FINANCEMENT CANTONAL DESTINE AUX SITES POLLUES 07.045

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant révision
- **de la loi sur le traitement des déchets**
- **de la loi sur le fonds cantonal des eaux**
- **de la loi concernant l'introduction du code civil**

(Du 19 septembre 2007)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le droit fédéral oblige les cantons à recenser les décharges et autres sites pollués par des déchets et à "veiller à ce qu'ils soient assainis, lorsqu'ils engendrent des atteintes nuisibles ou incommodantes ou qu'il existe un danger concret" de telles atteintes (art. 32c de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), du 7 octobre 1983).

Sur la base de ces dispositions, l'Etat est concerné par les tâches d'investigation, de surveillance et d'assainissement des sites pollués. Un financement doit dès lors être assuré pour les tâches incombant aux collectivités neuchâteloises s'agissant de leurs responsabilités directes (en tant que pollueur ou détenteur de sites) et indirectes (coûts en cas de défaillance du responsable, interventions urgentes). Sur les 20 ans à venir, les coûts totaux pour l'ensemble des tâches qui incombent à l'Etat, ainsi qu'aux communes s'agissant des décharges et installations de tir, sont estimés à environ 13 millions de francs, dont environ 5 millions de francs pourront être indemnisés par la Confédération au moyen du produit de la taxe sur le stockage définitif des déchets (art. 32e LPE).

Il est apparu que l'extension de l'affectation du fonds cantonal des eaux aux mesures visant à identifier, contrôler et assainir les sites pollués qui menacent les eaux constitue la solution la plus appropriée. Une adaptation des bases légales existantes doit permettre d'établir un financement durable, sans que de nouvelles ressources financières doivent être trouvées.

1. DEMARCHE RELATIVE AUX SITES POLLUES

Par site pollué, on entend des lieux dont le sous-sol contient ou a de fortes chances de contenir des substances polluantes qui peuvent, dans certaines situations, menacer les ressources naturelles, en particulier les eaux souterraines. On distingue:

- les anciennes décharges, dépôts ou remblais contenant des déchets quelconques,

- les dépôts, ateliers ou entreprises où se sont déroulées des activités non sécurisées avec des substances polluantes, si celles-ci ont pu rester dans le terrain, et

- les lieux d'accident ou de panne impliquant des substances polluantes et qui n'ont pas pu être nettoyés.

Sur la base du droit fédéral, les cantons ont l'obligation de constituer un cadastre des sites pollués en se fondant sur une méthodologie développée par la Confédération. Cette première étape se prolonge, pour les sites pour lesquels on peut craindre un danger pour l'environnement, par une procédure d'investigation (reconstitution de l'histoire du site, cas échéant travaux sur site tels que sondages) puis, si cela s'avère nécessaire, une procédure d'assainissement.

Le cadastre neuchâtelois CANEPO comprend actuellement environ 750 sites pollués, ce dont leurs propriétaires ont été informés dès fin 2005. Sur demande, le service de la protection de l'environnement communique pour toute parcelle les informations sur le statut des sites pollués; leur publication interviendra d'ici 2008, via le site de l'Etat de Neuchâtel.

On peut aujourd'hui admettre qu'environ 60% des sites recensés ne nécessitent pas d'investigation parce qu'une atteinte nuisible ou incommodante n'est pas à craindre pour l'environnement en l'état des connaissances sur leurs activités. Pour ces sites, il conviendra d'assurer une gestion correcte des déblais produits en cas de travaux de terrassement ou de modification des constructions existantes (art. 32*b bis* LPE).

Un bon tiers des sites inscrits dans le cadastre cantonal devra donc faire l'objet d'une investigation préalable, au sens de l'article 7 de l'ordonnance fédérale sur les sites contaminés (OSites), du 26 août 1998 (RS 814.680). Cette investigation, comprenant une enquête historique et, selon ses conclusions, des sondages et analyses ciblés, aura pour but de déterminer si les sites nécessitent une surveillance ou un assainissement. Si l'investigation préalable démontre que le site nécessite un assainissement, une investigation de détail devra déterminer les objectifs et l'urgence de l'assainissement. Ne devront être assainis que les rares sites qui provoquent des atteintes nuisibles ou incommodantes aux eaux souterraines ou de surface, à la qualité de l'air lorsque des personnes sont exposées, ou à la fertilité des sols, ou qui pourraient engendrer de telles atteintes dans le futur. Un assainissement peut consister en un confinement du site, une dépollution partielle ou complète du terrain, voire parfois en une combinaison de ces mesures ou impliquer dans des cas particuliers une restriction d'utilisation du sol.

Le schéma de l'annexe 2 synthétise le déroulement des diverses étapes de traitement de la problématique des sites pollués.

