



98.451 n Iv.pa. Sites contaminés. Frais d'investigation (Baumberger) Sous-commission de la CEATE-N (Avant-projet du 29 mai 2001)

Résultats de la consultation

Introduction

A fin août 2001, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a lancé une consultation sur l'avant-projet élaboré à la suite de l'initiative parlementaire « Sites contaminés. Frais d'investigation (Baumberger) ». Cette consultation s'est achevée le 30 novembre 2001.

62 avis ont été exprimés. Ils se répartissent comme suit: 4 partis politiques, 25 cantons (tous sauf OW), 28 associations professionnelles ainsi que de l'économie et de l'industrie, 3 syndicats de villes ou de communes ainsi que 2 autres instances intéressées.

Estimant nécessaire de réviser la LPE, *le PRD*, *l'UDC*, *le PS* et *le parti libéral* accueillent très favorablement l'initiative Baumberger dans sa version originale.

Les *cantons* approuvent l'intention de la commission du Conseil national, qui cherche à améliorer les dispositions - insatisfaisantes et lacunaires - de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) régissant la prise en charge des coûts. Seuls les cantons de BL et du JU ne jugent pas nécessaire de réviser la LPE à l'heure actuelle.

La plupart des *représentants de l'économie* rendent hommage aux efforts consentis pour résoudre de manière aussi exhaustive que possible les problèmes et les ambiguïtés qui affectent encore le financement des mesures relatives aux sites contaminés. Si les milieux économiques soutiennent unanimement l'initiative Baumberger dans sa version originale, c'est notamment parce qu'elle répond à une demande d'équité. Mais la majorité des avis exprimés comportent des réserves quant aux propositions de révision subséquentes à l'initiative. Economiesuisse souhaite par exemple un remaniement sérieux de ces modifications en collaboration avec les principaux intéressés.

S'agissant des différents articles, l'évaluation de la consultation se résume comme suit:

Article 32b^{bis} (Financement de l'élimination de matériaux d'excavation de sites pollués par des déchets)

L'UDC, *le PS* et *le PRD* sont en principe d'accord avec les nouvelles dispositions proposées, tandis que *le parti libéral* est critique à cet égard. Les *cantons* rejettent l'article en bloc, à deux exceptions près. Deux tiers des avis émanant de *l'économie* préconisent de nouvelles dispositions en la matière, tandis que la grande majorité rejette catégoriquement la clause de la « responsabilité solidaire » (alinéa 3).

Article 32c (Alinéa 3: Exécution par substitution)

L'UDC, *le PRD* et *le parti libéral* rejettent l'alinéa 3 en tout ou en partie, tandis que *le PS* est d'accord avec l'avant-projet. Deux tiers des *cantons* ainsi qu'une courte majorité des représentants de *l'économie* acceptent cet article.

Article 32d (Prise en charge des frais)

L'alinéa 1 (extension du principe de causalité à l'investigation et à la surveillance) est approuvé par la quasi-totalité des participants à la consultation. Les avis divergent en revanche quant aux autres alinéas: si le PS, la grande majorité des cantons et une minorité des représentants de l'économie (env. un tiers) approuvent *l'alinéa 2^{bis} (limitation de la responsabilité solidaire)*, cette nouvelle disposition est rejetée, parfois avec véhémence, par les partis bourgeois, deux tiers des représentants de l'économie et quatre cantons. *L'alinéa 3 (Décision de l'autorité sur les prétentions de droit privé)* est approuvé par environ trois quarts des représentants de l'économie, par les partis et cinq grands cantons, tandis que les autres cantons le rejettent. Tous les partis, d'importants milieux économiques et les deux grands cantons de Berne et Zurich souscrivent à la *version originale de l'initiative Baumberger (alinéa 4)*, qui est toutefois rejetée sans ambiguïté par les autres cantons. Quant à *l'alinéa 2 (clause dérogatoire en faveur du perturbateur par situation)*, il est accepté par les partis, par l'économie et six grands cantons, mais il ne trouve pas grâce auprès de la majorité des cantons.

Article 32e (Taxe pour le financement des mesures)

L'avant-projet est approuvé par les quatre *partis* sous réserve de petites précisions. Tous les *cantons* sauf deux sont d'accord avec la proposition de la sous-commission. Les *milieux économiques* adhèrent unanimement aux ajustements résultant de l'initiative Baumberger et aux modifications subséquentes de l'article 32d. La plupart des avis sont favorables à l'avant-projet de la sous-commission.

