



Septembre 2007

Explications concernant la révision de l'ordonnance relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés (OTAS)

Aperçu de la révision de l'OTAS	3
1^{re} partie: Explications générales	4
1. Point de la situation	4
2. Traitement des sites contaminés: qu'a-t-on réalisé jusqu'ici?	4
3. Bases légales de la révision	5
4. Besoins financiers	6
5. Les principaux éléments de l'ordonnance	7
5.1 Articulation de l'OTAS révisée	7
5.2 Nouveautés principales au chapitre « Taxe »	7
5.3 Nouveautés principales au chapitre « Indemnités »	9
5.4 Nouveautés principales au chapitre « Exécution »	10
5.5 Nouveautés principales au chapitre « Dispositions finales »	11
6. Relation avec le droit européen	12
7. Conséquences de l'ordonnance	12
7.1 Conséquences financières et effets sur le personnel	13
2^e partie: Explications relatives aux différents articles	15
Chapitre 1: Objet	15
Art. 1	15
Chapitre 2: Taxe	15
Art. 2 Assujettissement à la taxe	15
Art. 3 Taux de la taxe	16
Art. 5 Déclaration de la taxe	17
Art. 6 Taxation et délai de paiement	17
Chapitre 3: Indemnités	17
Section 1: Conditions à remplir pour l'octroi d'indemnités	17
Art. 9 Principe	17
Art. 10 Conditions d'octroi d'indemnités pour des mesures d'investigation et de surveillance	18
Art. 11 Conditions d'octroi d'indemnités pour des mesures d'assainissement	18
Section 2: Coûts imputables	19
Art. 12 Coûts d'investigation imputables	19
Art. 13 Coûts de surveillance imputables	19
Art. 14 Coûts d'assainissement imputables	19
Section 3: Procédure	21
Art. 15 Audition de l'OFEV	20
Art. 16 Demande d'indemnités	21
Art. 17 Allocation et versement des indemnités	22
Chapitre 4: Exécution	22
Art. 18 Compétences	22
Art. 19 Commission spécialisée	23
Chapitre 5: Dispositions finales	23
Art. 20 Abrogation et modification du droit en vigueur	23

Aperçu de la révision de l'OTAS

Bases légales

Cette révision complète de l'OTAS est rendue nécessaire par les modifications de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) du 16 décembre 2005, qui sont entrées en vigueur le 1^{er} novembre 2006. L'élargissement de l'art. 32e LPE « Taxe destinée au financement des mesures » permet désormais d'octroyer des indemnités en vertu de l'OTAS pour l'ensemble du traitement des sites pollués (cadastre, investigation, surveillance et assainissement de sites pollués).

Besoins financiers

L'OFEV a besoin de 26 millions de francs par an, provenant de la taxe pour l'assainissement des sites contaminés, pour pouvoir répondre ces prochaines années aux demandes découlant de l'OTAS.

Articulation de l'OTAS

Avec ses cinq chapitres, « Objet », « Taxe », « Indemnités », « Exécution » et « Dispositions finales », l'OTAS révisée conserve pour l'essentiel l'ancienne articulation. L'élargissement du droit à des indemnités implique d'importantes modifications du chapitre « Indemnités », qui a été restructuré.

Nouveautés principales au chapitre « Taxe »

- Le stockage définitif des résidus du traitement ou de la valorisation des déchets exportés est assujéti à la taxe.
- Les décharges contrôlées pour matériaux inertes sont assujétiées à la taxe, sauf celles dans lesquelles sont déposés exclusivement des matériaux d'excavation et déblais non pollués.
- Les taux de la taxe sont adaptés aux prix moyens actuels du stockage en décharge.
- Les taux de la taxe sont vérifiés périodiquement par le DETEC.

Nouveautés principales au chapitre « Indemnités »

- L'investigation, la surveillance et l'assainissement de sites pollués peuvent faire l'objet d'indemnités si ces mesures ont débuté après le 1^{er} juillet 1997.
- L'investigation de sites qui se révèlent non pollués peut faire l'objet d'indemnités si elle a débuté après le 1^{er} novembre 2006.
- Les coûts d'investigation, de surveillance et d'assainissement imputables sont énumérés à l'échelon de l'ordonnance.
- La procédure de versement des indemnités est clairement réglementée.
- La procédure comprend désormais une étape d'« Audition de l'OFEV » (demande préalable).
- La procédure d'octroi d'indemnités est simplifiée pour les projets dont les mesures ne coûtent pas plus de 100 000 francs.
- Aucune décision exécutoire sur la répartition du coût des mesures n'est nécessaire si celles-ci coûtent moins de 100 000 francs; dans ce cas, il suffit de motiver la répartition des coûts.

Nouveauté principale au chapitre « Exécution »

Le contrôle de la déclaration de la taxe peut être délégué.

Objectifs

La révision de l'OTAS vise à garantir une exécution efficace et appropriée de l'ordonnance et à contribuer sensiblement à ce que le traitement des sites contaminés reste rapide, durable et pertinent.

1^{re} partie: Explications générales

1. Point de la situation

En promulguant l'ordonnance du 26 août 1998 sur l'assainissement des sites pollués (ordonnance sur les sites contaminés, OSites), la Confédération a posé les bases légales nécessaires pour répertorier systématiquement les sites pollués de Suisse dans un cadastre accessible au public, les étudier par étapes et les assainir en tenant compte des biens à protéger et de l'usage des terrains. Le but est que les trois à quatre mille sites contaminés soient assainis d'ici 2025 environ d'une manière durable et conforme au principe de causalité ou du pollueur-payeur.

Il faut s'attendre à ce que le recensement, l'investigation, la surveillance et l'assainissement des sites pollués coûtent environ cinq milliards de francs. La part à la charge des pouvoirs publics devrait être de l'ordre de deux milliards de francs.

L'ordonnance du 5 avril 2000 relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés (OTAS), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001, charge la Confédération de participer financièrement à l'assainissement des sites contaminés et de soulager les cantons sous certaines conditions. Les services de la Confédération qui exécutent eux-mêmes l'OSites ne peuvent pas recevoir d'indemnités, car la Confédération ne se subventionne pas elle-même. Ce cofinancement en vertu de l'OTAS a déjà permis d'entreprendre rapidement de nombreux assainissements au cours des dernières années.

Les modifications de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) du 16 décembre 2005, qui sont entrées en vigueur le 1^{er} novembre 2006, rendent nécessaire une révision complète de l'OTAS. Les auteurs du présent projet ont veillé à modifier ce qui devait l'être, tout en conservant les éléments ayant fait leurs preuves. Les enseignements tirés des six ans d'application de l'ordonnance ont aussi été pris en compte. Cette révision vise à garantir une exécution efficace et appropriée de l'OTAS, et en particulier à restreindre au minimum le travail administratif, afin de maintenir l'équilibre entre temps investi et moyens mis à disposition.

Fortes des possibilités qu'elle offre pour cofinancer l'ensemble du traitement des sites contaminés, la nouvelle mouture de l'OTAS vise à mieux encourager l'exécution rapide et durable des investigations, surveillances et assainissements nécessaires afin d'atteindre les objectifs de la politique des sites contaminés.

2. Traitement des sites contaminés: qu'a-t-on réalisé jusqu'ici?

Cadastres: Les cantons évaluent à 44 000 le nombre de sites pollués devant être inscrits aux cadastres. Environ deux tiers d'entre eux sont des aires d'exploitation, un tiers des décharges et 1 % des lieux d'accident. Viennent s'y ajouter 4500 sites pollués devant être recensés par les services fédéraux directement responsables de l'exécution des lois sur l'armée et l'administration militaire, sur les chemins de fer et sur l'aviation (DDPS, OFT, OFAC). Deux tiers de ce travail ont été accomplis à ce jour. Une bonne moitié des cantons ainsi que le DDPS et l'OFAC veulent avoir achevé leur cadastre à fin 2007; les autres cantons atteindront cet objectif entre 2009 et 2011. Six cantons ont publié tout ou partie de leur cadastre sur Internet.

Investigations préalables: L'OFEV estime, après enquête auprès des cantons qu'environ 13000 sites pollués doivent faire l'objet d'investigations. Plus de 3000 investigations préalables ont déjà été réalisées, tandis que 2600 autres ont été ordonnées par les cantons ou commandées par des détenteurs de sites.

Assainissements: Environ 200 sites contaminés ont été assainis jusqu'ici. Différentes méthodes ont été combinées dans la plupart des cas. Les mesures mises en œuvre ont essentiellement visé à éliminer les polluants (décontamination). Un tiers des décontaminations a revêtu la forme classique de l'excavation suivie du dépôt sur un autre site (« dig and dump »). Grâce aux indemnités octroyées en vertu de l'OTAS, la Confédération entend favoriser des solutions plus durables.

Coût: On estime que le traitement des sites contaminés a coûté 700 millions de francs jusqu'ici, dont 38,5 millions ont déjà été financés en vertu de l'OTAS.

Conclusion: Après huit ans d'exécution de l'ordonnance sur les sites contaminés, l'essentiel des travaux d'élaboration des cadastres a été mené à bien, 25 % des investigations ont été effectuées ou sont en cours et 5 % des assainissements ont été achevés.

3. Bases légales de la révision

Une révision complète de l'OTAS a été nécessaire suite aux modifications apportées le 16 décembre 2005 à la loi sur la protection de l'environnement par l'Assemblée fédérale de la Confédération helvétique et qui se réfèrent à une initiative parlementaire de l'ancien Conseiller national Peter Baumberger de 1998. Cette révision porte notamment sur les indemnités, car l'art. 32e LPE « Taxe destinée au financement des mesures » a élargi considérablement le droit à des indemnités tirées du fonds pour l'assainissement des sites contaminés.

