

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

à l'appui

d'un projet de loi modifiant la loi sur le fonds cantonal des eaux et la loi concernant le traitement des déchets

en réponse

- à la motion du groupe libéral-radical 15.113, du 20 janvier 2015, « Politique en matière d'assainissement de sites industriels pollués »**
- à la motion du groupe socialiste 10.158, du 1^{er} septembre 2010, « Gestion des sites pollués »**

(Du 27 mars 2017)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Le rapport revient sur huit ans de pratique cantonale en matière de sites pollués. Un retour d'expériences sur les frais encourus à charge de l'État et l'avancement de l'étude des sites recensés dans le cadastre cantonal CANEPO est présenté. Il résume le financement des tâches incombant à la collectivité, il identifie quelques lacunes dans la réglementation en vigueur et esquisse quelques pistes d'évolution envisageables. Pour le financement des tâches incombant à l'État, la provision inscrite à son budget nécessite une adaptation régulière. Or, un financement par un fonds dédié permettrait à l'État d'assurer toutes les obligations qui découlent directement de la législation fédérale. Une adaptation de la loi sur le fonds cantonal des eaux est ainsi proposée pour financer de façon cohérente et durable l'assainissement des sites pollués, ce qui contribue en effet à garantir une bonne qualité des eaux dans le canton. Cela est possible sans préteriter les autres mesures et travaux liés à l'évacuation, au traitement des eaux et à l'alimentation en eau potable. En conséquence, il est proposé de classer la motion 10.158 « Gestion des sites pollués » du groupe socialiste.

Par ailleurs, en réponse à la motion 15.113 « Politique en matière d'assainissement de sites industriels pollués », ce rapport présente également un état des lieux du droit et des obligations de l'État en relation avec le démantèlement, l'assainissement ou la déconstruction d'anciennes installations industrielles et bâtiments. Il montre quand l'exécution des mesures peut être garantie par une hypothèque légale et quand l'État peut être amené à assumer les coûts de mesures liées à la pollution de sites industriels.

Le démantèlement d'installations et bâtiments industriels est concerné de façon restreinte par le droit des sites pollués. Dans le cas d'anciennes installations et bâtiments industriels, l'intervention de l'État est subsidiaire et conditionnée par l'élimination des seuls déchets, lorsque le responsable est inconnu, insolvable ou n'existe plus (société radiée) ou dans la mesure où il existe un danger pour l'environnement.

L'hypothèque légale de l'article 16g LTD est à même de fournir une sécurité pour les coûts des mesures, dès lors que le produit de la vente de l'immeuble peut couvrir les frais engagés. Le nouvel article 32d^{bis} LPE, introduit en 2014 (garantie des frais), est utile lorsque le responsable de la pollution est connu ou solvable. C'est ce mécanisme qui a récemment été mis en œuvre dans le cas de la raffinerie valaisanne.

Ces deux outils sont complémentaires pour garantir l'exécution des mesures et diminuer le risque pour la collectivité publique de devoir assumer des coûts engendrés par des tiers.

Ils ne sont cependant pas applicables en cas de cessation d'activité d'une entreprise, lorsque le site industriel n'est pas soumis à la législation sur les sites pollués. L'effectivité du démantèlement dépend alors d'autres facteurs tels que la solvabilité de l'exploitant, l'intérêt d'un repreneur ou d'un investisseur, la nature des éventuels polluants, la menace sur la santé, etc.

Dès lors que la valeur économique ou le potentiel de valorisation d'un terrain offre souvent d'intéressantes perspectives d'investissements, il n'est pas jugé utile de légiférer dans ces situations très rares. En conséquence, il est également proposé de classer la motion 15.113 « Politique en matière d'assainissement de sites industriels pollués » du groupe libéral-radical.

1. INTRODUCTION

La motion 15.113 « Politique en matière d'assainissement de sites industriels pollués » du groupe libéral-radical, amendée par le groupe socialiste, a été acceptée le 28 avril 2015. Elle demande au Conseil d'État un rapport d'information comportant :

- a) d'une part, un état des lieux concernant l'application de l'article 16g de la loi concernant le traitement des déchets (LTD) (RSN 805.30) relatif à la possibilité de garantir l'exécution des mesures par une hypothèque légale et une réflexion quant à l'application des mesures de substitution à prendre pour le démantèlement d'anciennes installations industrielles, l'assainissement des bâtiments les ayant abritées, de même que l'éventuelle déconstruction desdits installations et bâtiments ;
- b) d'autre part, dans l'hypothèse où l'article 16g LTD serait inapplicable, l'évaluation de la nécessité d'adopter une base légale qui protège les intérêts de la collectivité publique en cas de cessation d'activité d'une entreprise nécessitant le démantèlement des installations industrielles, l'assainissement du site au sens de l'OSites et des bâtiments les ayant abritées, de même que l'éventuelle déconstruction desdits installations et bâtiments et en particulier une détermination quant à l'application des alinéas 1 et 2 de l'article 32d^{bis} de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) et une analyse des conséquences liées à l'application de l'alinéa 3 de cet article.

Le Conseil d'État remercie les motionnaires d'avoir pris la peine d'aborder ce sujet. Les questions précises posées s'inscrivent dans un contexte complexe, du point de vue juridique, environnemental et économique, qu'on ne saurait éluder. Il profite de l'occasion pour élargir la discussion à l'ensemble des questions relatives aux sites pollués. C'est la raison pour laquelle l'état des lieux sollicité (ci-dessous ch. 4) sera précédé d'une explication du cadre légal et de son champ d'application (ci-dessous ch. 2) et du déroulement d'une procédure ordinaire (ci-dessous ch. 3).

De plus, dans le cadre du traitement du budget 2017, le Conseil d'État a proposé un amendement, adopté par le Grand Conseil, modifiant le financement de l'assainissement des sites pollués.

Il est prévu à l'avenir d'assumer ces charges par le biais du fonds cantonal des eaux.

2. LE CADRE LÉGAL

2.1. Le droit fédéral

La loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01), du 7 octobre 1983, contient à son chapitre 4 « Déchets » une section 4 relative à l'assainissement des sites pollués par des déchets avec les articles 32c à 32e LPE (en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2006). En substance, ces dispositions instituent une obligation d'assainir (art. 32c, al. 1 LPE) et une obligation de recenser les sites pollués sur un cadastre public (art. 32c, al. 2 LPE). S'agissant de la prise en charge des frais, l'article 32d LPE prévoit que celui qui est à l'origine des mesures nécessaires assume les frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement du site pollué (al. 1). La collectivité publique compétente prend à sa charge la part de frais due par les personnes à l'origine des mesures, qui ne peuvent être identifiées ou qui sont insolvables (al. 3). Entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014, l'article 32d^{bis} traite de la garantie de la couverture des frais précités.

Enfin, l'ordonnance sur l'assainissement des sites pollués, du 26 août 1998 (OSites ; RS 814.680) concrétise les notions précitées et précise le déroulement de la procédure, avec les diverses investigations. Elle établit que la nécessité des mesures est fonction du danger qu'exerce la pollution sur les eaux souterraines ou de surface, sur la fertilité et la qualité sanitaire du sol vivant ou sur l'air dans des locaux dans lesquels séjournent des personnes de façon prolongée.

S'agissant de l'exécution des mesures, l'OSites contient une disposition importante (art. 20) en vertu de laquelle les mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement doivent être exécutées par le détenteur du site pollué (c'est-à-dire le propriétaire actuel du terrain ou l'exploitant de l'industrie qui s'y trouve), même s'il n'est pas à l'origine de la pollution.

2.2. Le droit cantonal

Le chapitre III bis de la loi concernant le traitement des déchets (LTD ; RSN 805.30), du 13 octobre 1986, et les articles 16a à 16g LTD mettent en œuvre le droit fédéral.

En substance, l'obligation d'assainir les sites pollués (32c LPE) qui incombe aux cantons revient à l'État (art. 16a LTD), lequel veille à l'assainissement des décharges contrôlées et des autres sites pollués par des déchets, au sens de l'OSites.

