loi relatif à la modification de l'art. 32e, al. 3 et 4, recueille l'adhésion d'une majorité de cantons. 16 d'entre eux accueillent favorablement et sans réserve le report de délai à 2001. 4 cantons proposent un report de délai plus long, et 6 cantons sont opposés de manière générale à une prolongation de délai. 9 cantons se déclarent favorables à un taux d'indemnité de 30 %, 5 cantons souhaiteraient que ce taux soit fixé à 40 %, et 2 autres sont partisans d'un taux d'indemnité de 20 %.

21 cantons ont rendu un avis majoritairement favorable à l'art. 32e, al. 2. Parmi ceux-ci, 10 cantons approuvent la nouvelle réglementation sur les taux d'indemnité sans émettre de réserve. 11 cantons souhaiteraient que soit ajoutée une précision dans la formulation des types de décharges et qu'il n'y ait pas de prélèvement pour les décharges réservées aux ma-

tériaux d'excavation et déblais de percement non pollués. Enfin, 2 cantons rejettent la réglementation proposée.

## **2.2 Partis politiques**

Les Verts, le Parti socialiste suisse (PS) et l'Union démocratique du centre (UDC) ont remis un avis dans lequel ils approuvent tous le report de délai proposé. L'UDC est toutefois réservée quant au taux d'indemnité et préférerait un taux de 20 %.

Les Verts ne s'expriment pas explicitement sur les taux de taxation et sont favorables, de manière générale, à l'adaptation proposée de la LPE. L'UDC rejette l'idée d'une adaptation périodique du taux de taxation par le Conseil fédéral.

## **2.3 Associations faîtières des communes et des villes**

L'Association des Communes Suisses (ACS) et l'Union des villes suisses (UVS) sont favorables au projet mis en consultation.

## **2.4 Associations économiques et professionnelles**

L'Association suisse de l'industrie des Graviers et du Béton (ASGB), scienceindustries, la Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA), l'Association de l'industrie suisse des lubrifiants (VSS) approuvent le report de délai. Les deux dernières associations se félicitent également de la proposition de réduction du taux d'indemnité à 30 %.

L'Union professionnelle suisse de l'automobile (UPSA), l'Union suisse des arts et métiers (USAM) et la Fédération des entreprises romandes (FER) rejettent le report de délai.

L'organisation constructionsuisse et l'Association suisse de déconstruction, triage et recyclage (ASR) ne se prononcent ni sur le report de délai ni sur le taux d'indemnité, mais uniquement sur les taux de taxation.

Les associations constructionsuisse, ASR et ASGB font explicitement remarquer que le dépôt de matériaux d'excavation et déblais de percement non pollués ne doit pas être assujéti à la taxe.

3 associations (Union patronale suisse, SwissTextiles et Association transports et environnement) ont fait savoir par écrit qu'elles renonçaient à rendre leur avis.

## **2.5 Organisations de protection de l'environnement, de la santé et des consommateurs**

Le Worldwide Fund for Nature (WWF), Greenpeace et ECO SWISS ont remis un avis. Les trois organisations sont favorables au report de délai. Les deux premières sont aussi d'accord avec le taux d'indemnité ramené à 30 %. Par contre, elles rejettent les taux de taxation maximaux proposés et suggèrent à la place que les taux de taxation soient alignés sur les prix du marché pour le stockage définitif des déchets dans une décharge contrôlée.

### 3. DÉTAIL DES AVIS REÇUS PAR THÈME

#### 3.1 Taux de taxation (art. 32e, al. 2 et 2<sup>bis</sup>, LPE)

##### a) Avis favorables

- 12 participants à la consultation (sur 31) qui se sont prononcés sur les taux de taxation approuvent le projet. Ce sont :
  - 10 cantons (AG, AR, BE, GE, GL, GR, JU, SH, UR, VD) et
  - 2 partis (Verts et PS).