Aperçu des modifications de la LPE

Obligation d'assainir (art. 32c LPE)

- Les cantons ont la possibilité de réaliser eux-mêmes des investigations, des surveillances ou des assainissements en cas de danger immédiat ou lorsque celui qui est tenu d'y procéder ne peut pas ou ne veut pas les réaliser lui-même (exécution par substitution).

Prise en charge des frais (art. 32d LPE)

- Celui qui est à l'origine de mesures nécessaires assume tous les frais d'investigation, de surveillance ou d'assainissement du site pollué.
- Celui qui n'est impliqué qu'en tant que perturbateur par situation n'assume pas de frais s'il n'a pas pu avoir connaissance de la situation lorsqu'il a acheté l'immeuble.
- La collectivité publique prend en charge les coûts de défaillance.
- Toute personne impliquée peut demander une décision sur la répartition des coûts.
- S'il s'avère qu'un site inscrit au cadastre ou susceptible de l'être n'est pas pollué, la collectivité publique prend à sa charge les frais d'investigation.

Taxe destinée au financement des mesures (art. 32e, al. 3, LPE)

- La Confédération verse aux cantons 500 francs par site si son détenteur a eu la possibilité de se prononcer jusqu'au 1^{er} novembre 2007 sur l'inscription prévue au cadastre.
- La Confédération utilise le produit de la taxe pour financer à hauteur de 40 % des mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement si
 - le responsable ne peut pas être identifié ou est insolvable,
 - le site a servi en grande partie au stockage définitif de déchets urbains,
 - ces mesures concernent des stands de tir,
 - une investigation portant sur un site inscrit au cadastre ou susceptible de l'être révèle que ce site n'est pas pollué.
- Dates de référence pour le dernier dépôt de déchets: jusqu'au 1^{er} novembre 2008 pour les stands de tir (nouveau) et jusqu'au 1^{er} février 1996 pour les autres sites (inchangé).

4. Besoins financiers

Situation actuelle concernant les recettes

Les recettes se montent en moyenne à un peu plus de 26 millions de francs par an depuis l'entrée en vigueur de l'OTAS. Un montant total de 134,2 millions de francs a été encaissé entre 2001 et 2006.

Situation actuelle concernant les charges

Les demandes encore pendantes bénéficieront au cours des prochaines années d'indemnités selon l'OTAS pour un montant total de l'ordre de 145 millions de francs. Celui-ci comprend notamment des indemnités en faveur de l'assainissement de la décharge pour déchets spéciaux de Kölliken; les premiers paiements partiels à cet effet sont de quelque 14 millions de francs pour chacune des années 2006 et 2007.

Les indemnités suivantes ont été versées de 2002 à 2006 au titre de l'OTAS:

2002: 1,9 million de francs
2003: 0,2 million de francs
2004: 5,9 millions de francs
2005: 5,2 millions de francs
2006: 21,0 millions de francs

Total: 34,2 millions de francs

Engagements prévisionnels

Le Parlement a approuvé en 2006 un crédit d'engagement de 200 millions de francs au titre de l'OTAS pour la période de 2006 à 2011. Cette somme sera utilisée pour cofinancer les travaux suivants:

- établissement de cadastres des sites pollués: 30 millions de francs;
- investigations et surveillances: 10 millions de francs;
- assainissement de la décharge pour déchets spéciaux de Kölliken (SMDK): 120 millions de francs;
- autres assainissements (aires d'exploitation et décharges): 30 millions de francs;
- assainissements de stands de tir: 10 millions de francs.

Conclusion

L'OFEV aura besoin à l'avenir également de recettes annuelles de 26 millions de francs pour pouvoir répondre aux demandes déjà formulées et probablement à venir. Bien que le droit à des indemnités ait été élargi à l'ensemble du traitement des sites pollués, les recettes prévues devraient suffire, principalement grâce à la réserve de 100 millions de francs issue des montants encaissés durant la phase de mise sur pied de l'OTAS qui n'ont pas encore été utilisés.

5. Les principaux éléments de l'ordonnance

5.1 Articulation de l'OTAS révisée

Avec ses cinq chapitres « Objet », « Taxe », « Indemnités », « Exécution » et « Dispositions finales », l'OTAS révisée conserve pour l'essentiel l'ancienne articulation. Si les modifications apportées aux différents chapitres sont parfois mineures, il a fallu remanier complètement le chapitre « Indemnités » et le doter d'une nouvelle structure. Cette refonte est principalement due à l'élargissement du droit à des indemnités, qui rend l'ordonnance plus complexe.

5.2 Nouveautés principales au chapitre « Taxe »

5.2.1 Taxe sur les déchets stockés définitivement après leur exportation à des fins de valorisation ou de traitement

En vertu de l'art. 32e, al. 1, let. b, LPE, le Conseil fédéral peut obliger celui qui exporte des déchets pour les mettre en décharge à verser une taxe à la Confédération. Jusqu'ici, elle prélevait une taxe uniquement sur les déchets exportés pour être stockés directement dans une décharge étrangère. Mais des entreprises d'élimination suisses se sont plaintes à juste titre de la distorsion du marché qui en résulte. Presque tous les traitements de déchets génèrent des résidus, qui doivent être mis en décharge. Comme une entreprise suisse doit verser une taxe en vertu de l'OTAS sur le stockage de ces résidus, mais pas une entreprise étrangère, le traitement et la valorisation des déchets à l'étranger bénéficient d'un avantage concurrentiel considérable non désiré par le législateur.

Les entreprises suisses et étrangères se trouveraient sur un pied d'égalité si les résidus du traitement des déchets exportés étaient également assujettis. La part de ces résidus par rapport à la quantité de déchets exportés peut être établie par l'OFEV dans le cadre des autorisations d'exportation octroyées en vertu de l'ordonnance sur les mouvements de déchets (OMoD).

5.2.2 Taxe sur les décharges contrôlées pour matériaux inertes

En vertu de l'art. 32e, al. 2, LPE, le stockage définitif de déchets en décharge contrôlée pour matériaux inertes, en décharge contrôlée pour résidus stabilisés ou en décharge contrôlée bioactive est assujetti à une taxe selon l'OTAS depuis 1995. Mais on avait renoncé momentanément – lors de l'instauration de l'OTAS à la fin des années 1990 – à taxer les décharges contrôlées pour matériaux inertes. Ceci à cause des lacunes affectant l'exécution de l'OTD, l'équipement de ces décharges et leur contrôle. Or l'OTD est maintenant en vigueur depuis plus de quinze ans et l'on a constaté depuis quelques années que les équipements techniques ont été constamment améliorés, de même que les contrôles

des autorités visant à prévenir les éliminations illégales. Aussi est-il désormais possible de prélever une taxe équitable sur les décharges contrôlées pour matériaux inertes. Les décharges de ce type dans lesquelles sont déposés exclusivement des matériaux d'excavation non pollués ne sont pas soumises à la taxe, dans le but de diminuer la tentation d'éliminer ces matériaux illégalement. Le présent projet prévoit en outre que la déclaration de la taxe soit contrôlée plus en détail, notamment en ce qui concerne les décharges contrôlées pour matériaux inertes. L'OFEV peut confier ces contrôles à des institutions de droit public ou à des organes privés compétents. Le réexamen annuel de la situation permet à l'OFEV d'améliorer constamment le controlling et les connaissances en la matière à l'échelle nationale, tenant ainsi compte d'une critique émise dans l'« Evaluation de la politique des déchets de la Confédération » (1986-2004).

D'après la statistique des déchets 2004 de l'OFEV, la Suisse compte environ 170 décharges contrôlées pour matériaux inertes de petite ou grande taille, dont une septantaine renferme uniquement des matériaux d'excavation non pollués. Ces décharges contiennent en tout 5,4 millions de tonnes de déchets, dont environ 3,2 millions de tonnes de matériaux d'excavation non pollués. Elles renferment donc plus de 2 millions de tonnes de déchets qui seraient assujettis à la taxe.

5.2.3 Réexamen et adaptation des taux

Les prix du stockage définitif en décharge ont considérablement évolué en Suisse depuis l'entrée en vigueur de l'OTAS en 2001. De plus, un arrêt du Tribunal fédéral concernant le montant de la taxe perçue pour la mise en décharge souterraine a exigé que les prix effectivement pratiqués sur le marché soient pris en compte en sus des listes de prix officielles lors de la détermination du prix moyen du stockage définitif. Enfin, une taxe applicable aux décharges contrôlées pour matériaux inertes doit être fixée puisque ce type de décharge est aussi assujetti.

Cela étant, des enquêtes approfondies sur la fluctuation des prix ont été effectuées avant la révision actuelle de l'OTAS. Elles permettent de s'assurer que le montant des taxes tient compte tout à la fois des exigences de la LPE et de la situation actuelle sur le marché. L'OFEV a recensé les prix officiels et les prix pratiqués sur le marché pour entreposer des déchets dans des décharges contrôlées bioactives, pour résidus stabilisés et pour matériaux inertes situés dans toute la Suisse ainsi que dans des décharges souterraines étrangères. Puis il a utilisé ces informations pour calculer le prix moyen actuel pour chaque type de décharge en fonction de la quantité stockée.