2. RESPONSABILITES

Si l'élaboration du cadastre des sites pollués et son financement sont à la charge du canton, il appartient aux détenteurs privés ou publics concernés de mener et de financer les phases d'investigation et d'assainissement. Il est important ici de relever que celui qui est tenu d'exécuter les travaux n'est pas forcément le même que celui qui doit en assumer les coûts.

Selon l'ordonnance sur les sites pollués, c'est en principe le détenteur du site pollué qui est tenu d'exécuter les mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement (art. 20, al. 1 OSites).

Le financement des travaux est à la charge de celui qui est à l'origine de la pollution - si plusieurs personnes sont impliquées, elles assument les frais d'assainissement proportionnellement à leur part de responsabilté. Assume en premier lieu les frais celui qui a rendu nécessaires les mesures par son comportement ("pollueur par comportement"). L'autorité devra prendre une décision sur la répartition des coûts lorsqu'une personne concernée l'exige ou lorsque l'autorité procède elle-même à l'assainissement (art. 32*d*, al. 4 LPE).

Si un ou plusieurs responsables sont inconnus ou insolvables, les "coûts de défaillance" doivent être pris en charge par la collectivité publique (art. 32*d*, al. 3 LPE). Quant au détenteur du site ("pollueur par situation"), il n'assume pas de frais lorsque, même en appliquant le devoir de diligence, il n'a pas pu avoir connaissance de la pollution (art. 32*d*, al. 2 LPE).

3. PARTICIPATION FINANCIERE DE LA CONFEDERATION

La législation fédérale (art. *32e*, al. 3 à 5 LPE; art. 9 à 12 de l'ordonnance relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés (OTAS), du 5 avril 2000, RS 814.681) prévoit une participation de la Confédération, à hauteur de 40%, aux coûts imputables aux mesures nécessaires concernant les sites pollués sur lesquels ont été stockés principalement des déchets urbains (par exemple des décharges communales) et les sites aux abords des installations de tir, ainsi qu'à la part des coûts des responsables qui ne peuvent être identifiés ou qui sont insolvables.

L'OTAS fixe les conditions des indemnités versées par la Confédération aux cantons (art. 9 à 12). Ces derniers peuvent les rétrocéder aux communes qui ont pris en charge les coûts des mesures.

Pour couvrir ces frais, la Confédération perçoit des taxes sur le stockage définitif de déchets en Suisse et sur l'exportation de déchets destinés au stockage définitif à l'étranger (art. 1 à 8 OTAS).

4. RESPONSABILITE FINANCIERE DU CANTON ET DES COMMUNES

4.1. Décharges d'ordures ménagères et stands de tir

L'investigation, la surveillance et l'assainissement des décharges d'ordures ménagères et des installations de tir concernent avant tout les collectivités publiques. Ce sont essentiellement les communes qui devront assumer les frais en découlant. Ces travaux sont soutenus financièrement par la Confédération qui versera, à certaines conditions, des indemnités correspondant aux 40% des coûts imputables.

Afin d'éviter toute ambiguïté et polémique inutiles concernant les stands de tir, il convient de relever que le Tribunal fédéral (ATF II 743 – JT 2006 I 699) a précisé que le tir obligatoire hors service est certes prévu par le droit fédéral; toutefois, son organisation ainsi que l'exploitation des installations incombent aux cantons, respectivement aux communes. Le devoir d'éviter des atteintes inadmissibles à l'environnement par la

construction et l'exploitation des installations relève également de la compétence exécutive des cantons. La Confédération n'est pas directement à l'origine de la pollution par le plomb qui résulte de l'obligation de tir hors du service. Elle n'a donc pas à intervenir directement dans la prise en charge des frais résultant de l'assainissement de ces installations.

Parmi environ 100 décharges d'ordures connues, on estime qu'environ 40 à 50 devront être investiguées pour déterminer si les déchets qu'elles contiennent présentent un risque pour l'environnement. Parmi celles-ci, 3 à 5 nécessiteront un assainissement.

4.2. Sites pollués "orphelins"

Dans un certain nombre de cas, les personnes à l'origine de la pollution ne pourront pas être identifiées ou seront insolvables. La collectivité publique compétente, canton ou éventuellement commune, devra alors prendre à sa charge les frais correspondants (art. 32*d*, al. 3 LPE). La Confédération peut ici aussi être sollicitée à hauteur de 40% (art. 32*e*, al. 3, let. *b*, ch. 1 LPE).

On estime que la ou les personnes à l'origine d'une mesure d'investigation ou/et d'assainissement s'avéreront inconnues ou insolvables pour 40 sites pollués ne nécessitant pas d'assainissement et 5 sites contaminés (à assainir) parmi les 750 sites actuellement inscrits au cadastre.