Proposition complémentaire

Huit cantons demandent que la prise en charge des coûts inhérents à l'assainissement des installations de tir à 300 m soit réglementée. Par analogie avec les décharges pour déchets urbains (art. 32e, al. 3), on pourrait par exemple fixer un taux d'indemnisation se montant à 40% des coûts d'assainissement imputables.

Réactions suscitées par les différents articles

Article 32b^{bis} Financement de l'élimination de matériaux d'excavation de sites pollués par des déchets

Partis politiques

L'UDC, le PRD et le parti libéral approuvent l'article 32b^{bis} (application du principe de causalité lorsqu'il s'agit de financer l'élimination de matériaux d'excavation de sites pollués par des déchets) sur le principe. Cependant, à l'instar de l'économie, ils soulèvent notamment le problème posé par la responsabilité solidaire et la prise en charge, par le détenteur du site, des coûts ne pouvant être imputés aux autres personnes à l'origine des mesures. Ils demandent de supprimer la clause relative à la responsabilité solidaire et de mettre le cas échéant ces coûts à la charge de la collectivité et non du détenteur du site. Quant au PS, il est globalement d'accord avec l'avant-projet.

Cantons

Le nouvel article 32b^{bis} proposé par la sous-commission est rejeté en bloc par tous les cantons, à l'exception de SH et GE; la majorité demande sa suppression pure et simple. Les cantons estiment que cet article représente un revirement inacceptable dans le droit de l'environnement et relèvent

qu'il y a lieu d'appliquer la législation relative aux déchets dès lors qu'il s'agit uniquement d'éliminer des déchets.

En outre, selon leurs critiques, la formule proposée pour régler la question des coûts est *imprécise, trop sévère, inapplicable et inéquitable*. Ils craignent surtout qu'il en résulte des retards dans la construction et des assainissements luxueux.

De nombreux cantons signalent que les *autorités cantonales seraient exagérément sollicitées*, si ce n'est *totalelement débordées* par les décisions à prendre en vertu de l'alinéa 4 sur la répartition des coûts et notamment à propos des questions de droit privé. Selon eux, le règlement des prétentions de droit privé entre particuliers ne saurait être l'affaire de l'administration cantonale, car il occasionnerait des discussions longues et onéreuses sur la prise en charge des coûts.

Economie

Les avis de l'économie au sujet de l'article 32b^{bis} sont plus contrastés que ceux des cantons:

Environ deux tiers des avis sont favorables aux nouvelles dispositions réglant le financement de l'élimination de matériaux d'excavation de sites pollués. Ils se réjouissent notamment du fait que les coûts afférents à ces sites pollués soient répartis selon les principes de la législation sur les sites pollués et en particulier suivant le principe de causalité (extension du principe du pollueur-payeur à l'élimination des matériaux d'excavation). *Le tiers restant des avis, émanant entre autres d'importants représentants de l'économie comme Swissmem ou la SSIC, estime en revanche que l'article 32b^{bis} est superflu et demande qu'il soit supprimé. La grande majorité des représentants de l'économie rejette catégoriquement la clause de la responsabilité solidaire (art. 32b^{bis}, al. 3) et demande que les éventuels coûts ne pouvant être imputés aux personnes à l'origine des mesures soient mis à la charge de la seule collectivité et non du détenteur du site*, affirmant que la responsabilité solidaire contrevient au principe de causalité et au sens de l'équité. Elle relève en outre que l'on dispose déjà, avec l'ordonnance relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés (OTAS), d'un instrument idéal pour régir le cofinancement des mesures.

La réglementation proposée voulant que l'autorité puisse également trancher au sujet de prétentions de droit privé lorsque la situation est claire est rejetée par plusieurs participants à la consultation. Ils insistent sur le fait que le droit privé doit impérativement conserver son autonomie, que la voie de droit civil ne peut être exclue et que l'autorité n'a probablement pas les compétences nécessaires pour trancher en matière de droit privé.

Article 32c Obligation d'assainir

Partis politiques

L'UDC souhaite que l'on supprime tout le nouvel alinéa 3 de l'article 32c (« Exécution par substitution »), tandis que le *PS* est d'accord sur le principe.

Le PRD rejette la lettre c et le parti libéral les lettres c et d de l'alinéa 3 (« Exécution par substitution ») en considérant que ces dispositions sont trop imprécises, d'où le risque d'amener l'autorité à réaliser des investigations et des assainissements aux coûts disproportionnés.