La personne à l'origine de la pollution assume les frais (art. 32d, al. 1 LPE et 16b LTD). L'État rend une décision sur la répartition des frais (art. 16c LTD). L'article 16d LTD vise les cas de prise en charge des frais par l'État (anciennes décharges, stands de tir, mesures urgentes, substitution des personnes responsables non identifiées ou insolvables et frais dus par le détenteur du site qui ne pouvait pas avoir, malgré toutes les précautions, connaissance de la pollution).

Il faut signaler une particularité du droit cantonal, dans le sens où le canton assume les frais de dépollution des décharges publiques et stands de tirs, même s'il ne les a jamais exploités, déchargeant ainsi les communes et les sociétés de tir responsables de frais qui leur incomberaient ordinairement. C'est le fruit du consensus trouvé à l'époque, consécutivement au refus du modèle de financement proposé par le Conseil d'État (Rapport 07.045 du 19 septembre 2008 ; Rapports 08.026 et 08.027 du 23 juin 2008). La législation cantonale va au-delà des exigences du droit fédéral s'agissant des frais que le canton doit prendre en charge.

L'État est en droit de faire exécuter les décisions entrées en force aux frais de celui qui est à l'origine des mesures (art. 16f LTD, exécution par substitution) et de faire inscrire une hypothèque légale en garantie des frais d'exécution par substitution (art. 16g LTD).

Enfin, le tableau législatif est complété par l'arrêté sur les sites pollués (AsiPol ; RSN 805.302), du 11 février 2009, qui prévoit que le service de la protection de l'environnement (SENE) est l'autorité compétente en matière de sites pollués. Cet arrêté donne la compétence au SENE de tenir à jour le cadastre des sites pollués, d'évaluer et de demander les mesures d'investigations nécessaires, d'examiner et de se déterminer sur la participation financière aux mesures sur la base des dispositions légales fédérales, cantonales et d'une planification financière et de rendre les décisions sur les frais.

2.3. Le champ d'application du droit des sites pollués et terminologie

2.3.1. L'application de l'OSites

La notion de sites pollués est très restrictive (art. 2 OSites). Il s'agit exclusivement des lieux suivants :

- a) des décharges désaffectées ou encore exploitées et tout autre lieu de stockage définitif de déchets (exemple typique : la décharge de Bonfol),
- b) des installations ou des exploitations désaffectées ou encore exploitées dans lesquelles ont été utilisées des substances dangereuses pour l'environnement (exemple : une usine où du perchloroéthylène a été utilisé, installation de tir),
- c) des lieux d'accident pollués à la suite d'événements extraordinaires, pannes d'exploitation y comprises (exemple : camion qui perd les hydrocarbures qu'il transporte).

Le fait que des substances dangereuses pour l'environnement soient présentes dans les matériaux de construction ou dans la structure d'un immeuble (par exemple l'amiante, peinture au plomb) ne signifie pas qu'elles y ont été stockées. L'amiante n'est pas un déchet qu'on a stocké dans l'immeuble, de sorte que l'immeuble qui en contient n'est pas un site pollué au sens des lois précitées. Le Tribunal fédéral l'a confirmé en 2009 (ATF 136 II 142). Un site est donc pollué, au sens de la loi, non seulement lorsque la pollution du sol (ou du sous-sol) représente une menace pour l'environnement ou l'homme, mais encore lorsqu'il répond à la définition de *lieu* selon l'OSites.

2.3.2. La notion de l'assainissement

Au sens étroit de la loi, l'assainissement consiste uniquement en des mesures prises pour supprimer la menace sur un site pollué au sens de la LPE et de l'OSites. La notion juridique d'assainissement est donc bien plus restreinte que son acception courante en génie civil ou dans la construction, qui peut viser aussi des opérations de nettoyage, de désinstallation ou de démantèlement d'un site. Par exemple, le cas Electrona à Boudry consistait en un nettoyage des déchets, qui n'était pas imposé par l'OSites. La dépollution de radiers contaminés ou le désamiantage ne constituent donc pas un assainissement au sens étroit. Le présent rapport d'information porte uniquement sur les cas soumis à la LPE, à l'OSites et à la LTD, chapitre III bis.

2.3.3. Cas non-soumis à l'OSites (aperçu)

Lorsque la LPE, l'OSites (et par voie de conséquence les articles 16a à 16g LTD) ne sont pas applicables (cas d'ouvrages souillés, de peintures au plomb ou de l'amiante), il n'en demeure pas moins que la santé des occupants d'un immeuble peut être mise en danger. Dans ces cas, la protection de la santé relève des droits de la santé (art. 19 al. 2 de la loi de santé, du 6 février 1995), des constructions (art. 46 ss de la loi sur les constructions, du 25 mars 1996) et de la salubrité publique (règlement concernant les commissions de salubrité publique et la police sanitaire, du 2 mai 2001), en vertu desquels la commune ou sa commission de salubrité peut prononcer l'interdiction d'occuper l'immeuble, d'exploiter le bâtiment ou ordonner des mesures constructives. Les prescriptions sur la protection des travailleurs appelés à intervenir sur un chantier doivent aussi être observées.

2.3.4. Sans dangers liés aux pollutions : la gestion des déchets

En cas de cessation d'activité d'une entreprise, en l'absence de pollution susceptible de mettre en danger l'environnement ou la santé, l'OSites et les articles 16a ss LTD ne sont pas applicables à un démantèlement d'installations et de bâtiments industriels ou à leur assainissement (au sens large, de nettoyage). Dans ce cas, à condition de répondre à la définition, les éventuels déchets ordinaires issus du démantèlement sont soumis au régime de l'article 32 LPE et de l'ordonnance sur les déchets (OLED, du 4 décembre 2015), en vertu desquels le propriétaire ou l'exploitant est tenu de les éliminer à sa charge, en sa qualité de détenteur des déchets. Le détenteur doit également s'occuper de l'élimination des déchets spéciaux et des autres déchets (art. 8 et 14 LTD). Le canton n'intervient qu'à titre subsidiaire si le détenteur est inconnu ou insolvable (art. 32, al. 2 LPE et 31, al. 1 LTD) et dispose cas échéant d'une action récursoire (art. 31, al. 2 LTD). La commune s'occupe des déchets urbains issus du démantèlement (art. 5 LTD). Ces dispositions ne s'appliquent qu'aux déchets consécutifs au démantèlement, on ne saurait les appliquer pour financer la désinstallation. Enfin, la qualité du détenteur des déchets peut varier, notamment lors de l'application des règles en matière de poursuites, qui dessaisissent la personne à l'origine des déchets de son patrimoine et qui diffèrent selon qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une personne morale, d'un bien en copropriété, etc. Ces aspects dépassent le cadre fixé par les questions des motionnaires et doivent être réglés au cas par cas.

En cas de faillite du détenteur et à défaut d'autres nouveaux propriétaires identifiés (par exemple une banque créancière), la collectivité publique deviendrait détentrice des déchets éventuellement produits sur ce chantier et devra assumer le coût de leur élimination, en application de l'article 32 LPE.

En réponse aux questions soulevées par la motion, on retiendra que :

- a) Le démantèlement et la déconstruction d'installations et bâtiments industriels ne sont concernés par le droit des sites pollués que dans la mesure où les conditions de l'article 2 OSites sont remplies (menaces pour l'environnement : voir point 2.3.1).
- b) S'agissant des anciennes installations industrielles et des bâtiments les ayant abritées, l'intervention de l'État est subsidiaire et conditionnée au fait que les objets à éliminer constituent bien des déchets et que le responsable soit inconnu, inexistant (société radiée, par exemple) ou insolvable et dans la mesure où un danger pour l'environnement est avéré.

3. DÉROULEMENT D'UNE PROCÉDURE OSites (hors urgences)

La procédure débute par une *évaluation préliminaire* qui implique la localisation et l'identification d'un site selon les informations dont dispose le SENE. Le propriétaire actuel de l'immeuble est informé de la volonté d'inscrire le site au cadastre des sites pollués (CANEPO). Il prend position et adresse souvent des informations historiques supplémentaires sur l'utilisation de l'immeuble. Le SENE rend, si cela est souhaité, une décision en constat du potentiel polluant et *procède ensuite à l'inscription* au CANEPO.