4.3. Investigations et interventions urgentes ou préventives

Lorsque la situation ou une menace concrète sur un bien environnemental l'exige, il appartiendra au canton d'entreprendre les investigations ou de mener les surveillances nécessaires de sites pollués, par exemple pour localiser, respectivement agir sur la source d'une pollution mise en évidence. L'article 32*c* LPE permet à l'autorité d'intervenir elle-même et de se substituer aux tiers qui n'exécuteraient pas dans les délais les mesures concrètes d'investigation ou de maîtrise de menaces.

4.4. Remboursement des investigations pour des sites non pollués

En plus de sa responsabilité financière pour les cas rappelés ci-dessus, le canton doit rembourser les frais d'investigations exigées pour les sites inscrits au cadastre, s'il s'avère qu'ils ne présentent en fait pas de trace de pollution (art. 32*d*, al. 5 LPE).

L'inscription dans le cadastre se faisant sur la base d'un modèle d'évaluation défini par la Confédération, cette dernière accorde un montant forfaitaire de 500 francs par site inscrit dans le cadastre (art. 32*e*, al. 3, let. *a* et al. 4 LPE), ainsi qu'une indemnité représentant les 40% des frais des investigations (art. 32*e*, al. 3, let. *d* LPE).

5. COUTS A SUPPORTER PAR LE CANTON ET LES COMMUNES

Les divers travaux mentionnés ci-dessus vont probablement se dérouler sur les périodes suivantes:

- quinze ans pour le traitement des décharges et installations de tir, qui sont des sites relativement bien connus, compte tenu du rôle incitatif des indemnités versées par la Confédération pour réaliser les mesures d'assainissement;

- vingt ans pour les mesures relatives aux “sites orphelins”, en raison de l'éventualité:
    - de découvertes tardives de sites pollués, par exemple lors de projets de construction ou/et
    - de procédures judiciaires longues, liées à l'établissement des responsabilités.

Le tableau suivant donne une estimation des montants nécessaires à la prise en charge des différentes tâches et responsabilités:

	Total estimé Fr.	A charge du canton ou/et des communes Fr.	
Remboursement des investigations de sites non pollués	750.000.–	450.000.–	canton
Investigations, surveillance ou/et assainissement de: - décharges d'ordures ménagères - installations de tir	 4.560.000.– 750.000.–	 2.750.000.– 450.000.–	 communes (canton)
Investigations, surveillance ou/et assainissement de sites où le responsable est inconnu ou insolvable (sites “orphelins”)	6.200.000.–	3.750.000.–	canton (év. communes)
Mesures urgentes et préventives	600.000.–	600.000.–	canton
Totaux environ	13.000.000.–	8.000.000.–	

Les coûts totaux pour l'ensemble des tâches qui incombent aux collectivités publiques neuchâteloises sont ainsi estimés à environ 13 millions de francs, dont environ 5 millions de francs pourront être indemnisés par la Confédération.

Dans les 15 à 20 ans à venir, les 8 millions de francs à charge du canton et des communes représenteront un montant annuel de 480.000 francs en moyenne, soit 190.000 francs sur 20 ans s'agissant des sites “orphelins” et 290.000 francs durant 15 ans pour les investigations et assainissements de décharges et installations de tir, ainsi que pour les mesures urgentes et préventives.

6. MODE DE FINANCEMENT

L'Etat et les communes doivent se doter de ressources fianncières leur permettant d'assumer les coûts susmentionnés.

Les cantons romands ont déjà tous mis en place ou préparé (FR) les bases d'un financement des tâches relatives aux sites pollués.

A part la mise à disposition de ressources budgétaires (GE), plusieurs cantons ont créé, pour assurer le financement des travaux sur les sites pollués, un fonds alimenté par des taxes prélevées sur des prestations touchant la gestion des déchets (BE, VD, JU). Ce mode de faire est parfaitement conforme à l'article 32e, alinéa 6 LPE qui dispose que le droit cantonal peut prévoir des taxes.

Extension de l'affectation du fonds cantonal des eaux

Pour le canton de Neuchâtel, la réflexion menée a conduit à examiner la possibilité, en lieu et place de la création d'un nouveau fonds, de recourir au fonds cantonal des eaux comme source de financement. Ceci se justifie parfaitement dans la mesure où les atteintes réelles ou potentielles des sites pollués, par conséquent les travaux à financer, concernent dans l'immense majorité des cas les eaux souterraines au vu des surfaces importantes du territoire cantonal se situant en zones d'alimentation des captages d'eau publics.