Le montant de la taxe est principalement soumis aux contraintes suivantes:

- des recettes de l'ordre de 26 millions de francs par an doivent être assurées;
- le taux de la taxe pour chaque type de décharge ne peut pas dépasser 20 % du coût moyen du stockage définitif (art. 32e, al. 2, LPE);
- le taux de la taxe pour tous les types de décharge doit représenter le même pourcentage du coût moyen pertinent;
- le prix moyen pratiqué dans un type de décharge doit être calculé en tenant compte du coût du stockage définitif de chaque sorte de déchet et en le pondérant par la quantité.

Le recensement au 31 décembre 2006 (listes de prix et prix pratiqués sur le marché) fournit, en admettant une proportion de 15 % du coût moyen du stockage définitif, un taux de taxation de 3 francs par tonne de déchets pour les décharges contrôlées pour matériaux inertes, 15 francs pour les décharges contrôlées bioactives, 17 francs pour les décharges contrôlées pour résidus stabilisés et 22 francs pour les décharges souterraines. Avec ces montants, les recettes annuelles nécessaires de 26 millions de francs sont assurées et le pourcentage maximal fixé par la loi de 20 % n'est de loin pas atteint.

Comme il faut s'attendre à ce que les prix du stockage en décharge continuent de varier, les taux de taxation devront être réexaminés tous les cinq ans au moins par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Cette clause permet au Conseil fédéral de modifier le cas échéant l'ordonnance de manière appropriée.

5.3 Nouveautés principales au chapitre « Indemnités »

Le chapitre « Indemnités » a été restructuré en raison de l'élargissement du droit à des indemnités et de la complexité accrue qu'il entraîne. Il comprend trois sections.

5.3.1 Section 1: Conditions à remplir pour l'octroi d'indemnités

La section 1 fixe le principe selon lequel la Confédération octroie des indemnités pour l'investigation, la surveillance et l'assainissement de sites pollués et pour l'investigation de sites qui se révèlent non pollués. Pour cela, il faut que les dispositions de l'art. 32e, al. 3 et 4, LPE, soient satisfaites.

Les conditions particulières régissant l'octroi d'indemnités pour des mesures d'investigation, de surveillance ou d'assainissement, définies dans des articles distincts, doivent également être satisfaites. Ces art. 10 et 11 fixent les dates à partir desquelles les nouvelles dispositions de la LPE prennent effet. Les auteurs du projet ont veillé à ce qu'aucun cas ne soit traité différemment selon l'ancien et le nouveau droit. Jusqu'ici, les mesures d'assainissement prises à partir du 1^{er} juillet 1997 (entrée en vigueur de la LPE révisée) pouvaient être indemnisées, de même que toutes les investigations et surveillances liées à cet assainissement même si elles avaient été réalisées antérieurement. Afin de rendre la réglementation homogène, toutes les mesures portant sur des sites pollués se référeront désormais à la date du 1^{er} juillet 1997. En ce qui concerne les toutes nouvelles prescriptions, comme le versement d'indemnités pour l'investigation d'un site qui se révèle non pollué, il y a lieu de se référer à l'entrée en vigueur de la LPE révisée (1^{er} novembre 2006).

Par ailleurs, le seuil définissant un cas mineur applicable aux mesures d'assainissement (indemnité de 8000 francs) ne se réfère plus au coût total, mais au coût imputable. Pour les autres mesures, la Confédération souhaite laisser aux cantons le soin de faire une pesée entre la charge de travail occasionnée par une demande d'indemnités et ce qu'elle rapporte.

Les cantons bénéficient d'un autre allègement: aucune décision exécutoire sur la répartition des coûts n'est nécessaire si le coût des mesures de défaillance imputables est inférieur à 100 000 francs; dans ce cas, il suffit de motiver la répartition des coûts.

5.3.2 Section 2: Coûts imputables

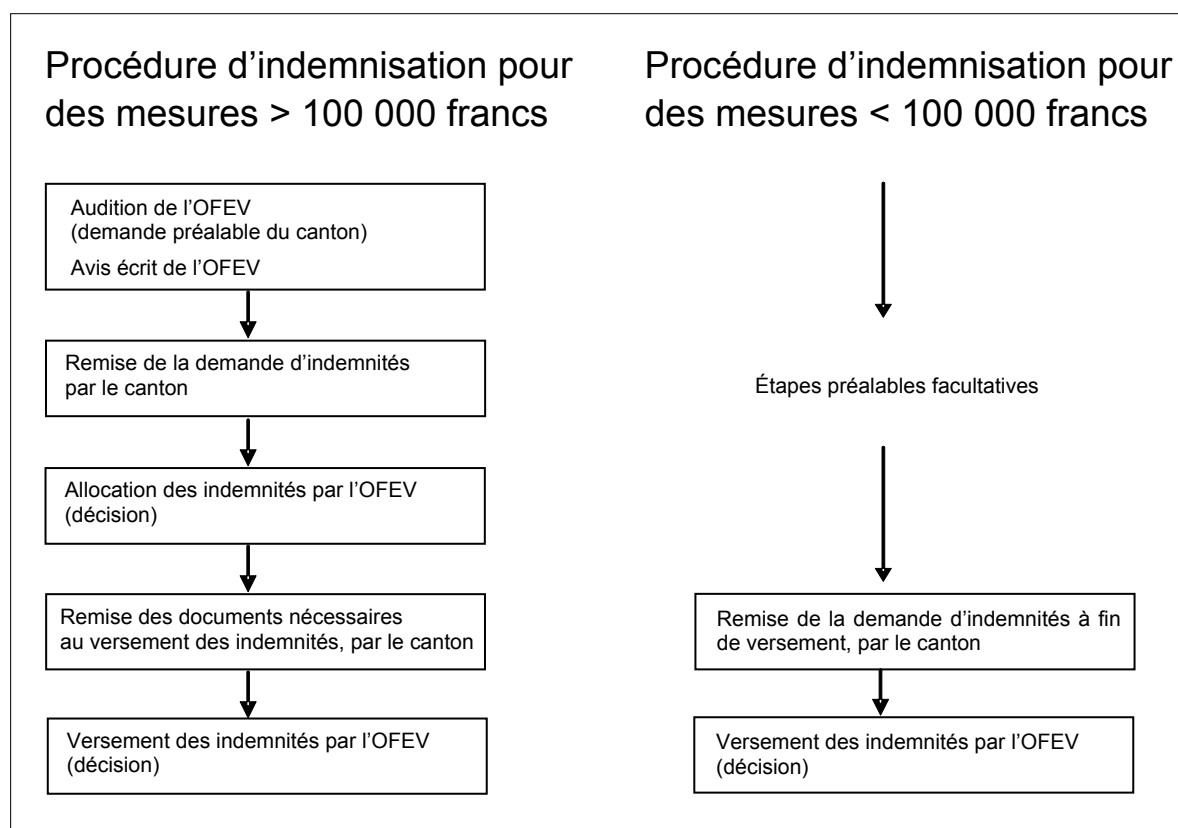
La deuxième section précise quels coûts sont imputables pour les mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement, en se référant à l'ordonnance sur les sites contaminés (OSites). Les coûts d'assainissement imputables sont sensiblement identiques à ceux qui figurent dans l'OTAS actuelle.

5.3.3 Section 3: Procédure

Aucun changement fondamental n'est intervenu dans la procédure de versement des indemnités par rapport à la pratique actuelle. Les dispositions de la nouvelle OTAS se réfèrent à la loi sur les subventions (LSu). Les étapes d'« Audition de l'OFEV », « Demande d'indemnités » et « Allocation et versement des indemnités » sont réglementées à l'échelon

de l'ordonnance. Une nouveauté réside dans l'« Audition de l'OFEV », qui a été intégrée dans l'OTAS pour que les cantons puissent s'accorder avec l'OFEV sur les mesures à prendre. Cette étape était décrite jusqu'ici dans une aide à l'exécution sous la désignation « demande préalable » et déjà utilisée régulièrement par les cantons. Elle permet à l'OFEV d'indiquer assez tôt les directives à suivre pour qu'un projet puisse faire l'objet d'une indemnisation. Elle vise à éviter qu'un canton prononce une décision et que la Confédération refuse ensuite les mesures arrêtées lorsqu'elle traite la demande d'indemnités. Cette nouveauté découle également d'un arrêt du Tribunal fédéral (ATF 131 II 431).

Pour assurer un rapport équilibré entre le travail administratif et le montant des indemnités perçues, la procédure d'indemnisation fait désormais une distinction entre les projets dont les mesures coûtent plus de 100 000 francs et ceux dont les mesures coûtent moins de 100 000 francs. La Confédération souhaite ainsi restreindre au minimum le travail à la charge des cantons pour obtenir des indemnités lorsque le coût total des mesures est inférieur à 100 000 francs, ce qui est surtout le cas de nombreuses investigations préalables et surveillances. La Confédération diffuse à cet effet des informations générales sur les progrès technologiques, l'efficacité économique des mesures et leur compatibilité avec l'environnement. Si un canton tient compte de ces directives, il peut partir du principe que les indemnités lui seront octroyées. Les différentes étapes de la procédure sont résumées dans le tableau suivant.



5.4 Nouveautés principales au chapitre « Exécution »

5.4.1 Possibilité de déléguer le contrôle de la déclaration de la taxe

En vertu des nouvelles réglementations exposées aux chapitres 5.2.1 et 5.2.2, quelque 150 décharges et 100 sociétés exportatrices devront faire l'objet de contrôles annuels por-

tant sur les déchets stockés définitivement et sur les déchets exportés pour être mis en décharge. Cette tâche dépasse notablement les ressources en personnel du service compétent de l'OFEV. Or, il est impératif de contrôler la perception de la taxe selon l'OTAS, sachant que les déclarations sont remplies directement par les personnes assujetties et pour s'assurer qu'elles soient égales devant la loi. Cela concerne principalement les décharges contrôlées pour matériaux inertes, qui seront désormais taxées. Les exploitants de décharges ont en effet demandé expressément à l'OFEV de veiller à ce qu'ils soient traités équitablement. Il faut donc donner à l'OFEV la possibilité de procéder à un contrôle approprié des déclarations de taxes en collaboration avec les cantons et avec le secteur concerné.