L'investigation préalable est nécessaire lorsque l'évaluation préliminaire ne permet pas d'exclure tout risque pour les personnes et l'environnement. Elle définit si le site a besoin d'une surveillance ou d'un assainissement. Elle se scinde en deux parties : d'abord *l'investigation historique*, destinée à cibler l'affectation du lieu, l'exploitation du bâtiment, les produits utilisés. Cette étape permet, soit de conclure que le site n'est pas pollué (radiation du cadastre), soit qu'il est pollué et ne nécessite pas de mesure (phase 1).

A défaut, succède une *investigation technique* qui se fait au moyen d'analyse des polluants dans le sous-sol (fouilles, forages, etc.), afin de préciser la pollution et son incidence sur l'eau, le sol ou l'air. Cette étape permet de déterminer si le site pollué demeure sans danger, nécessite une surveillance ou s'il est contaminé et doit être assaini.

Si un assainissement est nécessaire, on procède alors à une *investigation de détail* dont l'objectif est de fournir, sur la base des informations recueillies lors des phases précédentes, des données plus précises relatives au type et à l'ampleur de la pollution, ainsi qu'aux atteintes qu'elle est susceptible d'engendrer. Les données permettent de fixer l'urgence et les buts de l'assainissement. L'autorité exige du détenteur qu'il fournisse un projet d'assainissement, puis elle rend une décision formelle qui fixe les buts, les mesures, les délais et le suivi (art. 18 OSites). Ensuite, l'assainissement est *exécuté* et l'évolution du site est suivie.

Pendant la procédure, le détenteur du site, à qui incombe la charge d'effectuer les investigations nécessaires (art. 20 OSites), avance les frais. La *décision de répartition des frais* peut intervenir dès que tous les protagonistes sont identifiés, quant à leur rôle et leur durée de possession du site, c'est-à-dire au plus tôt à l'issue de l'investigation préalable (en fixant simplement une clé de répartition), au plus tard après l'exécution de l'assainissement, en répartissant les frais alors connus. Il est possible de scinder la procédure en deux (d'abord la décision sur la clé de répartition, puis celle sur la répartition des frais). L'État prend en charge les frais d'investigation lorsqu'un terrain se révèle finalement non pollué (art. 32d, al. 5 LPE). La *question de la garantie* n'intervient pratiquement pas avant l'investigation technique (avant, les coûts ne peuvent pas être précisés) et devra être résolue idéalement avant l'exécution de l'assainissement.

Cependant, seule l'investigation de détail permet de bien chiffrer les coûts de l'assainissement et donc de fixer une garantie réaliste.

Le séquençage de la procédure est déterminé par l'OSites et tend à respecter le principe de la proportionnalité. Chaque étape va déterminer l'ampleur de la suivante : on ne demande pas à un détenteur de commencer à carotter intégralement son terrain tant qu'on n'a pas localisé l'endroit où se trouvent les polluants. D'où l'intérêt, par l'investigation historique, de savoir dans quels locaux se situaient, par exemple, des ateliers de galvanoplastie.

4. ÉTAT DES LIEUX

En novembre 2016, les sites inscrits au cadastre des sites pollués (CANEPO) se répartissent comme suit :

STATUT DES SITES POLLUÉS INSCRITS	Aires d'exploitations	Buttes de tir	Décharges et remblais	Accidents	TOTAL	pas de mesures	nécessitant mesures
Pas d'atteintes à craindre : on ne s'attend à aucune atteinte nuisible ou incommode	245	33	141	6	425	58%	
déjà investigués ou assainis : ne nécessitent ni surveillance ni assainissement	26		26		52	7%	
Mesures nécessaires : doivent être investigués afin de déterminer s'ils nécessitent une surveillance ou un assainissement	128	3	97	2	230		31%
nécessitent une surveillance	3		9		12		2%
nécessitent un assainissement	1	10	1		12		2%
TOTAL (état: nov. 2016)	403	46	274	8	731	65%	35%

4.1. Décharges et buttes de tir

Notre rapport au Grand Conseil de 2008 (08.027) avait cité quinze décharges à examiner en premier lieu dans la perspective d'un éventuel assainissement. Ces études ont été menées ou sont encore en cours selon la procédure par étapes, décrite au chapitre 3 ci-dessus. En outre, dix-huit autres décharges environ ont fait l'objet de telles investigations, pour lesquelles entre 500'000 et 800'000 francs ont été investis par année.

Deux assainissements de buttes d'installations de tir à 300 m, situées en zone de protection des captages d'eau, ont été réalisés. Ces deux sites ont été retirés du cadastre.

En 2009, la poursuite des assainissements avait été suspendue et renvoyée à une échéance ultérieure, dans un contexte de réductions des attributions financières à partir du crédit-cadre. Par la suite, une priorité environnementale a été consacrée à la conduite des investigations pour les décharges.

4.2. Sites industriels

4.2.1 Objets à charge de l'État

S'agissant des « sites industriels pollués », objets de la motion 15.113, seuls les coûts des mesures reconnues comme nécessaires au sens de l'OSites sont ainsi pris en charge par l'État en vertu de l'article 16d LTD, pour :

- les sites dont les personnes physiques ou morales responsables de la pollution n'ont pas pu être identifiées ou sont insolvables (art. 16d LTD, let c ; sites dits orphelins),
- les sites dont les propriétaires ne pouvaient, de bonne foi, pas avoir eu connaissance de la pollution,
- les interventions urgentes ou préventives.

Ces dispositions s'appliquent dans des circonstances précises, ne couvrant de surcroît souvent qu'une partie des coûts engagés.

Sur la base du droit fédéral (art. 32d, al. 5 LPE), l'État est en outre tenu de rembourser les frais pour les investigations menées sur des sites qui se sont avérés non pollués. Dans ces cas, le financement des coûts serait assuré par l'État, au même titre que pour les décharges et autres responsabilités incombant à l'État.

Entre 2009 et 2015, le canton a dépensé environ 400'000 francs au titre de la défaillance dans six cas, soit pour des responsables qui n'existaient plus ou étaient insolvables.

Le cas du site industriel CISA à La Chaux-de-Fonds doit être mentionné à part, dans la mesure où l'État avait conduit un assainissement entre 1999 et 2005, puis surveillé durant une période de dix ans la pollution résiduelle, qui s'avère toujours importante. À ce jour, les coûts à charge de l'État s'élèvent pour ce site à environ 1,9 millions de francs, dont 700'000 francs sont indemnisés par le fonds OTAS de la Confédération.

En outre, on mentionnera le plan d'action Radium, mis en œuvre par l'Office fédéral de la santé publique et qui comprend l'assainissement d'une dizaine de bâtiments situés dans notre canton, en particulier dans la ville de La Chaux-de-Fonds. En 2016, l'autorité fédérale a sollicité le canton pour une contribution directe, bien que la problématique des contaminations radioactives soit en principe entièrement de sa compétence. Il s'agit d'une participation exceptionnelle et volontaire de 30'000 francs par année sur la période 2017-2019.

4.2.2. Cas concrets, procédure et hypothèque légale

Sous l'angle de l'ordonnance sur les sites contaminés (OSites), les sites industriels pollués appartiennent aux aires d'exploitations. Les mesures d'investigation et d'assainissement éventuelles sont à engager par leurs détenteurs. En l'état (novembre 2016), environ 128 sur 403 aires d'exploitations (hors buttes de tir, décharges et lieux d'accident, voir début chap. 4) inscrites au cadastre neuchâtelois des sites

pollués (CANEPO) sont encore qualifiées comme « nécessitant une investigation afin de déterminer si elles requièrent une surveillance ou un assainissement » ou sont en surveillance pour établir un éventuel besoin d'assainissement. Dans 6 cas, des décisions sur la répartition des frais ont déjà été rendues pour les sites industriels concernés.