Le but actuel du fonds des eaux est essentiellement de soutenir financièrement les communes en matière d'évacuation/épuration des eaux et d'adduction d'eau. Tenant compte des travaux qui sont à financer dans ces domaines dans les années à venir, il s'avère que les disponibilités du fonds des eaux permettent de prendre en charge les dépenses prévues relatives aux sites pollués. Les montants annuels de ces dépenses varieront d'une année à l'autre, puisqu'ils dépendent beaucoup des projets d'investigation ou d'assainissement qui auront été entrepris, aussi par les détenteurs de sites en relation avec des projets de construction ou des transactions lorsque la responsabilité juridique des collectivités est engagée.

La proposition retenue est par conséquent d'étendre l'utilisation du fonds cantonal des eaux à la problématique des sites pollués et, de plus, de financer par ce fonds l'ensemble des charges incombant aux collectivités publiques, qu'elles soient cantonale ou communale. En effet, compte tenu de l'importance des travaux, les communes ne pourront souvent pas assumer les coûts qui leur reviendraient. A cela s'ajoute le fait que le fonds cantonal des eaux est alimenté par les redevances sur l'eau potable vendue par les communes.

Une adaptation de la base légale régissant ce fonds permettra d'établir un financement durable, sans que de nouvelles ressources financières doivent être trouvées. Les modifications légales nécessaires sont développées ci-après.

7. MISE EN CONSULTATION

Le projet a été mis en consultation auprès des communes et des partis politiques, en juin et juillet 2007. Sur 34 communes qui ont répondu à la consultation, 27 sont favorables au projet, dont 16 sans remarques ou exprimant leur plein soutien, 5 sont opposées et 2 indéterminées dans leur conclusion.

On relève que le lien entre la problématique des sites pollués et le fonds des eaux est très largement accepté, seules deux communes le contestent. Parmi les communes qui n'ont pas accepté ce projet, trois préféreraient un financement via les déchets (fonds ou taxe à créer).

Quant aux partis politiques, en bref, l'un déclare s'opposer au projet, le deuxième que les sites pollués et leur assainissement ne sont pas des problèmes d'actualité, le troisième qu'il faudrait créer un fonds spécial, alimenté par une partie du fonds cantonal des eaux, et le dernier que le financement doit faire l'objet d'une demande de crédit spécifique. Il va de soi qu'une opposition de principe à l'application du droit fédéral se heurte à sa primauté.

Dans leurs réponses, les communes ont, pour l'essentiel, exprimé les deux avis suivants:

a) 10 communes (6 favorables, 4 opposées) expriment la crainte qu'une nouvelle affectation du fonds des eaux puisse prétériter le financement de futurs projets communaux d'adduction, d'évacuation et d'épuration des eaux, qui sont les tâches premières du fonds. Si une telle crainte est compréhensible, elle ne doit toutefois pas faire obstacle au projet. En effet, il appartiendra aux autorités d'application - et elles en sont pleinement conscientes - de gérer le fonds de telle sorte que l'ensemble des projets puissent être réalisés, en fixant à cet effet le programme et les priorités nécessaires.

b) La crainte précitée explique également que 5 communes ont émis ou appuyé l'idée qu'un seuil ou quota soit fixé pour les contributions futures du fonds aux sites pollués.
Le montant mentionné au chapitre 5, estimé en moyenne annuelle pour les tâches auxquelles ce projet prévoit de répondre, équivaut à un ordre de grandeur de 5% des recettes passées provenant de la redevance sur l'eau. Or, les besoins réels de financement pour les sites pollués varieront selon les cas de figure à traiter (importance des projets, responsabilités financières principale ou partielle, etc.). Dès lors, comme cette affectation pour les sites pollués restera mineure parmi l'ensemble des autres dépenses auxquelles le fonds devra faire face, la fixation d'un seuil ou d'un quota dans la loi limiterait inutilement la souplesse qu'il faut conserver dans l'exécution et le financement des tâches à accomplir, tant en matière d'adduction, d'évacuation et d'épuration des eaux que d'assainissement des sites pollués.

8. VOTE DU GRAND CONSEIL

La question du vote à la majorité qualifiée se pose à deux titres:

8.1. Au plan des recettes

La redevance cantonale sur l'eau potable est une taxe de nature causale, de sorte qu'elle n'est pas soumise aux dispositions concernant le vote à la majorité qualifiée. Par ailleurs, il convient de relever que cette recette existe déjà et qu'elle n'est pas augmentée. Seule son affectation est élargie. En revanche, le fonds sera également alimenté par les montants, versés à titre d'indemnités, par la Confédération.