5.5. Nouveautés principales au chapitre « Dispositions finales »

5.5.1 Abrogation et modification du droit en vigueur (annexe)

Ordonnance du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets (OTD)

L'OTD ne comprend aucune définition des matériaux d'excavation et déblais non pollués, alors qu'ils représentent le principal flux de déchets en termes de quantités. Jusqu'à présent, cette définition figurait seulement dans la Directive pour la valorisation, le traitement et le stockage des matériaux d'excavation et déblais (Directive sur les matériaux d'excavation, OFEFP, 1999). La proposition visant à exempter de la taxe selon l'OTAS les décharges contrôlées pour matériaux inertes et les compartiments réservés aux matériaux inertes dans lesquels sont déposés exclusivement des matériaux d'excavation et déblais non pollués exige une définition de ces matériaux au niveau de l'ordonnance. Cette précision répond aussi au vœu de nombreux cantons demandant instamment que cette définition importante pour la gestion des déchets soit rendue contraignante. Les dispositions pertinentes de la directive sur les matériaux d'excavation, qui ont fait leurs preuves, doivent donc être intégrées dans l'OTD.

Ordonnance du 26 août 1998 sur l'assainissement des sites pollués (OSites)

Protection contre les atteintes portées aux sols (art. 12): Le besoin d'assainissement des sites pollués est réglementé spécifiquement dans l'OSites en ce qui concerne les eaux souterraines, les eaux de surface et l'air. Mais l'OSites renvoie aux dispositions de la LPE régissant la protection des sols pour l'évaluation du besoin d'assainissement des sols constituant des sites pollués. En vertu de l'art. 34, al. 3, LPE, et de l'art. 10, al. 2, de l'ordonnance du 1^{er} juillet 1998 sur les atteintes portées aux sols (OSol), des mesures d'assainissement de nature technique visant à diminuer la pollution du sol (principalement par décontamination) ne sont exigibles que lorsque le sol pollué est situé dans une zone attribuée par l'aménagement du territoire à l'horticulture, l'agriculture ou la sylviculture. Toutefois, la plupart des sols très pollués se trouvent en zone bâtie, soit hors de ces périmètres. Dans ces secteurs, les seules mesures d'assainissement envisageables en vertu de la législation actuelle sur la protection des sols revêtent la forme de restrictions et d'interdictions d'utilisation. Par conséquent, les mesures plus poussées ne donnent pas droit à des indemnités en vertu de l'OTAS et ne peuvent pas être mises à la charge d'un ancien perturbateur par comportement.

Or une restriction, voire une interdiction d'utilisation, touchant par exemple des enfants, peut être considérée à juste titre comme choquante, surtout si la pollution n'est pas due aux utilisateurs actuels. Il faut que les jardins privés et familiaux, les places de jeux et les autres lieux où des enfants jouent régulièrement puissent aussi faire l'objet de mesures

d'assainissement durables – consistant par exemple à éliminer une butte pare-balles désaffectée – si le sol nécessite un assainissement. L'évaluation du besoin d'assainissement des sols de sites pollués ainsi que les mesures à prendre si un assainissement s'avère nécessaire doivent donc être réglementées directement dans l'OSites, en vertu de l'art. 32c, al. 1, LPE, et non plus comme jusqu'ici dans l'art. 34 LPE et l'OSol. Pour évaluer le besoin d'assainissement, on se référera aux valeurs d'assainissement applicables aux principales substances jouant un rôle dans les sites contaminés. Lorsque l'OSol comprend des valeurs d'assainissement, on utilisera celles-ci. Lorsqu'aucune valeur de concentration n'est dépassée, le sol ne constitue pas un site nécessitant un assainissement au sens de la législation sur les sites contaminés et son évaluation se conforme aux dispositions générales sur la protection des sols de la LPE et de l'OSol. La portée des mesures applicables jusqu'ici pour protéger les sols en vertu de l'OSol ne se trouve donc pas réduite par la nouvelle réglementation.

Exécution (art. 21, al. 1, OSites): L'exécution de l'OTAS au cours des dernières années a révélé que la planification financière est souvent très difficile à établir, faute de vue d'ensemble sur les coûts engendrés. Et l'élargissement du droit à des indemnités compliquera encore la situation. Les besoins financiers découlant de l'OTAS pourront être planifiés beaucoup plus précisément dès lors que les sites inscrits aux cadastres cantonaux qui nécessitent une investigation, une surveillance ou un assainissement seront connus plus tôt. Ces données permettront aussi à l'OFEV d'évaluer régulièrement l'avancement du traitement des sites contaminés à l'échelle nationale et de réagir rapidement aux évolutions inadéquates. Enfin, cette collecte de données satisfait à une demande formulée par les cantons dans le cadre du Réseau suisse de données environnementales (NUD-CH). Il n'en résulte aucun surcroît de travail pour les cantons, car les cadastres des sites pollués doivent de toute façon être accessibles au public, en vertu de l'art. 32c, al. 2, LPE. L'échange de données par voie électronique entre les cantons et l'OFEV fonctionne sans problème.

6. Relation avec le droit européen

L'assainissement des sites contaminés a pris un caractère d'urgence dans tous les pays européens. C'est pourquoi nombre d'entre eux, telles l'Autriche, la France, la Belgique, la Suède, la Grande-Bretagne ou la Finlande, ont introduit dès la fin des années 1980 des instruments de financement étatiques visant à favoriser l'assainissement des sites contaminés. Ces instruments se réfèrent fréquemment à la taxe sur la mise en décharge inscrite dans la directive européenne sur les décharges, qui vise à diminuer le stockage de déchets. D'une manière générale, la taxe moyenne prévue en Suisse, d'environ 10 € par tonne de déchets mis en décharge définitive, est très modeste en comparaison européenne et comparable aux taxes pratiquées en France (15 €/t), en République tchèque (13 €/t) et en Italie (13 €/t). Elle est notablement plus élevée en Grande-Bretagne, (21 €/t), en Finlande (30 €/t), ainsi qu'en Suède (41 €/t), au Danemark (50 €/t), aux Pays-Bas (81 €/t) et en Autriche (jusqu'à 87 €/t). En particulier, la taxe devant s'appliquer aux décharges contrôlées pour matériaux inertes, de moins de 2 €/t, est largement inférieure aux prix pratiqués en Grande-Bretagne (4 €/t), en Autriche (7 €/t), en Italie (10 €/t), en Flandre (10 €/t), etc. Le prélèvement d'une taxe sur le pétrole, sur ses dérivés ou sur les produits chimiques de base, en usage aux Etats-Unis (création du « Superfund »), n'est pas indiqué dans les pays européens, et notamment en Suisse.

7. Conséquences de l'ordonnance

7.1 Conséquences financières et effets sur le personnel

L'élargissement du droit à des indemnités, prévu dans la LPE révisée, accroîtra le nombre de requêtes et par conséquent la charge de travail nécessaire pour les traiter. Mais la simplification de la procédure proposée dans le présent projet de révision ainsi que les démarches standardisées prévues par l'OFEV au lieu de décisions au cas par cas dans les domaines qui s'y prêtent devraient alléger les tâches incombant principalement aux cantons. À titre d'exemple, la standardisation de l'indemnisation relative aux stands de tir a déjà permis de diminuer le nombre d'investigations du sol superflues et de réaliser ainsi des économies de deux à trois millions de francs par an.

7.1.1 Conséquences pour les exploitants de décharges et les exportateurs de déchets

En principe, la charge de travail incombant aux exploitants de décharges et exportateurs de déchets n'augmentera pas. Mais l'élargissement de la taxation aux détenteurs de décharges contrôlées pour matériaux inertes et à presque tous les exportateurs de déchets assujettira davantage d'entreprises à la taxe selon l'OTAS, si bien que certaines d'entre elles devront assumer de nouvelles tâches. Cependant, tous les participants au marché seront alors égaux devant la loi en regard de la taxe. La révision de l'ordonnance sera globalement neutre pour l'économie privée, car le produit total de la taxe restera inchangé (env. 26 millions de francs par an).

7.1.2 Conséquences pour les cantons

La charge de travail incombant aux cantons pour traiter les différentes demandes d'indemnisation augmentera très peu. Certes, les mesures coûtant plus de 100 000 francs requerront désormais une audition préalable obligatoire de l'OFEV. Mais la plupart des cantons utilisent déjà régulièrement cet instrument, réglementé jusqu'à présent au niveau de l'aide à l'exécution. Les cantons devront par contre assumer un surcroît de travail dû aux nombreuses investigations et surveillances – car ces mesures ne donnaient droit à aucune indemnité jusqu'ici, hormis dans le cadre d'un assainissement –, mais il restera modeste grâce à la procédure simplifiée proposée (soumission et traitement des requêtes, décisions concernant la répartition des coûts). Le prélèvement de la taxe concernant les décharges contrôlées pour matériaux inertes pourrait éventuellement occasionner un léger surcroît de travail dans un premier temps. Mais il devrait être largement compensé par la possibilité prévue de mieux vérifier les déclarations de taxes – dont les informations seront également utiles aux cantons.