À ce jour, aucun détenteur n'a élevé d'opposition ou n'a refusé d'exécuter les mesures nécessaires, de sorte que l'État n'a pas dû engager de procédure par substitution. Par conséquent, l'article 16g LTD (hypothèque légale en garantie des frais de procédure par substitution) n'a pas encore été mis en œuvre depuis son entrée en vigueur en 2009. Le délai au 31 décembre 2012, auquel la motion fait allusion (chiffre 1 c et qui découle de l'art. 44, al. 3 du Titre final du Code civil), n'a donc pas de portée propre en l'espèce, puisqu'il n'y a pas eu d'hypothèque légale.

Les auteurs de la motion semblent considérer que toutes les décisions sur la répartition des frais devraient faire l'objet d'une hypothèque légale. Cette conception est erronée, dans la mesure où, selon le texte de l'article 16g LTD, l'hypothèque légale garantit uniquement les frais d'exécution par substitution (supra 2.2), lesquels font l'objet d'une décision distincte de la décision initiale (sur la répartition des frais d'assainissement) et forcément postérieure. En d'autres termes, ce n'est pas la décision sur les frais d'assainissement qui fait l'objet de l'hypothèque légale (cf. art. 16f, al. 1 et 3 LTD et art. 16g LTFD).

L'hypothèque légale confère à l'État le droit de solliciter la vente du terrain afin que le produit de la vente couvre les frais qu'il a précédemment engagés. Son succès repose sur une donnée incertaine : le fait qu'un acheteur potentiel acquiert le terrain pour un prix qui couvre les frais engagés. Comme l'hypothèque légale grève le terrain, il s'agit en réalité plus d'un moyen de pression à l'égard du détenteur actuel qui souhaite conserver son terrain. Sa mise en œuvre n'a donc de sens que lorsque la personne à l'origine de la pollution est le détenteur actuel ou un tiers inconnu ou insolvable. Par contre, si ce tiers est identifié, encore vivant et solvable, on préférera l'application du nouvel article 32d^{bis} LPE.

4.3. Nouvel article 32d^{bis} LPE

Cette disposition porte sur deux objets : la garantie des frais d'investigation, d'une part, (4.3.1. ci-dessous) et l'autorisation de vendre ou de diviser un immeuble, d'autre part (4.3.2 ci-dessous).

4.3.1. La garantie des frais (32d^{bis} al. 1 et 2 LPE)

Entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014, cette disposition prévoit que l'autorité peut exiger d'une personne responsable en droit (« à l'origine des mesures nécessaires ») qu'elle *garantisse [...] la couverture des frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement d'un site pollué susceptible d'engendrer des atteintes nuisibles ou incommodes*. Le montant et la forme de la garantie restent à fixer de façon adéquate et en tenant compte de l'étendue et du risque économique et environnemental de la pollution. Sur ce point, le respect du principe de la proportionnalité revêt une grande importance.

Ainsi, l'autorité cantonale peut exiger la constitution d'une garantie financière à tout moment et indépendamment de toute transaction ou division d'un bien-fonds qui contient ou touche un site pollué inscrit au cadastre cantonal, dès lors qu'elle aurait comme objectif d'assurer de façon préventive les coûts de mesures liées à l'exécution du droit en matière de sites pollués (OSites). Cette garantie peut prendre toute forme jugée adéquate telle qu'une garantie bancaire, un cautionnement, des droits de gage ou cessions de créances, etc. La double difficulté de la mise en œuvre réside dans

l'identification de la personne responsable et de la connaissance du montant à garantir : il ne doit pas être insuffisant, afin d'assurer la couverture des frais, ni excessif, au risque de porter une atteinte trop lourde au patrimoine du garant.

Cet outil permet à l'État de garantir par anticipation les mesures nécessaires et d'éviter à la collectivité de devoir prendre en charge les coûts ultérieurement. Il peut être exploité pour les frais liés à l'assainissement des sites pollués.

Une garantie ne peut cependant être justifiée qu'en disposant d'informations sur l'étendue et l'intensité de la pollution qui nécessite des investigations ou assainissements. On peut dès lors constater qu'il sera indiqué que soient réalisées les investigations des sites « à risques » constitués par une probabilité accrue :

- d'une défaillance des responsables légaux à assumer les coûts,
- de la nécessité d'importantes ou d'onéreuses mesures d'assainissement ou autres sur le site pollué.

Sur cette base, une stratégie d'anticipation à mettre en place par la collectivité pourrait comprendre les composantes suivantes (voir : J.-B. Zufferey, I. Romy : « Les responsabilités financières des sociétés et de leurs groupes pour les frais d'assainissement des sites contaminés », 21 octobre 2008) :

- 1) l'identification des principaux sites pouvant présenter des risques financiers pour l'État, au sens de ce qui précède,
- 2) l'exécution des investigations préalables au sens de l'article 7 OSites pour les sites avec de tels risques économiques, par leurs responsables, ou/et la demande de garanties au sens de l'article 32d^{bis}, alinéa 1, par l'État, à adapter au sens de l'alinéa 2, dès lors que les conclusions d'une investigation permettraient d'affiner l'estimation des coûts potentiels supposés pour les mesures prévisibles ou un éventuel assainissement du site,
- 3) l'engagement de contacts exploratoires avec les détenteurs de sites industriels, susceptibles de préparer des transactions immobilières ou réorganisations de sociétés, en vue d'examiner avec eux l'établissement de conventions garantissant les responsabilités financières finales, ou/et l'établissement de décisions d'ouverture de procédure, afin de prévenir une atteinte éventuelle aux intérêts de l'État.

4.3.2. L'autorisation de vente ou de division (32d^{bis} al. 3 LPE)

Également entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014, cet alinéa prévoit que toute *cession ou partage d'un immeuble sur lequel se trouve un site inscrit dans le cadastre des sites pollués requiert l'autorisation de l'autorité*. Dans ce cadre, cette dernière est tenue d'examiner la nécessité d'une garantie au sens de l'alinéa (ci-dessus ch. 4.3.1).

En un peu moins de deux ans, depuis l'entrée en vigueur de l'obligation de l'article 32d^{bis}, le service de l'énergie et de l'environnement a rendu (état : juillet 2016) :

- 64 autorisations de vente ou de division, sans requérir de garanties,
- 7 demandes d'investigation, étant donné que l'incertitude liée aux conséquences d'une pollution touchant le bien-fonds nécessitait une garantie ou requerrait au préalable l'exécution d'une investigation permettant d'estimer l'ampleur du risque ou d'établir les responsabilités de fait et de droit.

Un recours a été déposé suite à un refus d'autorisation, suivi des procédures prévues à cet effet. Son auteur a par la suite retiré son recours après avoir spontanément entrepris les investigations requises.

Aucune garantie bancaire ou autre n'a encore pu être établie, ce qui s'explique en premier lieu par le fait que l'ampleur et donc les coûts d'éventuelles mesures nécessaires, que la collectivité publique pourrait être amenée à prendre en charge ultérieurement, ne sont pas connus.

Une garantie ne peut en effet être justifiée que si l'étendue et l'intensité de la pollution qui affecte le bien-fonds sont bien documentées. L'inscription au cadastre cantonal ne constitue en elle-même pas de base suffisante à ce sujet. Seule l'exécution d'une investigation préalable au sens de l'article 7 OSites est à même de fournir « les données nécessaires pour apprécier les besoins de surveillance et d'assainissement et de les évaluer du point de vue de la mise en danger de l'environnement ». Or, seuls 12% des sites ayant nécessité une investigation au moment de la publication du cadastre des sites pollués (CANÉPO) en 2009 ont depuis lors fait l'objet d'une détermination sur la base d'une investigation préalable réalisée selon l'OSites.

En résumé :

- a) L'hypothèque légale de l'article 16g LTD permet de garantir une exécution par substitution lorsque le responsable de la pollution est le détenteur actuel ou un tiers inconnu ou insolvable et que le produit de la vente de l'immeuble couvre les frais engagés. Une exécution par substitution ferait l'objet d'une décision distincte de celle sur la répartition des frais, si nécessaire.
- b) Le nouvel article 32a^{bis} LPE (garantie des frais) est utile lorsque le responsable de la pollution est connu ou solvable.
- c) Le nouvel article 32a^{bis} LPE ne rend pas inapplicable l'article 16g LTD. C'est une offre alternative qui garantit que les investigations effectuées seront honorées. Ces deux outils sont complémentaires, garantissent l'exécution des mesures et diminuent le risque à devoir assumer leurs coûts à charge de la collectivité publique.