##### b) Avis favorables avec ajouts

- 17 participants à la consultation approuvent le projet, mais émettent des réserves sur certains points:
  - 9 cantons (BS, NE, TI, VS, OW, SG, ZG, SZ, ZH) approuvent le projet, mais critiquent le prélèvement d'une taxe pour les matériaux d'excavation et déblais de percement non pollués;
  - Un canton (SO) souhaiterait que soit clarifiée la formule « peu pollués »;
  - 3 cantons (FR, NE, TI) demandent que soient précisés la définition de « décharge pour matériaux peu ou pas pollués »
  - Un autre canton (SZ) émet un avis négatif sur la détermination de la taxe par tonne de déchets;
  - 3 associations économiques (constructionsuisse, ASR et ASGB) expriment également des réserves sur la taxation des matériaux d'excavation et déblais de percement non pollués;
  - 2 organisations de protection de l'environnement (WWF et Greenpeace) rejettent les taux de taxation maximaux proposés et suggèrent à la place que les taux de taxation soient alignés sur les prix du marché pour le stockage définitif des déchets dans une décharge. Conformément à l'OTAS, ces prix du marché doivent être évalués tous les cinq ans par l'OFEV;
  - L'UDC refuse que les taux de taxation puissent être adaptés par le Conseil fédéral.

##### c) Avis défavorables

Deux cantons (BL et LU) rejettent le projet de manière générale et donc les taux de taxation proposés.

#### 3.2 Report du délai (art. 32e, al. 3, LPE)

##### a) Avis favorables

- 28 participants à la consultation (sur 41) approuvent le projet (= 68 %). Ce sont :
  - 16 cantons (sur 26): AG, BE, BS, GE, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, TG, UR, VD, ZH;
  - 2 associations faîtières des communes et des villes: ACS et UVS;
  - 4 associations économiques: ASGB, scienceindustries, SIA et VSS;

- 3 organisations de protection de l'environnement: ECO SWISS, Greenpeace et WWF;
- 3 partis (sur 3): Verts, PS et UDC.
- Certains des participants favorables soulignent que le délai initial du 1<sup>er</sup> janvier 2023 était beaucoup trop long et qu'il est utile de le ramener au 1<sup>er</sup> février 2001, c'est le cas de 4 cantons (AG, GE, LU, SO), d'un parti (PS) et de la SIA.
- 2 cantons (OW et TG) indiquent qu'ils ne peuvent approuver le projet que parce que le délai initial du 1<sup>er</sup> janvier 2023 a été réduit d'autant.
- 2 autres cantons (BS et SG) approuvent uniquement au nom de l'intérêt général et de la solidarité.
- Le canton de Zurich approuve le projet, mais exprime des inquiétudes en matière de gouvernance, car le report à une date ultérieure envoie de mauvais signaux et pénalise les cantons qui ont respecté le délai fixé par le législateur au prix d'investissements considérables et il récompense les cantons qui ont laissé passer le délai sans agir.
- 2 autres cantons (JU et VD) exposent les raisons pour lesquelles la mise en œuvre n'a pas toujours pu se faire dans les délais et pourquoi le report de délai est nécessaire et pertinent. Le canton du Jura explique que, dans la plupart des communes, il a fallu trouver une nouvelle solution pour l'élimination des ordures ménagères. L'absence d'usine d'incinération des déchets dans le canton a compliqué et rallongé le processus de transition. Le canton de Vaud indique que le délai de transition de cinq ans fixé dans l'OTD est très ambitieux et très court pour mettre en place dans les régions périphériques l'infrastructure requise pour respecter rigoureusement l'OTD.
- L'ASGB est favorable au projet sur le principe. Elle se dit toutefois étonnée de voir que les cantons n'ont pas entièrement assumé leur responsabilité d'assainir les sites contaminés en fonction des risques de dépôt – indépendamment du fait que les déchets ont été mis en décharge avant ou après le 1<sup>er</sup> février 1996.