8.2. Au plan des dépenses inhérentes au projet :

Les exigences fédérales entraînent des dépenses nouvelles pour les collectivités publiques, estimées à 8 millions, dont la quasi-totalité sera à la charge de l'Etat. De par leur nature, ces dépenses peuvent être assimilées en partie à des dépenses renouvelables (surveillance), mais elles représentent pour la plus grande part des dépenses uniques (investigations, assainissements des sites pollués).

Le montant annuel moyen des dépenses est estimé à 480.000 francs. Ce montant reflète l'incidence approximative sur la durée de ces nouvelles tâches, dépenses renouvelables et uniques confondues. Selon l'estimation qui peut être faite, la part des dépenses uniques dépassera très certainement le seuil de 5 millions de francs prévu à l'article 4, alinéa 2, lettre *a* de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980 (RSN 601). De ce point de vue, le projet doit par conséquent faire l'objet d'un vote à la majorité qualifiée.

La révision de la loi concernant le traitement des déchets, dont le nouvel article 16*d*, alinéa 2 prévoit que les frais incombant à l'Etat sont supportés par le fonds cantonal des eaux, est contenue dans une loi unique, modifiant aussi la loi sur le fonds cantonal des eaux (affectation de la redevance, art. 1, alinéa 2 nouveau) et la loi d'introduction du code civil (hypothèque légale). C'est donc cette loi unique, portant modification de la loi sur le traitement des déchets, qui doit faire l'objet d'un vote à la majorité qualifiée du Grand Conseil.

9. COMMENTAIRE DES MODIFICATIONS LEGISLATIVES

9.1. Loi fédérale sur la protection de l'environnement

Les modifications du 16 décembre 2005 de la loi fédérale sur l'environnement (LPE), du 7 octobre 1983 (RS 814.01), figurent au Recueil officiel fédéral (RO 2006 2670) et à l'annexe 1. Elles sont en vigueur le 1er novembre 2006. Le commentaire de ces dispositions fédérales fait l'objet du rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national, du 20 août 2002, publié dans la Feuille fédérale (FF 2003 4527).

Les dispositions d'exécution font l'objet de l'ordonnance sur l'assainissement des sites pollués (OSites), du 26 août 1998 (RS 814.680) et de l'ordonnance relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés (OTAS), du 5 avril 2000 (RS 814.681).

9.2. Loi concernant le traitement des déchets

La loi sur le traitement des déchets, du 13 octobre 1986 (RSN 805.30), est communément abrégée (LTD). Il convient de profiter de la révision pour introduire cette abréviation. La LTD ne contient aucune disposition expresse sur les sites contaminés. En revanche, l'article 30 LTD prévoit que l'autorité cantonale compétente ordonne à l'obligé de rétablir l'état de fait illicite conformément aux prescriptions (al. 1), ainsi que l'exécution de la décision passée en force aux frais de l'obligé, en lui impartissant, au préalable, un délai pour s'exécuter (al. 2). L'article 31 LTD dispose que l'autorité cantonale compétente ordonne le traitement, aux frais de l'Etat, des déchets dont les responsables ne peuvent être identifiés ou se trouvent dans l'incapacité de remplir leurs obligations en raison de leur insolvabilité (al. 1). Cet alinéa correspond à l'article 32, alinéa 2, LPE. L'action récursoire contre les responsables est réservée (al. 2).

Au vu de ce qui précède et pour tenir compte des nouvelles dispositions de droit fédéral, il convient de compléter la LTD par l'introduction d'un nouveau titre IIIbis, après l'article 16.

L'article 16*a* pose le principe qu'il appartient à l'Etat, conformément à l'article 32*c* LPE, de veiller à l'assainissement des décharges contrôlées et des autres sites pollués, conformément aux exigences du droit fédéral contenues, concrètement, dans la LPE et l'OSites. Le droit fédéral étant directement applicable, il suffit de prendre les dispositions cantonales nécessaires à son application.