4.4. Appréciation du système en vigueur

4.4.1. Aspects pratiques

Une première difficulté relève d'une simple raison pratique. La relative complexité des textes légaux applicables ne favorise pas leur compréhension. L'application de la législation sur les sites pollués entraîne inévitablement des frais, qui peuvent s'élever de quelques milliers de francs à des montants bien plus grands. Par conséquent, en l'absence d'un projet de construction ou de vente, les détenteurs de sites sont rarement proactifs et l'intervention du SENE est souvent mal perçue quand la pollution n'a pas de conséquence immédiatement mesurable pour la personne intéressée.

À cela s'ajoute le fait que le détenteur d'un site pollué qui n'est pas à l'origine de la pollution perçoit comme une injustice le fait qu'il doive avancer les frais d'investigation, bien que ce soit prévu par la loi (art. 20 OSites). Il demande souvent à l'État d'avancer les frais, au motif qu'il ne savait pas que le terrain était pollué.

La question des mesures de précaution prises par l'acquéreur à l'époque demeure épineuse. La jurisprudence du Tribunal fédéral limite en pratique la responsabilité du détenteur de site non responsable de la pollution au maximum à 10% des frais, en fonction des circonstances concrètes. Il est difficile d'établir une relation qui ne soit pas conflictuelle. Le séquençage de la procédure, bien qu'il reflète le respect du principe de la proportionnalité, donne le sentiment qu'on allonge la procédure et qu'on multiplie les études. S'agissant des sites pollués encore en possession d'une entreprise, le SENE est exposé aux pressions et critiques des milieux concernés, voire des communes (menace de délocalisation, sentiment de ne pas être soutenu par l'État, intrusion étatique, etc.). En revanche, on observe une sensibilisation au sujet, notamment des notaires qui s'enquêtent de la nature du terrain avant une transaction, en consultant le CANEPO.

Bien informé, un détenteur de site pollué connaît les avantages à dépolluer et adopte plus facilement les mesures adéquates, qu'il considère plus comme un investissement, améliorant le potentiel de vente ou de constructibilité de son immeuble.

4.4.2. Les anciennes décharges et installations de tir (art. 16d, al. 1, let. a. LTD)

La jurisprudence fédérale (ATF 139 II 106), ainsi qu'un arrêt du Tribunal cantonal de 2015 confirment qu'une part de responsabilité incombe toujours au pollueur par situation, soit au propriétaire. L'article 16d, alinéa 1, lettre a. LTD va au-delà des exigences fédérales (qui visent le responsable à l'origine de la pollution). À l'égard des responsables solvables d'une pollution de sites auxquels l'État ne se substitue pas, cette disposition peut constituer une inégalité de traitement. Il paraît nécessaire de clarifier cette situation dans la législation cantonale, dès lors qu'une prise en charge complète par la collectivité n'est pas compatible avec la législation fédérale. Cette question devrait être traitée lors d'une prochaine révision de la loi concernant le traitement des déchets (LTD).

4.4.3. Démantèlement d'un site industriel pollué au sens de la loi

Lorsqu'un site est soumis à l'OSites, les articles 32d^{bis} LPE (garanties et autorisation de vente ou de cession) et 16g LTD sont des outils complémentaires qui protègent les intérêts de l'État. Ils sont suffisants lorsque le responsable est solvable ou que le produit de la vente du terrain couvre les frais que l'État aurait avancés.

4.4.4. Démantèlement d'un site industriel non soumis à l'OSites

Dans ce cas, les articles 32d^{bis} LPE (garanties) et 16g LTD (hypothèque légale) ne sont pas applicables à la situation. L'effectivité du démantèlement dépend alors de facteurs différents, dont l'État n'a pas forcément la maîtrise : solvabilité et nature de l'exploitant, existence et intérêt d'un repreneur ou d'un investisseur pour le site, nature des éventuels polluants, menace sur la santé, application de lois relevant d'autres domaines (constructions, santé, salubrité, protection des travailleurs). L'État peut être appelé à se substituer à l'exploitant insolvable pour certains des déchets laissés (art. 32 LPE et 31 LTD), mais ces dispositions ne peuvent pas être invoquées pour financer l'entier du démantèlement.

Toutefois, la valeur économique d'un terrain et son potentiel de valorisation offrent souvent d'intéressantes perspectives d'investissements, comme semblent le montrer les propositions qui avaient été faites dans le cas de la raffinerie valaisanne à Collombey-Muraz.

Les bases légales existantes ne protègent pas complètement les intérêts de la collectivité publique en cas d'insolvabilité du responsable tenu de procéder à l'élimination de déchets ou lors d'une cessation d'activité d'une entreprise nécessitant le démantèlement ou la déconstruction d'installations industrielles et de bâtiments.

4.5. Préservation des intérêts des collectivités publiques

4.5.1. Amélioration de l'information sur les sites pollués

Afin d'éviter les situations de blocages ou litigieuses, une meilleure information auprès des propriétaires de sites pollués serait susceptible de les rendre plus proactifs et de trouver des solutions moins cristallisées dans le litige. Il n'en demeure pas moins que seule la volonté de réaliser un projet immobilier sur un terrain pollué ou de le vendre incite son détenteur à mener les investigations adéquates.

4.5.2. Financement pour les décharges et installations de tir

Le canton de Neuchâtel est le seul canton romand qui assume à sa charge l'intégralité des frais liés aux mesures OSites des installations de tir. Les cantons du Jura et de Berne les financent via un fonds cantonal alimenté par une redevance prélevée sur les déchets stockés en décharge contrôlée ou incinérés. Toutefois, les responsabilités légales liées à l'exploitation des stands de tir sont communales, ce qui vaut également pour les atteintes liées aux activités de tir, y compris du tir obligatoire, comme l'a confirmé le Tribunal fédéral à plusieurs reprises (notamment affaire 1A.158/2005, du 31 octobre 2005).

S'agissant des anciennes décharges communales, eu égard à la plus grande complexité de ces sites liée à leur potentiel de polluants et au danger prononcé pour la qualité des ressources d'eau, il nous paraît adéquat que le canton soit chargé de mettre en œuvre les mesures nécessaires, d'examiner ou de coordonner les dossiers.

Cependant, un mode de financement qui répartit les charges de financement parmi les acteurs concernés serait plus cohérent. Le premier rapport au Grand Conseil pour le financement des tâches en matière de sites pollués, du 19 septembre 2007 (07.045) avait en effet proposé :

- un financement par le fonds des eaux, en le justifiant par le but de l'assainissement des sites pollués qui vise en effet très majoritairement une meilleure sécurité contre la pollution des eaux, ainsi que, en contrepartie,
- la prise en charge des coûts via le fonds des eaux également pour les décharges publiques et buttes de tir qui ont toujours été sous la responsabilité légale des communes.

4.5.3. Financement pérenne

En l'état, l'article 16d, alinéa 2 LTD indique que : « Les frais incombant à l'État sont financés par le biais d'une demande de crédit au Grand Conseil. ».

Par la création d'une provision d'un montant net de 8,1 millions de francs aux comptes 2014, l'État assume son engagement concernant les mesures qui lui incombent. Cela concerne ses obligations réelles ou tout au moins probables (voir chapitre 6 « Incidences financières »).

Les coûts qui incomberaient à l'État sur la base des lettres b), c) et d) de l'article 16d LTD n'ont à ce stade pas de financement, mais leur occurrence amènera l'adaptation de la provision dès lors que les obligations légales sous-jacentes devraient se réaliser. Cela peut intervenir à court terme (lettre b : mesures d'urgences), en cours d'étude d'un site entreprise par un détenteur privé, dès lors qu'il s'avère qu'un des responsables en droit est défaillant ou n'existe plus (lettre c) ou lorsqu'aucune pollution ne se situe plus sur la parcelle visée (LPE, article 32d, al.5) qui est alors retirée du cadastre.