## **b) Avis favorables avec ajouts**

- 4 participants à la consultation (sur 41) accueillent favorablement le principe du report de délai, mais demandent toutefois un délai plus long que le 1<sup>er</sup> février 2001 (= 10 %).
  - 2 cantons (FR et TI) proposent le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Ils parviennent à cette date en ajoutant un délai de transition de cinq ans à l'interdiction de mise en décharge de déchets urbains en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000.
  - Le canton du Valais propose que le délai actuel du 1<sup>er</sup> février 1996 ne soit pas prolongé de 5 ans, mais de 15 ans, au 1<sup>er</sup> février 2011. En outre, il fait remarquer que la mise en œuvre de l'OTD a nécessité pour certains cantons davantage de temps en matière de décharges, car les aspects territoriaux, géologiques et socio-économiques diffèrent notablement de ceux des régions urbanisées.
  - Le canton de Neuchâtel souhaite un délai plus long que le 1<sup>er</sup> février 2001 pour les déchets non dangereux (p. ex. les déchets de chantier inertes), qui ont été mis en décharge après le 1<sup>er</sup> février 1996 ou le 1<sup>er</sup> février 2001 et qui n'occasionnent presque jamais d'investigations ou d'assainissements. Les cantons ne devraient donc pas dans ces cas être pénalisés.

## **c) Avis défavorables**

- 9 participants à la consultation (sur 41) rejettent le projet (= 22 %). Parmi ceux-ci figurent:
  - 6 cantons (sur 26): AI, AR, BL GL, SZ, ZG;
  - 3 associations (sur 12): UPSA, USAM et FER.
- Les 6 cantons précités rejettent l'idée que ceux qui n'ont pas mis en œuvre l'OTD dans les délais impartis puissent bénéficier du fonds OTAS et soient ainsi récompensés pour leur négligence. Ces cantons retardataires ont, selon eux, profité pendant longtemps de décharges bon marché et donc de coûts d'élimination avantageux, et il serait contraire au principe de bonne foi qu'un délai soit modifié après coup en faveur des cantons négligents. Ils refusent qu'une absence de mise en œuvre partielle, entièrement unilatérale, soit récompensée par un principe de solidarité à l'échelle de la Suisse. Ils estiment que cette manière d'agir est douteuse du point de vue de l'Etat de droit et qu'elle envoie de mauvais signaux. Le canton de Bâle-Campagne avance en outre que les conséquences financières de 17 millions de francs ne sont pas démesurées et qu'il est donc raisonnablement envisageable que la communauté en assume la charge. (*Remarque: dans le calcul des répercussions financières, le surcoût pour le fonds OTAS a été estimé à 60 millions de francs. Le canton de Bâle-Campagne a probablement mal interprété ce montant et considéré celui-ci comme le coût total des mesures supplémentaires.*)
- 2 des cantons rejetant le projet (AI et AR) se félicitent que le délai initialement demandé dans l'initiative soit limité à cinq ans dans la proposition de la commission, si l'on devait accéder à la demande de l'initiative parlementaire.
- Les 3 associations économiques et professionnelles (UPSA, USAM et FER) motivent leur rejet par les surcoûts et charges supplémentaires occasionnés, sans que l'on puisse en tirer un avantage.

### 3.3 Taux d'indemnité de 30 % (art. 32e, al. 4, LPE)

#### a) Avis favorables

- 17 participants à la consultation (sur 31) approuvent le projet (= 55 %). Parmi ceux-ci figurent:
  - 9 cantons (sur 21): AG, BE, GE, GR, JU, LU, OW, SG, SH;
  - 6 associations (sur 7): ACS, SIA, UVS, VSS, Greenpeace et WWF;
  - 2 partis (sur 3): Verts et PS.
- 2 cantons (AG et BE) soulignent que la réduction est justifiée et pertinente et que de ce fait les cantons n'ayant pas appliqué le délai de l'OTD de manière rigoureuse ne sont pas récompensés.
- Le canton d'Obwald ne peut approuver le projet que parce que la commission a ramené le taux d'indemnité à 30 %.
- Le canton du Jura est d'accord avec le taux d'indemnité de 30 %, mais le compare toutefois avec celui des installations de tir, pour lesquels les délais ont également été adaptés, sans qu'il n'y ait pour autant de réduction des taux. Dans ce contexte, la réduction lui semble discutable.

#### b) Avis favorables avec ajouts

- 8 participants à la consultation (sur 31) approuvent le projet en proposant des aménagements (= 26 %).
  - 7 cantons: BS, NW, TG, TI, UR, VD, VS;
  - 1 parti: UDC.