Cantons

Deux tiers des cantons, et notamment les plus forts économiquement, sont d'accord avec l'avant-projet de la sous-commission. Un tiers des cantons refusent le nouvel alinéa 3 et demande sa

suppression, tout en l'estimant matériellement largement acceptable. Ils trouvent que l'alinéa introduit la notion d'exécution par substitution anticipée, qui à leur sens est déjà intégrée dans certains principes généraux de droit administratif et plus précisément dans l'art. 59 LPE et l'art. 54 LEaux, si bien qu'il n'est plus nécessaire de la régler spécifiquement dans le présent contexte.

S'agissant de l'article 32c dans son ensemble, la majorité des cantons aimerait que l'on étudie s'il est possible de prévoir des *gages hypothécaires* afin de garantir le remboursement des montants qu'ils avancent.

Economie

Une courte majorité des instances consultées adhère aux dispositions proposées dans l'article 32c et notamment dans son alinéa 3 (« Exécution par substitution »).

Les autres avis demandent de supprimer les lettres c et/ou d de l'alinéa 3. Ils craignent que des dispositions imprécises incitent l'État à entreprendre ou à ordonner des assainissements onéreux même s'il n'est pas nécessaire d'agir dans l'urgence pour juguler un danger imminent. Ils relèvent enfin que l'exécution par substitution ne saurait préjuger de la décision relative à la prise en charge des frais.

Article 32d Prise en charge des frais

Partis politiques

Le PS est fondamentalement d'accord avec l'avant-projet.

L'UDC signale à propos de l'alinéa 2^{bis} qu'il faut invoquer la limitation de la responsabilité solidaire avec la plus grande réserve et supprimer la notion de « supportable ». Elle approuve l'alinéa 4 selon l'initiative Baumberger stricto sensu et demande la suppression de la formulation vague « mesures nécessaires ».

Le PRD souhaite que les dérogations en faveur du détenteur du site soient exprimées plus précisément dans l'alinéa 2, lettre c (« Clause dérogatoire en faveur du perturbateur par situation »). Il refuse la responsabilité solidaire en cascade prévue par l'alinéa 2^{bis} et demande que les coûts ne pouvant être imputés aux personnes à l'origine des mesures soient mis à la charge de la seule collectivité. Il approuve l'alinéa 4 selon l'initiative Baumberger stricto sensu et demande la suppression de la formulation imprécise « mesures nécessaires ».

Le parti libéral approuve les compléments des alinéas 1 et 2, mais refuse la responsabilité solidaire prévue par l'alinéa 2^{bis} (demande: les coûts ne pouvant être imputés aux personnes à l'origine des mesures doivent être supportés par la collectivité) et l'imbrication du droit privé et du droit public selon l'alinéa 3 (demande: une séparation doit être possible dans certains cas). Il adhère à l'alinéa 4 et signale que, la collectivité portant une part de responsabilité dans la création de nombreux sites pollués, il est normal qu'elle participe au paiement des mesures.

Cantons

Article 32d, alinéa 1 (« Extension du principe de causalité à l'investigation et à la surveillance »)

A l'exception de BL et du JU, tous les cantons approuvent l'extension des dispositions régissant les sites contaminés (« principe de causalité ») à l'investigation et à la surveillance des sites pollués. Dans certains cantons, elle correspond déjà à la pratique courante. Les efforts consentis par la commission du Conseil national pour que ce point gagne en clarté sont très appréciés.

Les deux cantons opposés à cette disposition ne voient pas la nécessité, ni l'intérêt pour la collectivité de soumettre également les frais d'investigation et de surveillance au principe de causalité. Ils arguent notamment du fait que les frais d'investigation restent en général dans des limites acceptables.

Article 32d, alinéa 2, lettre c (« Clause dérogatoire en faveur du perturbateur par situation »)

S'agissant de l'alinéa 2, les commentaires des cantons se limitent aux propositions de modification de la lettre c (« clause dérogatoire en faveur du perturbateur par situation »). *A l'exception d'AG, SO, BS, TI, VD et NE, tous les cantons rejettent cette précision* et demandent majoritairement que la version actuelle de la LPE soit maintenue. Les cantons de Suisse centrale souhaitent même que la lettre c soit radiée de la LPE en vigueur. On déplore notamment que la version remaniée soit aussi vague qu'auparavant et ne comprenne aucune définition claire de ce qu'est un « bénéfice ». Dans certains cas, on peut en outre craindre que le détenteur du site ne soit pas appelé à participer équitablement aux frais.