Un financement par un fonds dédié aurait l'avantage de la sécurité de planification et permettrait à l'État d'assurer toutes les obligations qui découlent directement de la législation fédérale. Le fonds cantonal des eaux en constituerait l'outil le plus cohérent, du fait d'un lien de causalité, car l'assainissement des sites pollués contribue incontestablement à la protection des eaux contre les effets de pollutions anciennes. Ci-après, il sera exposé que ces tâches peuvent être financées, sans préjudice des autres objectifs et travaux auxquels se destine le fonds des eaux.

4.5.4. Garanties et hypothèque légale

Ces aspects sont suffisants pour protéger les intérêts des collectivités publiques sur un site reconnu pollué. Il n'y a pas lieu notamment de supprimer l'hypothèque légale, en dépit de son absence d'effectivité à ce jour.

4.5.5. Démantèlement d'un site non pollué en cas d'insolvabilité de son détenteur

Nous ne jugeons pas utile d'adopter une base légale pour protéger encore plus les intérêts de l'État dans ces situations, finalement très rares. En effet, nous ne connaissons pas de cas à ce jour où le terrain d'un propriétaire insolvable d'une industrie n'ait pas trouvé repreneur. Si les installations laissées ne constituent pas des déchets et que l'environnement n'est pas menacé, rien n'oblige l'État à intervenir sur un site abandonné, à l'exception d'une volonté de favoriser l'économie, en mettant à disposition un terrain industriel propre.

Pour assurer à la collectivité publique un moyen de couvrir les hypothétiques frais engagés dans ce genre de cas, il conviendrait de créer un nouveau cas d'hypothèque légale. Cela permettrait à la collectivité de requérir la vente forcée de l'immeuble où se situaient les déchets et de se faire rembourser sur le prix de vente versé par le nouvel acquéreur. Il faudrait alors modifier la loi cantonale sur le traitement des déchets et celle d'introduction du code civil. À ces fins, une commission ad hoc devrait être constituée en élargissant le cercle de la réflexion à l'ensemble des problèmes posés : droit des sociétés, droit des poursuites, compétences communales en matière de constructions, de santé et de salubrité publiques et les enjeux économiques.

4.5.6. Autres améliorations du droit cantonal

Depuis sa mise en place il y a huit ans, le dispositif légal cantonal en matière de sites pollués a montré certaines imprécisions ou s'est révélé insuffisamment explicite. On peut mentionner en particulier que :

1. Dans la LTD, l'absence d'une référence claire à la LPE, section 4 Sites pollués (art. 32c à 32e) fait défaut pour comprendre sans ambiguïté que le chapitre III bis de la loi cantonale est consacré à l'assainissement des sites pollués.

2. La collectivité est tenue de rembourser au responsable les frais sur les sites qui s'avèreraient non pollués (art. 32d, al.5 LPE), mais l'article 16d LTD n'en fait pas mention parmi les frais pris en charge par l'État.
3. L'organisation administrative et les responsabilités dans l'application du cadre légal relatif aux sites pollués sont résumées dans un arrêté (AsiPol, RSN 805.302). L'AsiPol et les procédures de financement et de remboursement entre le canton et les responsables pourraient figurer dans le chapitre III bis.

Le droit cantonal devrait se limiter à renvoyer au droit fédéral pour les cas où le canton doit intervenir et compléter le droit fédéral sur les aspects qu'il ne traite pas (financiers et de procédure), mais il ne devrait pas répéter ou réécrire ce que le droit fédéral dit déjà.

La plupart des cantons romands ont créé des législations qui cadrent plus complètement les enjeux légaux, financiers et procéduriers autour des sites pollués et l'élimination de leurs déchets : Jura (loi sur les déchets du 24.3.1999), Genève (loi d'application de la législation fédérale sur les sites contaminés, du 31.1.2003), Vaud (loi sur l'assainissement des sites pollués du 17.1.2006), Valais (LcPE du 18.11.2010, décret du 10.9.2015, « Loi Tamoil »), Fribourg (loi sur les sites pollués du 7.9.2011).

Diverses règles inscrites dans les législations cantonales d'autres cantons clarifient les enjeux liés aux sites pollués et stabilisent le droit, notamment pour permettre une réalisation sans encombre de projets de construction. Dès lors, il sera notamment utile de préciser de façon explicite dans le droit cantonal d'application qu'il convient de :

1. réaliser l'investigation préalable ou nécessaire, avant tous permis de construire ou approbations de plan touchant un site pollué (art. 3 OSites, cf. art. 5 LSites FR ou 44 LcPE VS) ;
2. informer le service de toute pollution non répertoriée (ex. Usine à gaz CPLN) ou d'intervention non autorisée sur un site pollué (voir FR, art. 13 LSites).

Une révision de la LTD est prévue en lien avec la gestion des déchets. Nous profiterons de cette révision pour adapter le texte en traitant ces questions.

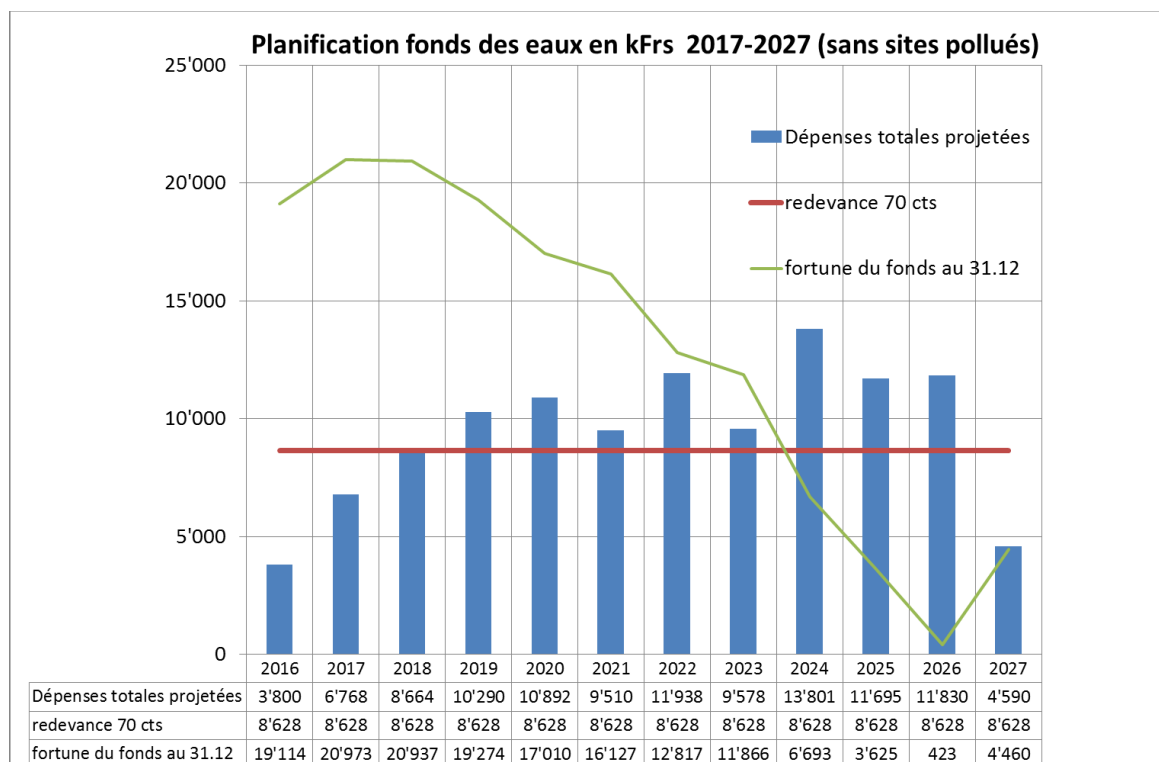
5. MODIFICATION DE LA LOI SUR LE FONDS CANTONAL DES EAUX

Comme relevé précédemment, le Conseil d'État est d'avis que le financement des tâches publiques doit être revu.