7.1.3 Conséquences pour la Confédération

L'élargissement de l'indemnisation à l'établissement de cadastres, l'investigation et la surveillance de sites pollués provoquera une augmentation notable du nombre de demandes d'indemnités et de la charge de travail incombant à l'OFEV pour les traiter. Il devra notamment s'assurer des compétences approfondies en matière de cadastre, d'investigation et de surveillance pour y faire face. La publication d'aides à l'exécution concernant les progrès technologiques, l'efficacité économique des mesures et leur compatibilité avec l'environnement est en outre nécessaire pour décharger les cantons le plus possible lors du traitement des demandes selon une procédure simplifiée applicable aux cas les moins coûteux. Un arrêt du Tribunal fédéral l'a d'ailleurs exigé. Par ailleurs, de nombreuses décisions de la Confédération concernant des demandes d'indemnités sont considérées comme pré-

judiciables dans un contexte de politisation croissante du traitement des sites contaminés, si bien que leur évaluation demande un travail considérable.

La charge de travail incombant à l'OFEV pour percevoir la taxe croîtra également du fait que la prise en compte de tous les types de décharges et de tous les déchets exportés pour être mis en décharge fera augmenter le nombre d'entreprises assujetties et le travail de contrôle des déclarations. Le nombre de décharges passera de 51 à environ 150 et celui des entreprises exportatrices de 17 à environ 100. Quelques déclarations frauduleuses ont été décelées au cours des dernières années lors de la perception de la taxe. Le traitement de ces cas a exigé de l'OFEV une procédure exacte et parfaitement fondée aux plans technique et juridique.

Le surcroît de travail à la charge de l'OFEV ou de tiers mandatés pour accomplir des tâches d'exécution sera largement compensé au plan financier. Le fait de contrôler systématiquement mais de manière mesurée la perception de la taxe permettra d'augmenter les recettes de plusieurs centaines de milliers de francs par an. Certains sondages ponctuels réalisés par le passé confirment cette assertion. D'importants montants pourront aussi être économisés lors de l'indemnisation. Des solutions d'assainissement modérées, adaptées aux cas traités, permettent parfois d'épargner des millions. L'application de mesures pertinentes aux nombreux cas de moindre importance génère également une réduction considérable du coût total par effet cumulatif.

2^e partie: Explications relatives aux différents articles

Précision: les articles, alinéas et lettres n'ayant subi aucune modification par rapport à l'OTAS du 5 avril 2000 ne font pas l'objet d'explications particulières.

Chapitre 1: Objet

Art. 1

Let. b: Les taxes perçues ne sont plus seulement utilisées comme jusqu'ici afin de verser des indemnités aux cantons pour l'assainissement de sites contaminés, mais aussi pour procéder à l'investigation et à la surveillance de sites pollués ne devant pas obligatoirement être assainis.

Désormais, des indemnités sont aussi octroyées pour les investigations menées sur un site inscrit au cadastre ou susceptible de l'être et qui révèlent qu'il n'est pas pollué (objet initial de l'iv.pa. Baumberger).

Des indemnités sont octroyées uniquement pour les mesures qui engagent financièrement les pouvoirs publics et qui remplissent les autres conditions fixées par la présente ordonnance. Elles se montent uniformément à 40 % des coûts imputables.

Chapitre 2: Taxe

Art. 2 Assujettissement à la taxe

Cet article précise qui est assujetti à la taxe et quels déchets en sont exemptés.

Al. 2: Lorsque des déchets sont traités ou valorisés en Suisse, une taxe selon l'OTAS est prélevée sur les résidus de cette opération mis en décharge. Dans le cas des déchets exportés pour être traités ou valorisés, il était possible jusqu'ici de stocker les résidus à l'étranger sans payer de taxe. Le nouvel al. 2 vise à supprimer l'inégalité de traitement qui en résulte.

Une taxe est due seulement lorsqu'une part supérieure à 15 % des déchets exportés doit finalement être mise en décharge à l'étranger sous la forme de résidus de traitement ou de valorisation. Ce seuil a pour but de maintenir à un niveau acceptable le surcroît de travail administratif à la charge de l'OFEV et du secteur de l'exportation.

Al. 3: Le stockage dans une décharge accueillant exclusivement des matériaux d'excavation non pollués n'est pas soumis à la taxe. Cette exemption découle de la définition de l'ordonnance sur les sites contaminés selon laquelle les sites dans lesquels sont déposés exclusivement des matériaux d'excavation et des déblais non pollués ne sont pas considérés comme des sites pollués. Dans les décharges pourvues de compartiments séparés pour les matériaux d'excavation non pollués et pour les autres déchets, tels que matériaux inertes et où aucun transfert de polluants d'un compartiment à l'autre ne peut donc avoir lieu, seul le stockage dans le compartiment accueillant les autres déchets est soumis à la taxe. Ce qui est déterminant, c'est le type de décharge dans lequel le compartiment est classé selon l'autorisation d'exploiter. En revanche, la mise en décharge de matériaux d'excavation non pollués est soumise à la taxe si ces matériaux sont mélangés aux autres

déchets.

Cela s'applique par analogie à l'exportation de matériaux d'excavation non pollués pour les stocker dans des décharges appropriées situées en région frontalière à l'étranger.

L'utilisation de matériaux d'excavation non pollués pour assurer les travaux de fermeture d'une décharge (p. ex. comme matériaux de couverture) est considérée comme une valorisation. Elle ne tombe donc pas sous le coup de la présente ordonnance, pour autant qu'elle figure dans un projet bénéficiant d'une autorisation.

En vertu de l'art. 37 de l'ordonnance sur le traitement des déchets (OTD), les dépôts provisoires exploités ne sont pas considérés comme des décharges. Il n'y a donc pas lieu de verser une taxe sur les déchets qui y sont entreposés temporairement.

Art. 3 Taux de la taxe

Al. 1: En vertu de l'art. 32e, al. 2, LPE, le stockage définitif de déchets en décharge contrôlée pour matériaux inertes, décharge contrôlée pour résidus stabilisés ou décharge contrôlée bioactive est assujéti à la taxe selon l'OTAS. Les expériences de ces dernières années révèlent que le prix du stockage définitif subit des variations. Des enquêtes approfondies ont été réalisées afin d'adapter le taux de la taxe à la fluctuation des prix dans le cadre de la présente révision de l'OTAS. Conformément à l'arrêt du Tribunal fédéral du 8 mars 2005 (ATF 1A.71/2004), les prix convenus sur le marché, souvent avec de gros clients, ont été répertoriés en sus des listes de prix officielles en date du 31 décembre 2006. Le taux de retour des questionnaires, proche de 80 %, fut étonnamment élevé, mais il faut dire qu'une discrétion totale avait été promise aux exploitants de décharges. L'inventaire, qui a touché 45 décharges contrôlées bioactives, 12 décharges contrôlées pour résidus stabilisés (y compris les compartiments réservés à ce type de déchets) et 65 décharges contrôlées pour matériaux inertes (les plus importantes avec environ 80 % du volume total stocké), a donné les résultats figurant dans le tableau suivant.

	Décharges contrôlées		
	pour matériaux inertes	pour résidus stabilisés	bioactives
Quantités stockées en 2006 (en t)	2 100 000	186 000	1 200 000
Prix du marché (en CHF/t) *	17,40	101,70	88,35
Prix selon listes (en CHF/t) *	21,00	122,80	106,20
Fourchette de prix (en CHF/t) **	8 - 41	64 - 154	32 - 192
Prix moyen (en CHF/t) ***	19,20	112,25	97,30
Taux de taxation/t (15 % du prix moyen)	3	17	15

* Prix pondérés selon le type et la quantité de déchets; moyenne portant sur toutes les décharges du type considéré.

** Ecart entre la décharge la meilleur marché et la plus chère du type considéré (prix du marché / prix selon listes, pondérés)

*** Moyenne entre le prix du marché et le prix selon listes.

Il reste encore un certain nombre de décharges contrôlées pour matériaux inertes ne disposant pas de balance et qui recensent les volumes stockés (en m³). Pour être en mesure de transformer les mètres cubes en tonnes, l'OFEV a commandé une étude visant à calculer un facteur de conversion moyen pour les différentes catégories de déchets. Ce facteur a une valeur de 1,5 (1 m³ = 1,5 t).

Al. 2: En 2006, des déchets provenant de Suisse ont été stockés dans deux décharges souterraines allemandes. L'enquête n'a porté que sur les prix pratiqués en Suisse pour les différentes catégories de déchets et la pondération n'a considéré que la quantité de déchets exportés depuis la Suisse (29 000 tonnes en 2006). Il en résulte un prix moyen de 139,85 francs sur le marché et de 148,70 francs selon les listes officielles. Le prix moyen global est donc de 144,30 francs par tonne. En appliquant le même pourcentage qu'aux décharges suisses (15 % du prix moyen de mise en décharge), on obtient une taxe de 22 francs par tonne pour les décharges souterraines.

Al. 3: Il est désormais stipulé que le département compétent – le DETEC – doit réexaminer les taux de la taxe tous les cinq ans au moins pour les maintenir conformes aux dispositions légales et engager le cas échéant une modification de l'ordonnance. Il y a également lieu de vérifier si les taux en vigueur doivent être adaptés par le Conseil fédéral afin d'assurer les recettes nécessaires pour les années suivantes.

Art. 5 Déclaration de la taxe

Al. 5: L'intérêt moratoire annuel est désormais de 3,5 %, alors qu'il était de 5 % jusqu'ici. Il correspond aux intérêts moratoires fixés par le Département fédéral des finances concernant l'impôt fédéral direct pour 2007.