Les six cantons qui accueillent favorablement la nouvelle lettre c se félicitent de cette précision. Certains d'entre eux estiment notamment qu'elle accroît la sécurité du droit.

Article 32d, alinéa 2^{bis} (« Limitation de la responsabilité solidaire »)

La grande majorité des cantons approuve les nouvelles dispositions de l'alinéa 2^{bis} selon lesquelles les coûts ne pouvant être imputés aux personnes insolvables ou non identifiables sont d'abord supportés, dans la mesure de leurs possibilités, par les autres personnes à l'origine des mesures. La limitation de la responsabilité solidaire selon le critère de « ce qui peut équitablement être exigé » permet de trouver des solutions équilibrées. Est en outre souligné le fait que cette nouvelle approche épouse étroitement le principe de causalité et empêche que la collectivité doive passer à la caisse à chaque fois que la preuve s'avère difficile à apporter.

Quatre cantons (SO, BL, GE et JU) souhaitent renoncer à cet alinéa, ne le jugeant ni nécessaire, ni applicable et craignant même qu'il aille à l'encontre du but visé. Ils rappellent que les dispositions existantes permettent déjà de recourir à la notion d'équité lorsqu'il s'agit de calculer la répartition des frais.

Article 32d, alinéa 3 (« Décision de l'autorité sur les prétentions de droit privé »)

A l'exception de ZH, AG, BS, TI et VD, tous les cantons rejettent la nouvelle disposition selon laquelle l'autorité peut également trancher dans des questions de droit privé si la situation est claire. Ils demandent la suppression de la dernière phrase de l'alinéa 3. Selon de nombreux avis, les cantons - et les communes - se trouveraient gravement débordés par les questions de procédure et l'ensemble de la démarche serait trop compliquée et trop chère. On doute également que les sites contaminés présentent des conditions pouvant être qualifiées de « claires » au sens de la loi.

Les partisans de cette nouvelle prescription relèvent son apport déterminant pour éviter les procédures redondantes et estiment que les services qualifiés de l'administration sont plus aptes à traiter les cas complexes que des tribunaux civils peu familiarisés avec la matière.

Article 32d, alinéa 4 (« Initiative Baumberger stricto sensu »)

A l'exception de ZH et BE, tous les cantons demandent la suppression de cet alinéa. Selon eux, cette disposition s'oppose à la doctrine en vigueur et lèse même le principe de causalité. Ils arguent notamment du fait que le soupçon de pollution est suscité par celui qui l'a éventuellement occasionnée et que le propriétaire du bien-fonds est le premier intéressé à ce que le doute soit levé. De nombreux avis signalent à ce propos que la procédure systématique prescrite par l'ordonnance sur les sites contaminés (OSites) permet déjà de limiter au minimum les cas où l'inscription dans le

cadastre des sites pollués s'avère injustifiée. Des cantons déplorent en outre que cette disposition diverge fondamentalement des principes du droit de la construction et de la protection de l'environnement régissant l'imputation des coûts et le fardeau de la preuve. Ils estiment qu'elle occasionne une surcharge financière inacceptable pour les cantons. A l'instar d'autres secteurs de l'environnement (protection de l'air, protection contre le bruit), il est possible de procéder aux enquêtes nécessaires pour lever le doute quant à la contamination d'un site en se basant sur le principe de précaution figurant dans la LPE (art. 1), combiné avec l'obligation de renseigner (art. 46 LPE) et le principe de causalité (art. 2 LPE).

Les cantons de ZH et BE approuvent l'initiative Baumberger et l'estiment justifiée, même si elle expose les cantons à des dépenses supplémentaires. Le canton de BE rappelle en outre qu'on peut faire appel à l'ordonnance relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés (OTAS) pour obtenir un soutien financier (art. 32e LPE).

Economie

Si l'on excepte *economiesuisse*, qui demande un remaniement général des propositions subséquentes à l'initiative Baumberger, les milieux économiques expriment les avis suivants:

Article 32d, alinéa 1 (« Extension du principe de causalité à l'investigation et à la surveillance »)

Le trouvant justifié, les avis émanant de l'économie approuvent unanimement le complément consistant à mettre également les frais d'investigation et de surveillance à la charge de celui qui est à l'origine des mesures.

Article 32d, alinéa 2 (« Clause dérogatoire en faveur du perturbateur par situation »)

Le complément proposé ici (lettre c) est unanimement salué. La précision est jugée opportune.