Les articles 16*b* à **16*d*** traitent de la prise en charge des frais. **L'article 16*b*** correspond à la teneur de l'article 32*d,* alinéa 1, LPE. Conformément au principe de causalité ("pollueur-payeur") de l'article 3 LPE, il appartient en effet à celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la loi d'en supporter les frais. L'article 32*d*, alinéa 2, LPE fixe les règles de répartition des frais lorsque plusieurs personnes sont impliquées. **L'article 16*c*** correspond à l'article 32*d*, alinéa 4, LPE. **L'article 16*d*** énumère les frais qui sont à la charge de l'Etat. **La lettre *a*** vise les cas dans lesquels l'Etat ou une commune aurait une part de responsabilité en raison de leur comportement, par exemple en ayant délivré une autorisation sans fixer les conditions nécessaires ou en raison d'un défaut de surveillance, d'une part, par situation, par exemple en tant que propriétaire d'un terrain, d'autre part. Il convient toutefois de préciser que n'est concernée que la part de frais incombant aux communes pour les sites pollués ayant servi au stockage définitif de déchets urbains - "décharge communale"- (art. 32*e*, al. 3, let. *b*, ch. 2 LPE) et aux installations de tir à caractère non commercial (art. 32*e*, al. 3, let. *c* LPE). En revanche, la part éventuelle de frais qui incomberait à une commune pour un terrain industriel dont elle serait propriétaire, serait entièrement à sa charge. **La lettre *b*** concerne les frais que l'Etat devrait assumer si un site pollué venait tout à coup à présenter des risques concrets et imminents de pollution. Il faudrait alors prendre immédiatement des mesures, d'investigation et de sécurisation, pour y parer. Ce n'est qu'ensuite qu'il conviendrait de fixer les responsabilités, de se faire rembourser les frais et d'ordonner les mesures nécessaires de surveillance ou d'assainissement, en rendant les décisions administratives qui s'imposeraient. **La lettre *c*** reprend l'obligation figurant à l'article 32*d*, alinéa 3, LPE et indemnisée selon l'article 32*e*, alinéa 3, lettre *b*, chiffre 1, LPE. **La lettre *d*** correspond à l'obligation de l'article 32*d*, alinéa 5, LPE et indemnisée en vertu de l'article 32*e*, alinéa 3, lettre *d*, LPE. **L'article 16*d*, alinéa 2** prévoit que les frais qui incombent à l'Etat en vertu de premier alinéa sont supportés par le fonds cantonal des eaux.

Les articles 16*e* à 16*g* correspondent aux dispositions des articles 48 à 50 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996 (RSN 720.0), et aux articles 21, 24 et 25 de la loi sur la police du feu (LPF), du 7 février 1996 (RSN 861.10). Il s'agit de donner à l'autorité compétente les moyens nécessaires lui permettant de faire respecter et exécuter ses décisions. Dans les cas d'urgence, il faut permettre à l'autorité de prendre des mesures provisionnelles sans audition préalable et sans délai d'exécution, les droits de l'administré étant garantis par une possibilité d'opposition (**art. 16*e***). Lorsque celui qui est à l'origine des mesures n'exécute pas les décisions entrées en force, l'autorité ou les tiers qu'elle charge de cette tâche doit pouvoir remplir cette obligation à la place de l'obligé et à ses frais (**art. 16*f***) ; ceux-ci font alors l'objet d'une décision et sont garantis par une hypothèque légale, valable sans inscription (**art. 16*g***).

9.3. Loi sur le fonds cantonal des eaux

Dans la mesure où la base légale concernant les sites pollués figure dans la LTD, il convient de la mentionner dans le préambule de la loi sur le fonds des eaux, du 23 juin 1999 (RSN 731.250).

Conséquence de l'article 16*c*, alinéa 2, LTD, le but de **l'article premier** doit être complété par un nouvel **alinéa 3** précisant que les frais relatifs aux sites pollués par des déchets sont supportés par le fonds.

L'article 2 est complété par une nouvelle **lettre *b***, indiquant, comme nouvelle ressource, les montants qui sont versés par la Confédération, conformément à l'article 32*e*, alinéas 3 à 5, LPE, et aux articles 9 à 12 OSites.

L'article 3, alinéa 3, qui réserve les dispositions de lois spéciales, doit être complété par la mention de la LTD.

9.4. Loi concernant l'introduction du Code civil suisse, du 22 mars 1910

En raison de la garantie des frais de l'Etat par une hypothèque légale (art. 16*g* LTD), il convient de compléter l'énumération de **l'article 99** de la loi concernant l'introduction du Code civil suisse, du 22 mars 1910 (RSN 211.1), par un **chiffre 10.**

Enfin, il convient de rappeler que conformément à l'article 37 LPE, les dispositions d'exécution des cantons qui régissent les déchets, doivent être approuvés par la Confédération.

10. CONCLUSIONS

Le projet qui vous est soumis permet de répondre aux exigences du droit fédéral concernant l'assainissement des sites pollués sur une période de quinze à vingt ans, dans le but essentiellement de protéger les eaux souterraines et de surface, d'en assumer les coûts par le biais du fonds cantonal sur les eaux qui recevra les recettes provenant des indemnités versées par la Confédération, mais sans instaurer de nouvelle taxe, ni devoir augmenter la redevance cantonale sur l'eau potable. C'est pourquoi, nous vous prions de prendre en considération le présent projet et de l'adopter.