Art. 6 Taxation et délai de paiement

Al. 3: Si le montant dû n'est pas versé dans le délai imparti, un intérêt moratoire abaissé à 3,5 % est facturé.

Chapitre 3: Indemnités

Section 1: Conditions à remplir pour l'octroi d'indemnités

Art. 9 Principe

Al. 1: Cette disposition stipule que des indemnités sont octroyées pour l'investigation, la surveillance et l'assainissement de sites si les conditions figurant à l'art. 32e, al. 3 et 4, LPE, sont satisfaites.

En vertu de l'art. 32e, al. 3, LPE, les mesures suivantes peuvent être financées:

- a. l'investigation, la surveillance et l'assainissement des sites pollués sur lesquels plus aucun déchet n'a été déposé après le 1^{er} février 1996, lorsque:
 1. le responsable ne peut pas être identifié ou est insolvable,
 2. le site a servi en grande partie au stockage définitif des déchets urbains;
- b. l'investigation, la surveillance et l'assainissement de sites pollués aux abords de stands de tir sur lesquels aucun déchet n'a été déposé après le 1^{er} novembre 2008, à l'exclusion des stands de tir à but essentiellement commercial;
- c. l'investigation concernant des sites qui se révèlent non pollués.

Selon l'art. 32e, al. 4, LPE, seules les mesures qui respectent l'environnement, sont éco-

nomiques et tiennent compte de l'évolution technologique peuvent faire l'objet d'une indemnisation.

Art. 10 Conditions d'octroi d'indemnités pour des mesures d'investigation et de surveillance

Al. 1, let. a: Des indemnités sont octroyées rétroactivement pour des investigations et des surveillances lorsque les mesures pertinentes ont débuté après le 1^{er} juillet 1997 (entrée en vigueur de la LPE révisée de 1995). Cette disposition est justifiée par le fait que l'OTAS actuelle octroie des indemnités pour des assainissements ayant débuté après le 1^{er} juillet 1997, ce qui permet d'indemniser également les investigations préalables, les investigations de détail et les surveillances réalisées antérieurement. D'après les informations dont dispose l'OFEV, la charge financière ne devrait pas augmenter considérablement.

Al. 1, let. b: Les demandes concernant les mesures d'investigation et de surveillance réalisées avant le 1^{er} novembre 2006 doivent être remises à l'OFEV deux ans au plus tard après l'entrée en vigueur de l'ordonnance modifiée. Le but est d'éviter que des requêtes concernant des mesures achevées soient présentées de nombreuses années plus tard, compliquant ainsi l'établissement des budgets.

Al. 2: Un « seuil du cas mineur » fixé à 100 000 francs est introduit afin d'alléger la procédure en faveur des cantons. Lorsque le coût des mesures d'investigation ou de surveillance prises est inférieur à 100 000 francs, il n'est pas nécessaire de présenter une décision exécutoire sur la répartition des coûts. Il suffit de motiver pertinemment cette répartition.

Al. 3: Les investigations révélant qu'un site n'est pas pollué sont indemnisées si les mesures nécessaires ont débuté après le 1^{er} novembre 2006. Comme cette réglementation représente un nouvel état de fait dans la LPE, aucune indemnité n'est octroyée à titre rétroactif, contrairement au cas de l'investigation de sites pollués. Comme cela s'applique par analogie aux coûts à la charge des cantons, ils ne doivent assumer aucun coût supplémentaire. « Les mesures ont débuté » signifie que les travaux techniques sur le site ont commencé après le 1^{er} novembre 2006.

Art. 11 Conditions d'octroi d'indemnités pour des mesures d'assainissement

Let. a: Comme jusqu'ici, des indemnités sont octroyées pour des assainissements lorsque les mesures pertinentes ont débuté après le 1^{er} juillet 1997.

Let. c: Un « seuil du cas mineur » est assigné aux coûts d'assainissement imputables afin d'assurer un rapport équilibré entre la charge de travail administratif et le montant des indemnités. Ce seuil correspondait jusqu'ici à un coût d'assainissement de 20 000 francs au total. Mais comme les coûts de défaillance représentent une part variable de l'ensemble des coûts dans la plupart des cas, il est plus judicieux de se référer au montant des indemnités. Des indemnités peuvent donc être demandées lorsque celles-ci dépassent 8000 francs. Dans le cas des décharges pour déchets urbains et des stands de tir bénéficiant de subventions fédérales forfaitaires de 40 %, ce montant correspond à un coût d'assainissement imputable de 20 000 francs. On a volontairement renoncé à fixer un « seuil du cas mineur » pour l'investigation et la surveillance, afin que les cantons puissent décider en toute liberté s'ils veulent formuler des requêtes concernant les cas de peu d'importance.

Al. 2: Un « seuil du cas mineur » fixé à 100 000 francs, déterminant la nécessité de rendre une décision exécutoire sur la répartition des coûts, est introduit afin d'alléger la procédure en faveur des cantons dans les cas simples. Lorsque le coût des mesures d'assainissement prises est inférieur à 100 000 francs, il n'est pas nécessaire de présenter une décision exécutoire. Il suffit de motiver pertinemment la répartition des coûts.

Section 2: Coûts imputables

Art. 12 Coûts d'investigation imputables

Let. a: En vertu de l'art. 32d, al. 5, LPE, la collectivité publique compétente prend à sa charge le coût des mesures d'investigation d'un site inscrit au cadastre ou susceptible de l'être s'il s'avère qu'il n'est pas pollué. Est imputable le coût des investigations nécessaires pour établir l'absence de pollution. L'OFEV transmettra aux requérants une information visant à prévenir toute investigation excessive et à garantir l'efficacité de la procédure d'indemnisation. L'important est que les mesures d'investigation soient proportionnées, adaptées au site et qu'elles aient été convenues au préalable avec le canton.

Let. b: Sont imputables les coûts nécessaires à l'appréciation des besoins de surveillance ou d'assainissement d'un site pollué (investigations historique et technique au sens de l'art. 7 OSites). Pour déterminer si ces coûts sont imputables, l'OFEV se réfère aux aides à l'exécution qu'il a déjà publiées, telles que: « Cahier des charges pour l'investigation technique des sites pollués », « Prélèvement d'eau souterraine en relation avec les sites pollués », « Prélèvement d'échantillons et analyse d'air interstitiel » et « Méthodes d'analyse pour échantillons solides ou aqueux provenant de sites pollués et de matériaux d'excavation ». À titre d'exemple, le coût des études réalisées en vue d'éliminer des matériaux pollués ou d'élaborer un projet de construction n'est pas imputable.

Art. 13 Coûts de surveillance imputables

Sont imputables les coûts des mesures visant à surveiller un site pollué d'une manière complète et appropriée. Il y a lieu de faire une distinction entre la surveillance d'un site pollué devant être surveillé, la surveillance d'un site contaminé avant et après son assainissement et la surveillance éventuellement exercée à l'issue d'un assainissement (contrôle de suivi). Sont imputables:

- la planification des mesures;
- l'établissement du besoin de surveillance;
- la stratégie de surveillance à convenir avec le canton;
- l'exécution des mesures nécessaires, telles que mise en place, exploitation et entretien des équipements de surveillance fixés dans la stratégie;
- les prises d'échantillons et les analyses;
- les frais consentis pour établir une documentation.

Art. 14 Coûts d'assainissement imputables

Les coûts d'assainissement imputables sont sensiblement identiques à ceux qui figurent dans l'OTAS en vigueur. Les modifications sont les suivantes:

- Les coûts d'investigation préalable imputables sont réglementés séparément à l'art. 12 en raison de l'élargissement du droit à des indemnités aux investigations.

- Lors du confinement d'un site contaminé (p. ex. au moyen d'un système de parois étanches), les coûts des mesures d'exploitation et d'entretien visant à empêcher la dissémination de polluants ainsi que les frais de surveillance jusqu'à l'achèvement de l'assainissement donnent désormais droit à des indemnités, et non plus seulement les coûts occasionnés par la première mise en place des installations et des équipements pertinents. Sachant que l'assainissement est achevé seulement lorsque ses buts sont atteints, les coûts d'exploitation et d'entretien font aussi partie intégrante de l'assainissement, si bien qu'ils donnent également droit à des indemnités selon la loi.
- L'apport de la preuve que les objectifs de l'assainissement ont été atteints (contrôle de suivi) donnait déjà droit à des indemnités, mais il est désormais intégré explicitement dans cet article.

Section 3: Procédure

La procédure de versement des indemnités subit peu de modifications par rapport à la pratique actuelle. Les nouveautés principales sont les suivantes:

- Intégration de l'« Audition de l'OFEV » (demande préalable) dans l'OTAS. La possibilité de demande préalable, mentionnée dans l'aide à l'exécution de l'OTAS à propos des demandes d'indemnités, a été utilisée très souvent jusqu'ici par les cantons pour traiter les nouveaux cas relevant de l'OTAS. Elle leur donne l'assurance qu'ils peuvent compter sur des indemnités pour un projet donné et dote l'OFEV d'un instrument lui permettant d'indiquer assez tôt les problèmes auxquels une indemnisation pourrait se heurter.
- Simplification de la procédure de versement pour les mesures qui coûteront probablement moins de 100 000 francs (voir aussi le paragraphe 5.3.3). Cette disposition s'applique aux mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement.