Le but premier du fonds cantonal des eaux est de soutenir financièrement l'État, les communes, les syndicats, etc. pour les études, mesures d'organisation ou ouvrages liés à l'évacuation et l'épuration des eaux et à l'alimentation en eau potable.

5.1. Capacité de financement du fonds des eaux

Une analyse des travaux prévus pour être financés dans ces domaines dans les 10 années à venir montre la situation suivante, sans adaptation de la redevance :



Après 2018, les dépenses prévisibles dépasseraient l'alimentation du fonds laquelle est d'environ 8 millions de francs par an, avec le taux actuel de 70 cts/m³. Néanmoins, la fortune du fonds permettrait d'absorber l'ensemble des dépenses prévues.

La dernière actualisation de la provision pour les sites pollués (chap. 4.5.3) estime les dépenses futures incombant à l'État à environ 9,6 millions de francs.

En l'état des connaissances, ce montant permettra d'assumer les responsabilités de l'État au sens de l'article 16d LTD à hauteur d'environ 1 million de francs par an et les frais d'un assainissement prévisible et estimé entre 3 et 4 millions de francs, ainsi que d'autres coûts éventuels pour des cas d'assainissement qui ne sont pas avérés à ce jour.

Pour rappel, la compétence du Conseil d'État quant à la hauteur maximale de la redevance sur l'eau est de 1 franc par m³, ce qui est largement suffisant pour assurer durablement les engagements du fonds des eaux. Concrètement, une augmentation de la redevance de 10 cts/m³ représente quelque 1 million de franc annuel et permettrait d'assumer de nouvelles charges à long terme.

Il apparaît dès lors que les disponibilités du fonds des eaux permettent de prendre en charge les dépenses prévues relatives aux sites pollués. Une adaptation de la redevance pourrait être envisagée à moyen terme pour sécuriser les projets d'adduction, d'évacuation et de traitement des eaux.

On peut rappeler qu'une consultation avait déjà été menée en 2007 au sujet du financement des tâches incombant aux collectivités par le fonds des eaux, auprès des communes notamment. Sur 34 communes ayant répondu, 27 avaient été favorables, 5 opposées et 2 indéterminées dans leur conclusion. Le lien entre la problématique des sites pollués et le fonds des eaux avait à l'époque été très largement accepté : l'assainissement des sites pollués est en effet le garant d'une bonne qualité des eaux.

5.2. Proposition de modification légale et bref commentaire des dispositions légales

Une adaptation de la loi sur le fonds cantonal des eaux est ainsi proposée en annexe du présent rapport. Les principales modifications sont les suivantes :

Le préambule de la loi est actualisé et se doit de citer la LPE, l'OSites, la LPGE et la nouvelle loi sur les finances (LFinEC). Cette dernière prévoit d'ailleurs à son article 48, alinéa 1, sous « financement spécial » que « *Un financement spécial est une affectation obligatoire de moyens à la réalisation d'une tâche publique définie. Il requiert une base légale. Les impôts généraux ne doivent pas être affectés* ».

Les modifications envisagées entrent dans ce cadre : l'extension prévue de la redevance sert à financer une tâche publique, soit l'assainissement des sites qui incombe à l'État en vertu d'autres lois (notamment 32d, al. 3 LPE et 16d LTD).

Actuellement, le contribuable finance indirectement les assainissements des sites pollués qui incombent à l'État, dans la mesure où son impôt finance partiellement les crédits du Grand Conseil octroyés dans ce but. Avec le changement proposé, c'est le consommateur d'eau exclusivement qui financera lesdits assainissements. Cela se justifie à nos yeux dans la mesure où l'assainissement d'un site pollué permet d'éviter que la pollution n'atteigne les eaux : en ce sens, l'extension de l'affectation de la redevance est une mesure de prévention d'une pollution des eaux (qui se concrétiserait si les sites nécessitant assainissement ne sont pas assainis).

En effet, depuis le début des investigations des sites pollués par l'État, ceux-ci ont été engagés en premier lieu en fonction des menaces que les sites pollués pouvaient représenter sur les ressources en eaux du canton.

L'article premier du projet de loi modifie l'article premier de la loi sur le fonds cantonal des eaux. L'ajout de la nouvelle lettre c) crée la base légale nécessaire pour permettre de financer les assainissements qui incombent à l'État par le biais du fonds cantonal. La précision "qui incombe à l'État en vertu de la loi" est essentielle pour limiter les assainissements pris en charge, à savoir ceux prévus par les articles 32d alinéa 3 LPE et 16d LTD. A l'alinéa premier, l'ajout du terme "travaux" a pour but de viser les travaux d'assainissement. A l'alinéa 2, l'ajout de l'assainissement des sites pollués est nécessaire pour que le système soit cohérent.

L'article 2 du projet de loi supprime logiquement le système actuel du financement par le biais d'une demande de crédit au Grand Conseil, prévu à l'article 16d, alinéa 2 LTD.

Les articles 3 à 5 du projet de loi n'appellent pas de commentaires particuliers.

6. INCIDENCES FINANCIÈRES

6.1. Historique des mécanismes de financement

Conformément aux bases légales en vigueur ainsi qu'au décret portant octroi d'un crédit d'engagement de 5'750'000 francs destiné aux sites pollués, les dépenses y relatives ont figuré jusqu'en 2016 dans les investissements de l'État.

La prochaine introduction du modèle comptable harmonisé (MCH2) impliquera d'importants changements en lien avec ces dépenses, dans la mesure où elles ne répondent pas aux critères de définition d'un investissement. En effet, selon MCH2 « *les investissements sont des dépenses qui créent des actifs avec une durée d'utilité de plusieurs années* ». Il est donc prévu que la comptabilisation à futur de ces dépenses se fasse à charge du compte de résultat.

6.2. Traitement comptable des engagements existants

Compte tenu des obligations légales qui imposent à l'État la remise en état des sites pollués et dans le contexte de l'introduction du MCH2, les dépenses futures en lien avec ces projets sont traitées comme suit d'un point de vue comptable :

- en tant que provision si l'engagement probable, contractuel ou factuel est fondé sur un événement situé dans le passé (avant la date de clôture du bilan), dont le montant et/ou l'échéance sont incertains, mais peuvent être évalués,
- en tant qu'engagement conditionnel s'il s'agit d'engagements probables résultant d'un événement passé, sachant que l'existence de l'engagement doit encore être confirmée par un événement à venir.

Selon le traitement comptable, les effets financiers diffèrent dans la mesure où la provision s'inscrit au bilan et ses mouvements (constitution, augmentation ou dissolution) au compte de résultat, alors que les engagements conditionnels sont présentés dans les annexes aux comptes.

Ces données sont régulièrement mises à jour sur la base des éventuels changements des bases légales, du nombre de sites à assainir, des estimations de coûts et des subventions fédérales.

6.3. L'assainissement des sites pollués – une nouvelle mission du fonds des eaux

Comme déjà dit et suite à la direction donnée par le Grand Conseil dans le cadre du vote sur le budget 2017 de l'État, l'assainissement des sites pollués incombera dorénavant au fonds des eaux. Cela signifie que le financement ne sera plus assuré par l'impôt général via le service de l'énergie et de l'environnement, mais par le fonds des eaux via ses recettes affectées, à savoir la redevance sur l'eau potable consommée.

Sous l'angle comptable, ce changement aura les effets suivants :

- le transfert de la provision du service de l'énergie et de l'environnement au fonds des eaux implique un remboursement de 9,6 millions de francs qui sera échelonné sur les années 2017 à 2019 afin de ne pas mettre en péril la santé financière du fonds.
- Les mouvements de la provision (augmentation et dissolution) seront dorénavant à charge du compte de résultat du fonds des eaux.

7. CLASSEMENT DES MOTIONS

7.1. Motion pour une politique en matière d'assainissement de sites industriels pollués (15.113)

En date du 28 avril 2015, votre Conseil a accepté la motion 15.113 du groupe Libéral-radical.

15.113

28 avril 2015

Motion du groupe Libéral-radical amendée par le groupe Socialiste Politique en matière d'assainissement de sites industriels pollués

Le groupe libéral-radical demande au Conseil d'État de bien vouloir lui fournir un rapport d'information concernant la politique en matière d'assainissement de sites industriels pollués.