Article 32d, alinéa 2^{bis} (« Limitation de la responsabilité solidaire »)

La majorité des avis, émanant notamment des grandes associations économiques, apprécie l'apparition de nouvelles dispositions dans la LPE régissant la répartition des coûts lorsque la personne qui est à l'origine des mesures n'existe plus ou est insolvable. *Trois quarts des avis rejettent cependant la limitation de la responsabilité solidaire proposée par la sous-commission, selon laquelle ces coûts sont d'abord supportés, dans la mesure de leurs possibilités, par les autres personnes à l'origine des mesures. A l'instar de l'article 32b^{bis}, alinéa 3, la critique porte sur le fait que la responsabilité solidaire en cascade nouvellement définie lèse le principe de causalité et n'est pas équitable. La majorité des avis souhaite voir stipulé dans la loi que les coûts ne pouvant être imputés aux personnes à l'origine des mesures sont à la charge de la seule collectivité, comme c'est le cas actuellement.* Il est souvent proposé de recourir à l'OTAS pour cofinancer les coûts dans ce cas.

Article 32d, alinéa 3 (« Décision de l'autorité sur les questions de droit privé »)

Environ trois quarts des avis avalisent l'idée de réglementer la coexistence entre droit privé et droit public dans le domaine des sites contaminés. Ils approuvent surtout le fait que toutes les personnes concernées - et pas seulement celles qui sont tenues d'assainir - peuvent désormais demander une décision relative à la répartition des coûts.

*Les représentants de l'économie opposés à cet alinéa comptent notamment *economiesuisse* et *Swissmem* dans leurs rangs. *Economiesuisse* demande que l'on remanie les dispositions subséquentes à l'initiative Baumberger. *Swissmem* précise que l'on ne saurait exclure la voie du droit civil et qu'il n'incombe pas à l'administration de juger de la clarté de la situation.*

Plusieurs représentants de l'économie craignent que l'autorité n'ait pas les compétences nécessaires pour prendre des décisions ressortissant au droit privé.

Article 32d, alinéa 4 (« Initiative Baumberger stricto sensu »)

L'évaluation des avis émanant de l'économie à propos de l'initiative Baumberger stricto sensu est sans ambiguïté: *contrairement aux cantons, les représentants de l'économie approuvent unanimement cette disposition*. Ils se félicitent notamment du fait qu'elle empêche une inscription à la légère dans le cadastre des sites pollués.

Il y a cependant des divergences quant à la version à privilégier (initiative Baumberger stricto sensu ou avant-projet de la sous-commission). La plupart des représentants de l'économie acceptent l'avant-projet de la sous-commission, certains d'entre eux demandant que l'on supprime l'expression « mesures nécessaires ». Seuls quelques représentants préfèrent la teneur originale de l'initiative.

Article 32e Taxe pour le financement des mesures

Partis politiques

Les partis approuvent les modifications de l'art. 32e, le PRD et le parti libéral préférant l'avant-projet de la sous-commission.

Cantons

A l'exception de BL et du JU, tous les cantons approuvent l'avant-projet d'article 32e émanant de la sous-commission. Toutefois, comme il est fait mention dans plusieurs avis, l'approbation porte avant tout sur les adaptations de l'article 32e qui découlent des dispositions acceptées précédemment. Vu que les cantons rejettent l'article 32d, alinéa 4 (initiative Baumberger stricto sensu), ils demandent également que *l'article 32e, alinéa 3, lettre c, chiffre 2, soit supprimé*. Ils déplorent par ailleurs que l'alinéa 3 soit imparfait au plan linguistique, compliqué et par conséquent perfectible. Comme les cantons devront vraisemblablement assumer des coûts plus élevés qu'à présent, trois d'entre eux souhaitent que la Confédération indemnise les cantons à raison de 60% des coûts imputables au lieu de 40%.

Economie

Les avis de l'économie sont unanimes en faveur des adaptations formelles découlant des modifications opérées à l'article 32d, notamment en ce qui concerne l'initiative Baumberger stricto sensu. La majorité des représentants est entièrement d'accord avec l'avant-projet de la sous-commission. En particulier, le taux unitaire d'indemnisation de 40%, fixé dans l'alinéa 4, est accueilli très favorablement.

Certains représentants préfèrent cependant la version originale de l'initiative Baumberger, jugée mieux structurée, et demandent que les indemnités versées par la Confédération se montent à 60% des coûts imputables et non à 40%.