Art. 15 Audition de l'OFEV (précédemment « demande préalable »)

Dans les cas nécessitant des mesures coûtant plus de 100 000 francs, il est judicieux pour le canton, dans la perspective de l'indemnisation de ces mesures, de présenter une demande préalable à l'OFEV et de s'accorder avec lui avant d'autoriser les mesures ou de se prononcer à leur sujet. Les documents requis seront présentés aux stades suivants:

- pour les investigations: lorsque le cahier des charges de l'investigation technique a été établi;
- pour les surveillances: lorsque la stratégie de surveillance a été définie;
- pour les assainissements: lorsque l'étude des variantes (« stratégie sommaire ») intégrant les variantes d'assainissement envisageables a été effectuée.

L'audition vise à éviter autant que possible que l'OFEV ne puisse octroyer d'indemnités pour des variantes mises au point et proposées dans le cadre de l'élaboration d'une mesure. Ce pourrait être le cas lorsque des mesures ne tiennent pas compte des progrès technologiques ou présentent un rapport coût-efficacité inacceptable.

La liste des documents nécessaires à l'audition sera communiquée aux requérants au moyen d'une information séparée, devant encore être élaborée par l'OFEV. Il transmettra un avis écrit sur les documents qu'il aura reçus.

Lorsque les mesures coûtent moins de 100 000 francs, le canton peut présenter directement à l'OFEV une demande de versement ou d'allocation d'indemnités (voir chapitre 5.3.3 « Procédure »). Le but de cette simplification consiste à restreindre au minimum le travail administratif nécessaire pour indemniser les cas peu importants relevant de l'OTAS. Cette catégorie devrait principalement comprendre des demandes d'indemnités portant sur des investigations et des surveillances.

Cela signifie en pratique que les mesures peuvent être élaborées et réalisées sans en référer à l'OFEV, la demande de versement d'indemnités pourvue des informations requises étant présentée seulement après leur achèvement. Pour que cette simplification de la procédure d'octroi d'indemnités puisse être mise en œuvre efficacement, il est nécessaire que l'OFEV transmette aux cantons une information sur l'OTAS indiquant, pour chaque mesure, ce qu'il entend par « compatible avec l'environnement », par « efficace du point de vue économique » et par « progrès technologique ». Il tiendra compte à cet effet des aides à l'exécution déjà publiées. Les domaines de la surveillance et de l'assainissement souffrent de lacunes qui devront être comblées en diffusant tout prochainement des informations complémentaires sur l'OTAS.

Art. 16 Demande d'indemnités

Lorsque les mesures ont fait l'objet d'une audition de l'OFEV selon l'art. 15 et que leur mise en œuvre a été décidée par le canton, celui-ci soumet à l'OFEV une demande visant à l'allocation d'indemnités, dans les cas où le coût des mesures dépasse 100 000 francs. Les documents requis seront présentés aux stades suivants:

- pour les investigations, lorsque le canton a pris une décision concernant le cahier des charges de l'investigation technique;
- pour les surveillances, lorsque le canton a pris une décision concernant la stratégie de surveillance;
- pour les assainissements, lorsque le canton a pris une décision concernant le projet d'assainissement.

Al. 1, let. a - f: Les exigences posées aux demandes formulées en vue de l'allocation d'indemnités sont précisées dans cet alinéa. Le niveau de détail des documents tient compte de la complexité et de l'ampleur des mesures.

Al. 1, let. a: Les documents doivent comprendre une description du projet qu'il est prévu de réaliser et indiquer pourquoi il est nécessaire de procéder à l'investigation, à la surveillance ou à l'assainissement d'un site pollué en vertu de l'OSites.

Al. 1, let. b: Le rapport demandé se fonde principalement sur le cahier des charges en ce qui concerne les investigations, sur la stratégie de surveillance en ce qui concerne les surveillances et sur le projet d'assainissement en ce qui concerne les assainissements. Ce rapport doit notamment démontrer que les mesures prévues sont adaptées au cas traité et prennent en compte les progrès technologiques, permettant ainsi d'atteindre les objectifs environnementaux d'une manière économique et respectueuse de l'environnement.

L'appréciation de l'efficacité économique des mesures se base principalement sur une comparaison entre les rapports coût-utilité inhérents aux mesures appropriées. Les mesures visant à améliorer ou à recenser la situation environnementale comme prescrit par la loi donnent en principe droit à des indemnités. En ce qui concerne l'assainissement, ce n'est cependant pas le cas, par exemple, des mesures qui dépassent cet objectif en vue

d'exploiter un site d'une manière plus intensive ou plus rentable.

Al. 1, let. e: Si le canton a rendu une décision exécutoire sur la mise en œuvre d'une investigation, d'une surveillance ou d'un assainissement, il la joindra aussi à la demande.

Al. 1, let. f: Dans les cas satisfaisant à l'art. 10, al. 1, let. c ou à l'art. 11, let. d, il y a lieu de joindre à la demande d'indemnités soit une décision exécutoire sur la répartition des coûts, soit une justification pertinente de la répartition des coûts lorsque le montant total est inférieur à 100 000 francs.

Les exigences posées aux demandes d'indemnités (let. a - f) seront communiquées aux requérants par l'OFEV.

Art. 17 Allocation et versement des indemnités

Lorsque les conditions énumérées à l'art. 16 sont satisfaites, l'OFEV alloue une indemnité et en fixe le montant prévisionnel.

Les dispositions régissant l'allocation et le versement des indemnités correspondent à celles qui figurent dans l'OTAS en vigueur.

Chapitre 4: Exécution

Art. 18 Compétences

Al. 1: L'OFEV publiera chaque année sur Internet des informations concernant les taxes perçues et les indemnités versées. Il a déjà publié au début 2007 des informations de cette nature portant sur 2002 à 2006 et continuera d'utiliser cette forme. En sus des chiffres relatifs aux recettes et aux charges, il communiquera des actualités importantes concernant l'exécution de l'OTAS.

Al. 2: L'OFEV peut déléguer le contrôle de la déclaration de la taxe à une entité externe. Cette tâche annuelle n'occupera vraisemblablement pas plus d'une personne-année. Visant à ce que toutes les personnes assujetties à la taxe soient égales devant la loi, elle sera aussi utile aux cantons dans leurs tâches d'exécution concernant les décharges. Il est prévu qu'elle soit financée par le produit de la taxe perçue en vertu de l'OTAS.

Il y a lieu de contrôler:

- le type et la quantité des déchets mis en décharge en Suisse et à l'étranger;
- la part des résidus du traitement et de la valorisation des déchets exportés qui est mise en décharge (art. 2, al. 2, nouveau);
- les déchets exemptés de la taxe en vertu de l'OTAS, tels que:
 - matériaux d'excavation,
 - déchets minéraux servant à effectuer des travaux de construction dans des décharges (matériaux de construction secondaires ayant valeur de matériaux inertes).

Lors de la mise en œuvre de ce contrôle, il y a lieu d'établir des interfaces avec les inspectoriats existants et les instances de contrôle des décharges déjà opérationnelles au niveau

cantonal. Les cantons, la Direction générale des douanes et les associations professionnelles concernées seront associées à la mise sur pied d'une telle « centrale de contrôle » selon l'OTAS.

Al. 3: Chargé d'assurer l'exécution de la présente ordonnance, l'OFEV est tenu de travailler en collaboration étroite avec les services cantonaux de protection de l'environnement, qui sont notamment compétents pour le contrôle des quantités de déchets stockés définitivement en vertu de l'OTD et pour le traitement des sites contaminés en vertu de l'OSites.

Art. 19 Commission spécialisée

Al. 3: Le nombre de membres de la Commission est augmenté. Dorénavant, l'économie comptera quatre membres, tout comme les cantons.

Al. 4: Dorénavant, les membres de la Commission ne seront plus nommés par l'Office fédéral de l'environnement, mais par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication.

Chapitre 5: Dispositions finales

Art. 20 Abrogation et modification du droit en vigueur

Les explications suivantes concernent les modifications du droit existant portées en annexe.

1. Ordonnance du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets (OTD)

Art. 3, al. 7: Il y a lieu d'insérer dans l'OTD une définition des « matériaux d'excavation et déblais non pollués ». Cette définition comprend des conditions de nature chimique et physique, qui doivent toutes être satisfaites. Les let. a et b portent sur l'origine des matériaux. L'appréciation se base principalement sur le cadastre des sites pollués ainsi que, si nécessaire, sur des analyses chimiques et sur leur comparaison avec les valeurs limites applicables aux matériaux d'excavation et déblais qui figurent dans la nouvelle annexe 3 de l'OTD. La let. c a trait à la composition apparente des déchets tels qu'ils sont produits lors de travaux de construction. Ainsi, ceux-ci ne doivent pas forcément dépasser les valeurs limites de l'annexe 3 OTD. La désignation « en proportion importante » permet à l'autorité compétente de se passer de la définition de cas mineurs. Des matériaux d'excavation ne sont pas pollués du simple fait qu'ils contiennent quelques fragments de tuiles ou débris de racines.

Annexe 3, al. 1: Les « valeurs indicatives U pour matériaux d'excavation non pollués » figurant dans l'annexe 1 de la Directive sur les matériaux d'excavation doivent être reprises telles quelles dans une nouvelle annexe 3 de l'OTD. Elles ont fait leurs preuves et conféré la sécurité juridique voulue à la pratique durant ces huit dernières années. Si aucune valeur limite n'existe pour certaines substances, l'autorité compétente les établit au cas par cas afin de pouvoir apprécier si la composition des matériaux concernés a été modifiée de manière importante au sens de l'art. 3, al. 7, let. a, OTD, puis elle demande l'avis de l'OFEV avant de prendre sa décision. Le but est d'éviter toute divergence entre des valeurs limites déterminées ponctuellement en Suisse. Les valeurs limites applicables aux substances contenues dans les matériaux servent de valeur de base pour les déblais provenant du Pla-

teau suisse.