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

Neuchâtel, le 19 septembre 2007

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
F. CUCHE	J.-M. REBER

Loi portant révision
- de la loi concernant le traitement des déchets
- de la loi sur le fonds cantonal des eaux
- de la loi concernant l'introduction du code civil

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 5, alinéa 1, lettre *j)* et 55 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000[1];

vu la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), du 7 octobre 1983;[2]

vu l'ordonnance sur l'assainissement des sites pollués (OSites), du 26 août 1998[3] ;

vu l'ordonnance relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés (OTAS), du 5 avril 2000[4],

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 19 septembre 2007,

décrète:

Article premier La loi sur le traitement des déchets, du 13 octobre 1986[5], est modifiée comme suit :

Titre de la loi

Le titre de la loi est complété par l'abréviation : (LTD)

Titre IIIbis (nouveau) après l'article 16

IIIbis Assainissement des sites pollués

Principe

Art. 16a (nouveau)

L'Etat veille à l'assainissement des décharges contrôlées et des autres sites pollués par des déchets, conformément aux exigences du droit fédéral.

[1] RSN 101
[2] RS 814.01
[3] RS 814.680
[4] RS 814.681
[5] RSN 805.30

Prise en charge des frais :
a) principe

Art. 16b (nouveau)

Celui qui est à l'origine des mesures nécessaires assume les frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement du site pollué.

b) décision

Art. 16c (nouveau)

L'Etat prend une décision de répartition des coûts lorsqu'une personne concernée l'exige ou qu'une autorité prend des mesures elle-même.

c) par l'Etat

Art. 16d (nouveau)

[1]L'Etat prend à sa charge:

a) la part des frais qui incombe, en tant que responsable par comportement ou par situation, à l'Etat ou à une commune concernant les sites ayant servi au stockage définitif de déchets urbains ou accueillant des stands de tir;

b) les mesures urgentes d'investigation et de sécurisation; l'action récursoire contre les tiers responsables demeure réservée;

c) la part de frais due par les personnes à l'origine des mesures, qui ne peuvent être identifiées ou qui sont insolvables;

d) les frais de mesures d'investigation nécessaires si celle-ci révèle qu'un site inscrit au cadastre ou susceptible de l'être n'est pas pollué.

[2]Les frais incombant à l'Etat sont supportés par le fonds cantonal des eaux.

Mesures provisionnelles

Art. 16e (nouveau)

[1]En cas d'urgence ou si cela paraît nécessaire pour assurer la sécurité des personnes et des biens, l'autorité compétente peut prendre des mesures provisionnelles sans audition préalable et sans délai d'exécution.

[2]Dans ce cas, il peut être formé opposition dans un délai de dix jours à compter de la notification de la décision.

[3]L'opposition ne suspend pas l'exécution des mesures prises.

Exécution par substitution

Art. 16f (nouveau)

[1]L'autorité compétente peut décider de faire exécuter les décisions entrées en force aux frais de celui qui est à l'origine des mesures.

[2]Cette exécution ne libère pas celui-ci des conséquences civiles ou pénales de son insoumission.

[3]Les frais d'exécution font l'objet d'une décision.

Inscription d'une hypothèque légale

Art. 16g (nouveau)

Les frais d'exécution par substitution sont garantis par une hypothèque légale, valable sans inscription, conformément aux articles 836 du code civil suisse[6] et 99 de la loi concernant l'introduction du code civil suisse[7], du 22 mars 1910.

Art. 2 La loi sur le fonds cantonal des eaux, du 23 juin 1999[8], est modifiée comme suit :

Préambule (complément)

(*Ajouter après "vu la loi sur la protection des eaux, du 15 octobre 1984",)*

vu la loi sur le traitement des déchets, du 13 octobre 1986[9];

(*suite inchangée*)…

Article premier, alinéa 3 (nouveau)

[3]Les frais relatifs aux sites pollués par des déchets sont supportés par le fonds.

Art. 2, lettres b, c, et d (nouvelle)

b) les montants versés par la Confédération pour le financement de l'établissement des cadastres, l'investigation, la surveillance et l'assainissement des sites pollués;

c) lettre b actuelle;

d) lettre c actuelle.

---

[6] RS 210
[7] RSN 211.1
[8] RSN 731.250
[9] RSN 805.30

Art. 3, alinéa 3

(*Début de phrase inchangée*) …, de traitement des déchets, de finances et de subventions.

Art. 3 La loi concernant l'introduction du code civil suisse, du 22 mars 1910[10], est modifiée comme suit:

Art. 99, chiffre 10 (nouveau)

10. les frais supportés par l'Etat par suite des mesures ordonnées par substitution en application de la loi sur le traitement des déchets, du 13 octobre 1986.

Art. 4 [1]La présente loi est soumise au référendum facultatif.