- Ces 8 participants à la consultation proposent un autre taux d'indemnité:
  - 5 cantons (NW, TI, UR, VD, VS) demandent qu'il ne soit pas réduit et demeure à 40 %. Ils avancent que la différenciation du taux d'indemnisation se traduirait par une surcharge de travail, créerait une complexité administrative et juridique et ne serait ainsi pas justifiée. Ainsi, dans l'optique de simplifier sa mise en œuvre, ils estiment que le taux d'indemnité doit rester inchangé à 40 %.
  - 2 cantons (BS et TG) et 1 parti (UDC) proposent que le taux d'indemnité soit abaissé à 20 %. Cette forte réduction est motivée par le fait qu'un taux d'indemnité de 30 % ne tient pas suffisamment compte de la négligence des exploitants de décharges qui n'ont pas respecté le délai de 1996. Afin que ceux-ci ne soient pas exagérément avantagés, mais aussi en raison du surplus de recettes généré grâce à la poursuite du stockage, un taux d'indemnité abaissé à 20 % apparaît indiqué.

### **c) Avis défavorables**

- 6 participants à la consultation (sur 31) rejettent le projet (= 19 %).
  - 5 cantons: AI, AR, BL, GL, ZG;
  - 1 association: FER.
- Les arguments contre s'appuient sur les déclarations favorables au rejet du report de délai. Ces 6 participants refusent le principe selon lequel ceux qui n'ont pas mis en œuvre l'OTD dans les délais impartis profitent de fonds OTAS et se voient ainsi ré-compensés pour leur négligence.
- 2 des cantons opposés au projet (AI et AR) se félicitent que le taux d'indemnité proposé par la commission soit ramené à 30 %, si l'on devait accéder à la demande de l'initiative parlementaire.
- Le canton de Zoug fait une proposition subsidiaire: si le projet de loi devait être mis en œuvre conformément au projet, le taux d'indemnité devrait au moins être réduit à 20 %.
- Le canton de Glaris refuse le principe même du projet. Si sa demande de rejet ne devait pas être entendue, il serait toutefois d'accord avec le projet de loi.

### **3.4 Dispositions transitoires (art. 65a LPE)**

Le projet mis en consultation prévoit des dispositions transitoires pour les cas concernés par le report de délai. Ainsi, les cantons peuvent déposer des demandes d'indemnités dans un délai de deux ans après l'entrée en vigueur de la modification de la loi.

8 participants à la consultation s'expriment sur les dispositions transitoires, tous de façon favorable:

- 6 cantons: GE, GL, LU, SG, TG, UR;
- 1 association: SIA;
- 1 parti: PS.

Ceux-ci indiquent que le délai proposé de 2 ans est pertinent, applicable et adéquat.

OFEV / 19.11.2013

**Liste des institutions ayant remis un avis**

1. UPSA Union professionnelle suisse de l'automobile
2. ASR Association suisse de déconstruction, triage et recyclage
3. constructionsuisse (organisation nationale de la construction)
4. ECO SWISS (organisation de protection de l'environnement de l'économie suisse)
5. FER Fédération des entreprises romandes
6. ASGB Association suisse de l'industrie des Graviers et du Béton
7. Greenpeace
8. Les Verts
9. Canton d'Argovie
10. Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures
11. Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures
12. Canton de Berne
13. Canton de Bâle-Campagne
14. Canton de Bâle-Ville
15. Canton de Fribourg
16. Canton de Genève
17. Canton de Glaris
18. Canton des Grisons
19. Canton du Jura
20. Canton de Lucerne
21. Canton de Neuchâtel
22. Canton de Nidwald
23. Canton d'Obwald
24. Canton de St-Gall
25. Canton de Schaffhouse
26. Canton de Soleure
27. Canton de Schwyz
28. Canton du Tessin
29. Canton de Thurgovie
30. Canton d'Uri
31. Canton de Vaud
32. Canton du Valais
33. Canton de Zoug
34. Canton de Zurich
35. scienceindustries
36. ACS Association des Communes Suisses
37. UVS Union des villes suisses
38. USAM Union suisse des arts et métiers
39. SIA Société suisse des ingénieurs et des architectes
40. PS Parti socialiste suisse
41. UDC Union démocratique du centre
42. VSS Association de l'industrie suisse des lubrifiants
43. WWF Worldwide Fund for Nature