Annexe 3, al. 2: Il peut arriver qu'aucune valeur limite ne soit applicable à certaines substances détectées dans des matériaux d'excavation ou des déblais, ou alors soupçonnées au vu de l'historique du site. Pour ces substances, l'autorité devra établir des valeurs limites spécifiques aux cas concernés en procédant par analogie avec les valeurs limites listées. Les cantons seront tenus de demander à chaque fois l'accord de l'office fédéral pour s'assurer que leur détermination suive effectivement les mêmes principes et pour garantir la coordination intercantonale. Il en a déjà été ainsi dans la plupart des cas, si bien que cette nouvelle disposition n'engendrera pas de surcroît de travail notable pour les cantons.

Annexe 3, al. 3: En ce qui concerne les matériaux d'excavation et déblais, il faut toujours tenir compte du fait que les teneurs de quelques substances dépassent largement les valeurs limites pour des raisons naturelles – géologiques ou biologiques – dans certaines régions de Suisse. L'autorité compétente prendra cette situation en considération au cas par cas lorsqu'elle fixera des valeurs limites.

2. Ordonnance du 26 août 1998 sur l'assainissement des sites pollués (ordonnance sur les sites contaminés, OSites)

Annexe 1, al. 1: Il arrive régulièrement qu'aucune valeur de concentration ne soit applicable à certaines substances susceptibles de polluer un site en souillant ses eaux. Comme jusqu'ici, l'autorité d'exécution devra établir des valeurs limites spécifiques aux cas concernés, en procédant par analogie avec les valeurs de concentration listées, afin d'apprécier le besoin de surveillance ou d'assainissement. Les cantons seront tenus de demander à chaque fois l'accord de l'office fédéral pour s'assurer que leur détermination suive effectivement les mêmes principes et pour garantir la coordination intercantonale. Il en a déjà été ainsi dans la plupart des cas, si bien que cette nouvelle disposition n'engendrera pas de surcroît de travail notable pour les cantons.

Art. 12 Protection contre les atteintes portées aux sols

Al. 1: Dorénavant, la nécessité d'assainir des sites pollués pour protéger des personnes, des animaux et des plantes doit être réglementée directement dans l'ordonnance sur les sites contaminés, sur la base de l'art. 32c LPE. Ainsi, l'OSites régira aussi le besoin d'assainissement des sites pollués en ce qui concerne le sol, comme c'était déjà le cas pour la protection des eaux souterraines, des eaux de surface et de l'air. Cette réglementation vise principalement à réduire la pollution des sols très pollués se trouvant en périmètre bâti, afin que ces terrains puissent de nouveau être utilisés conformément à la zone dans laquelle ils se trouvent, par exemple comme jardins familiaux ou comme places de jeux. Si une pollution requiert un assainissement, les seules mesures envisageables à cet effet sont la décontamination et le confinement pour les sols également. Sachant que les restrictions d'utilisation ne satisfont généralement pas aux exigences d'efficacité à long terme posées à l'art. 18, al. 1, let. b, OSites, la let. c de l'art. 16 OSites peut être abrogée. Ces nouvelles dispositions concernant l'assainissement doivent aussi être applicables aux sols ayant seulement fait l'objet d'une restriction d'utilisation en vertu de la législation actuelle.

Al. 2: Il reste cependant pertinent de prononcer certaines restrictions d'utilisation du sol, par exemple par l'agriculture, lorsqu'une pollution du sol ne nécessitant pas un assainissement dépasse un seuil d'investigation selon l'OSol et présente un danger pour certaines affecta-

tions. A chaque fois qu'un sol constituant un site pollué ou une partie de site pollué ne doit pas obligatoirement être assaini parce qu'il ne dépasse pas les valeurs de concentration de l'OSites, ce sont les critères et les mesures prévus par la législation sur la protection du sol qui s'appliquent. Il en va de même pour l'évaluation des atteintes portées par les sites pollués aux sols considérés comme biens dignes de protection.

Annexe 3, al. 1: Si des valeurs de concentration font défaut pour certaines substances lorsqu'il s'agit d'apprécier le besoin d'assainissement d'un sol constituant un site pollué, il y a lieu de procéder par analogie avec l'al. 1 de l'annexe 1.

Les valeurs de concentration proposées pour l'évaluation du besoin d'assainissement de sols sont énumérées dans deux listes intitulées « Sites utilisés à des fins agricoles ou horticoles » et « Sites dans les jardins privés et familiaux, sur des places de jeux et d'autres lieux où des enfants jouent régulièrement ». La deuxième se réfère principalement aux sols des installations de loisirs, telles que piscines, places de sport, parcs, arrière-cours, etc.

Les valeurs de concentration énumérées à l'annexe 3 pour les sites utilisés à des fins agricoles ou horticoles correspondent aux valeurs d'assainissement figurant dans l'OSol actuelle. Les valeurs de concentration applicables aux sites comprenant des jardins privés et familiaux, des places de jeux et d'autres lieux où des enfants jouent régulièrement ont été dérivées à partir des valeurs de concentration applicables à l'eau figurant dans l'annexe 1 OSites, car le principal danger réside ici dans l'ingestion orale de terre. Les substances ayant la même nocivité quand elles se trouvent dans l'eau doivent aussi être considérées comme étant de même nocivité lorsqu'elles sont ingérées oralement (« on doit aussi pouvoir manger ce qu'on peut boire »). Cela permet de poser une base comparable en matière de toxicologie humaine et d'éliminer les divergences gênantes dans la mesure du possible. Comme seuls les enfants ingèrent habituellement de la terre en grandes quantités sur de longues périodes, leur vulnérabilité élevée a été dûment prise en compte. La quantité ingérée quotidiennement par les enfants est beaucoup plus basse (absorption d'eau potable par des adultes: 2 litres/jour, absorption de matériaux tirés du sol par des enfants: 500 mg/jour), la durée d'exposition est nettement plus courte (exposition des adultes à l'eau potable: 70 ans, exposition des enfants aux matériaux tirés du sol: 12 ans) mais le poids des consommateurs est notablement plus faible (adultes: 70 kg, enfants: 15 kg) que pour l'absorption d'eau de boisson par des adultes. En revanche, on a admis que l'enfant ingère la même quantité de substances contenues dans le sol qu'en buvant de l'eau potable. Il s'agit là d'une « hypothèse du pire » en regard de la nature des matériaux et des substances en cause, mais elle est certainement justifiée dès lors qu'il est question de protection des enfants. On a aussi admis une valeur largement conservatrice pour l'ingestion de matériaux tirés du sol, sachant que des études effectuées tout récemment par le Ministère allemand de l'environnement, de la protection de la nature et de la sécurité nucléaire tablent sur une valeur moyenne de 53 mg/jour seulement. La conversion se base enfin sur le temps d'exposition admis dans la présente étude, qui est de 12 ans et non de 3 à 5 ans seulement comme dans d'autres études. Par ailleurs, l'inhalation de substances et leurs effets sur la peau n'ont pas été pris en compte, comme le fait par exemple l'autorité américaine en charge de l'environnement (US-EPA) pour fixer les « Soil Screening Levels » (SSL) applicables aux zones résidentielles. Ce compromis avait déjà été consenti lorsqu'il s'était agi de fixer les valeurs de concentration relatives à l'eau. Avec cette manière de calculer, les valeurs d'assainissement tirées de l'OSol et les SSL de l'US-EPA ont le même ordre de grandeur. L'évaluation des teneurs en substances volatiles des couches supérieures du sol en vue de déterminer leur action sur le long terme peut être problématique. Mais des solutions raisonnables devraient pouvoir être trouvées en combinaison avec les mesures de l'air interstitiel effectuées dans le cadre de la protection contre la pollution atmosphé-

rique (art. 11 OSites). Enfin, les substances ayant une valeur de concentration supérieure à 5000 mg/kg ne figurent pas dans la liste.

Art. 16 Mesures d'assainissement

Les nouvelles dispositions concernant l'assainissement des sols constituant des sites pollués au sens de l'ordonnance sur les sites contaminés doivent aussi pouvoir s'appliquer aux sols faisant seulement l'objet d'une restriction d'utilisation en vertu de la législation en vigueur jusqu'ici. Cette réglementation vise principalement à réduire la pollution des sols très pollués se trouvant en périmètre bâti, afin que ces terrains puissent de nouveau être utilisés conformément à la zone dans laquelle ils se trouvent, par exemple comme jardins familiaux ou comme places de jeux.

Art. 21 Exécution

Al. 1: Dès le moment où le droit à des indemnités est étendu aux mesures d'investigation et de surveillance, l'OFEV a besoin d'une vue d'ensemble des sites devant faire l'objet d'une investigation, d'une surveillance ou d'un assainissement pour être en mesure d'estimer le personnel et les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre de l'OTAS et d'établir les budgets pertinents. Il est aussi important pour la Confédération et pour les cantons de disposer d'une vue d'ensemble du traitement des sites contaminés à l'échelle nationale. Enfin, cette collecte de données satisfait à une demande formulée par les cantons dans le cadre du Réseau suisse de données environnementales (NUD-CH). En ce qui concerne les indemnités octroyées pour établir les cadastres des sites pollués au sens de l'art. 32e, al. 3, let. a, LPE, les cantons transmettent déjà les données pertinentes à l'OFEV par voie électronique, si bien que les services de l'environnement n'auront pas de surcroît de travail notable.