En particulier, le groupe libéral-radical demande à ce que les deux points suivants spécifiques soient traités :

- 1. Rapport d'information avec un état des lieux relatif à l'application de l'article 16g de la loi concernant le traitement des déchets (LTD) (RSN 805.30) (sachant que cet article est actuellement applicable que pour les sites pollués au sens de l'ordonnance fédérale des sites pollués (OSites)) accompagné d'une réflexion quant à l'application (suppression de : quant aux) des mesures de substitution à prendre pour le démantèlement d'anciennes installations industrielles, l'assainissement des bâtiments les ayant abritées de même que l'éventuelle déconstruction desdits installations et bâtiments.*
- 2. Nécessité éventuelle, si l'article 16g LTD est inapplicable, de la création d'une base légale protégeant les intérêts de la collectivité publique en cas de cessation d'activité d'une entreprise nécessitant le démantèlement des installations industrielles, l'assainissement du site au sens de l'OSites et des bâtiments les ayant abritées, de même que l'éventuelle déconstruction desdits installations et bâtiments, en particulier une détermination quant à l'application des alinéas 1 et 2 bis de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) ainsi qu'une analyse des conséquences de l'article 32d liées à l'application de l'alinéa 3 de cet article.*

Le groupe libéral-radical est convaincu que l'utilisation rationnelle des sols de notre république, sols qui deviennent de plus en plus précieux avec l'augmentation de la population, nécessite une politique active sur la question des sites industriels pollués.

Premier signataire: Pascal Sandoz

7.2. Motion sur la gestion des sites pollués (10.158)

En date du 31 août 2011, votre Conseil a accepté la motion 10.158 du groupe Socialiste.

10.158

31 août 2011

Motion du groupe Socialiste Gestion des sites pollués

Le groupe socialiste demande au Conseil d'État d'étudier la mise en place d'un fonds basé sur le modèle du canton de Berne, afin de traiter la thématique des sites pollués. Ceci ayant pour but de compléter les demandes de crédit au Grand Conseil ayant trait à cette thématique.

Premier signataire: Martine Docourt Ducommun

7.3. Justification pour le classement des motions

Par sa motion 10.158 « Gestion des sites pollués », le groupe socialiste avait demandé en 2010 que le Conseil d'État étudie la mise en place d'un fonds basé sur le modèle du canton de Berne, pour financer les tâches et responsabilités incombant à l'État en matière d'assainissement des sites pollués. En février 2012, le Conseil d'État avait répondu à la députée Docourt (question 12.313) que différentes pistes pour le financement des tâches de l'État seraient étudiées, pouvant cas échéant justifier la création d'un tel fonds.

Sans réponse à sa préoccupation, le groupe socialiste a déposé en novembre 2016 un projet de loi instaurant un tel fonds, destiné au financement des mesures relatives aux sites pollués qui sont à la charge de l'État et à la rétrocession des indemnités versées par la Confédération (fonds OTAS).

La nouvelle provision conforme à la LFinEC a pris le relais des crédits accordés pour le financement des tâches et responsabilités qui incombent à l'État en matière d'assainissement des sites pollués au sens de la nouvelle loi sur les finances.

Le Conseil d'État propose aujourd'hui un système de financement plus cohérent et plus durable, par le biais du fonds cantonal des eaux.

Par conséquent, le Conseil d'État vous propose de classer la motion du groupe socialiste 10.158, du 1^{er} septembre 2010, « Gestion des sites pollués ».

Le présent rapport a également montré que l'hypothèque légale de l'article 16g LTD et le nouvel article 32a^{bis} LPE sur la garantie des frais sont des outils complémentaires, qui garantissent l'exécution des mesures et diminuent le risque à devoir assumer leurs coûts à charge de la collectivité publique.

Nous ne jugeons pas utile d'adopter une base légale pour mieux protéger encore les intérêts de l'État dans quelques très rares situations où l'insolvabilité d'un détenteur empêche le démantèlement d'un site non pollué, les dispositions légales citées n'étant pas applicables dans ces cas.

En conclusion, le Conseil d'État vous propose de classer également la motion du groupelibéral-radical 15.113, du 20 janvier 2015, « Politique en matière d'assainissement de sites industriels pollués ».

8. PERSONNEL

Le présent rapport ne donne lieu à aucune incidence dans ce domaine.

9. VOTE DU GRAND CONSEIL

Nous vous proposons d'adopter le projet de loi qui accompagne le présent rapport ainsi que de classer les motions « Gestion des sites pollués » (10.158) et « Politique en matière d'assainissement de sites industriels pollués » (15.113).

La modification proposée dans le projet de loi n'entraîne pas de nouvelles dépenses ou de dépenses renouvelables au sens de l'article 57, alinéa 3, de la Constitution neuchâteloise et de l'article 36, lettre a, de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014. Aussi, la majorité simple du Grand Conseil est requise pour son adoption.

10. CONCLUSIONS

Les obligations pouvant impliquer l'État en relation avec la pollution de sites industriels ou leur démantèlement en cas de cessation d'activités sont fort diverses selon le droit applicable, l'existence ou la solvabilité des responsables pour les coûts ou les parties des infrastructures concernées.

Deux outils légaux complémentaires sont à disposition lors de mesures à prendre ou d'un assainissement en vertu de la législation sur les sites pollués : l'hypothèque légale de l'article 16g LTD et les garanties que l'État peut exiger de responsables connus et solvables sur la base de l'article 32^{bis} LPE.

Le Conseil d'État ne juge pas utile de légiférer plus lourdement pour protéger les intérêts de l'État pour le cas d'une cessation d'activité d'un site industriel non soumis à la législation sur les sites pollués. On peut en effet penser que le potentiel de valorisation du terrain sera la plupart du temps suffisamment intéressant pour les investisseurs.

Par une adaptation de la loi sur le fonds cantonal des eaux, le Conseil d'État vous propose d'assurer les engagements de la collectivité publique cantonale, y compris pour les décharges communales et les installations de tir, mais en donnant une assise cohérente et durable pour leur financement via le fonds des eaux.

Le Conseil d'État vous prie également, au vu du présent rapport, d'accepter le classement des motions 10.158 et 15.113.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 27 mars 2017

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
J.-N. KARAKASH

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi modifiant la loi sur le fonds cantonal des eaux et la loi concernant le traitement des déchets

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu la loi sur la protection de l'environnement (LPE), du 7 octobre 1983 ;
sur la proposition du Conseil d'État, du 26 mai 1999 et du 27 mars 2017,
décède :

Article premier La loi sur le fonds cantonal des eaux, du 23 juin 1999, est modifiée
comme suit :

Préambule (modifié)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), du 7 octobre 1983 ;
vu l'ordonnance sur l'assainissement des sites pollués (OSites), du 26 août 1998 ;
vu la loi sur la protection et la gestion des eaux (LPGE), du 2 octobre 2012 ;
vu la loi concernant le traitement des déchets (LTD), du 13 octobre 1986 ;
vu la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014 ;
vu la loi sur les subventions (LSub), du 1^{er} février 1999 ;
sur la proposition du Conseil d'État, du 26 mai 1999 et du 27 mars 2017,

Article premier, al. 1 (modifié), let. c (nouvelle) et al. 2 (modifié)

¹(première phrase inchangée jusqu'à territoire), les travaux, (suite inchangée) :

a) (inchangé) ;

b) (inchangé) ;

c) l'assainissement des sites pollués qui incombe à l'État en vertu de la loi.

²Le fonds peut couvrir une partie des prestations du service cantonal désigné par le
Conseil d'État effectuées dans les domaines de l'alimentation en eau potable, de
l'évacuation et de l'épuration des eaux et de l'assainissement des sites pollués.

Art. 2 La loi concernant le traitement des déchets (LTD), du 13 octobre 1986, est
modifiée comme suit :

Art. 16d, al. 2

²Abrogé.

Art. 3 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 4 ¹La présente loi entre en vigueur le 1^{er} juillet 2017.

²Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, *La secrétaire générale,*