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

[3]Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*

[10] RSN 211.1

Annexe 1

Loi fédérale sur la protection de l'environnement
(Loi sur la protection de l'environnement, LPE)

Modification du 16 décembre 2005

*Art. 32b^bis^* Financement de l'élimination de matériaux d'excavation de sites pollués

[1]Si le détenteur d'un immeuble enlève des matériaux provenant d'un site pollué qui ne doivent pas être éliminés en vue d'un assainissement aux termes de l'art. 32*c*, il peut en règle générale demander aux personnes à l'origine de la pollution et aux anciens détenteurs du site d'assumer deux tiers des coûts supplémentaires d'investigation et d'élimination desdits matériaux dans les cas suivants:

a. les personnes à l'origine de la pollution n'ont assuré aucun dédommagement pour la pollution ou les anciens détenteurs n'ont pas consenti de remise sur le prix en raison d'une pollution lors de la vente de l'immeuble;

b. l'élimination des matériaux est nécessaire pour la construction ou la transformation des bâtiments;

c. le détenteur a acquis l'immeuble entre le 1er juillet 1972 et le 1er juillet 1997.

[2]L'action peut être ouverte devant le tribunal civil du lieu où l'immeuble est situé. La procédure civile correspondante est applicable.

[3]Il est possible de faire valoir les prétentions résultant de l'al. 1 au plus tard jusqu'au 1er novembre 2021.

Titre précédant l'art. 32c

Section 4 Assainissement de sites pollués par des déchets

Art. 32c Obligation d'assainir

[1]Les cantons veillent à ce que soient assainis les décharges contrôlées et les autres sites pollués par des déchets (sites pollués), lorsqu'ils engendrent des atteintes nuisibles ou incommodantes ou qu'il existe un danger concret que de telles atteintes apparaissent. Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions sur la nécessité de l'assainissement, sur les objectifs et sur l'urgence des assainissements.

[2]Les cantons établissent un cadastre, accessible au public, des sites pollués.

[3]Ils peuvent réaliser eux-mêmes l'investigation, la surveillance et l'assainissement de sites pollués, ou en charger des tiers, si:

a. cela s'avère nécessaire pour prévenir la menace immédiate d'une atteinte;

b. celui qui est tenu d'y procéder n'est pas à même de veiller à l'exécution des mesures, ou

c. celui qui est tenu d'y procéder n'agit pas, malgré un avertissement, dans le délai imparti.

Art. 32d Prise en charge des frais

[1]Celui qui est à l'origine des mesures nécessaires assume les frais l'investigation, de surveillance et d'assainissement du site pollué.

[2]Si plusieurs personnes sont impliquées, elles assument les frais d'assainissement proportionnellement à leur part de responsabilité. Assume en premier lieu les frais celle qui a rendu nécessaires les mesures par son comportement. Celle qui n'est impliquée qu'en tant que détenteur du site n'assume pas de frais si, même en appliquant le devoir de diligence, elle n'a pas pu avoir connaissance de la pollution.

[3]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.

[4]L'autorité prend une décision sur la répartition des coûts lorsqu'une personne concernée l'exige ou qu'une autorité prend les mesures elle-même.

[5]Si l'investigation révèle qu'un site inscrit ou susceptible d'être inscrit au cadastre (art. 32*c*, al. 2) n'est pas pollué, la collectivité publique compétente prend à sa charge les frais des mesures d'investigation nécessaires.

Art. 32e Taxe destinée au financement des mesures

[1]Le Conseil fédéral peut:

a. obliger le détenteur d'une décharge contrôlée à verser à la Confédération une taxe sur le stockage définitif de déchets;

b. obliger l'exportateur de déchets destinés à faire l'objet d'un stockage définitif à verser à la Confédération une taxe sur l'exportation de ces déchets.

[2]Il fixe les taux de taxation, compte tenu notamment des coûts probables et des différents types de décharge. Ces taux ne peuvent dépasser 20 % du coût moyen du stockage définitif.

[3]La Confédération affecte le produit de ces taxes exclusivement au financement des mesures suivantes:

a. l'établissement des cadastres des sites pollués, si les détenteurs ont eu la possibilité de se prononcer jusqu'au 1er novembre 2007 sur l'enregistrement de leur site au cadastre;

b. l'investigation, la surveillance et l'assainissement des sites pollués sur lesquels plus aucun déchet n'a été déposé après le 1er février 1996, lorsque:

   1. le responsable ne peut être identifié ou est insolvable,
   2. le site a servi en grande partie au stockage définitif des déchets urbains;

c. l'investigation, la surveillance et l'assainissement de sites pollués aux abords de stands de tir, sur lesquels aucun déchet n'a été déposé dans les deux ans suivant

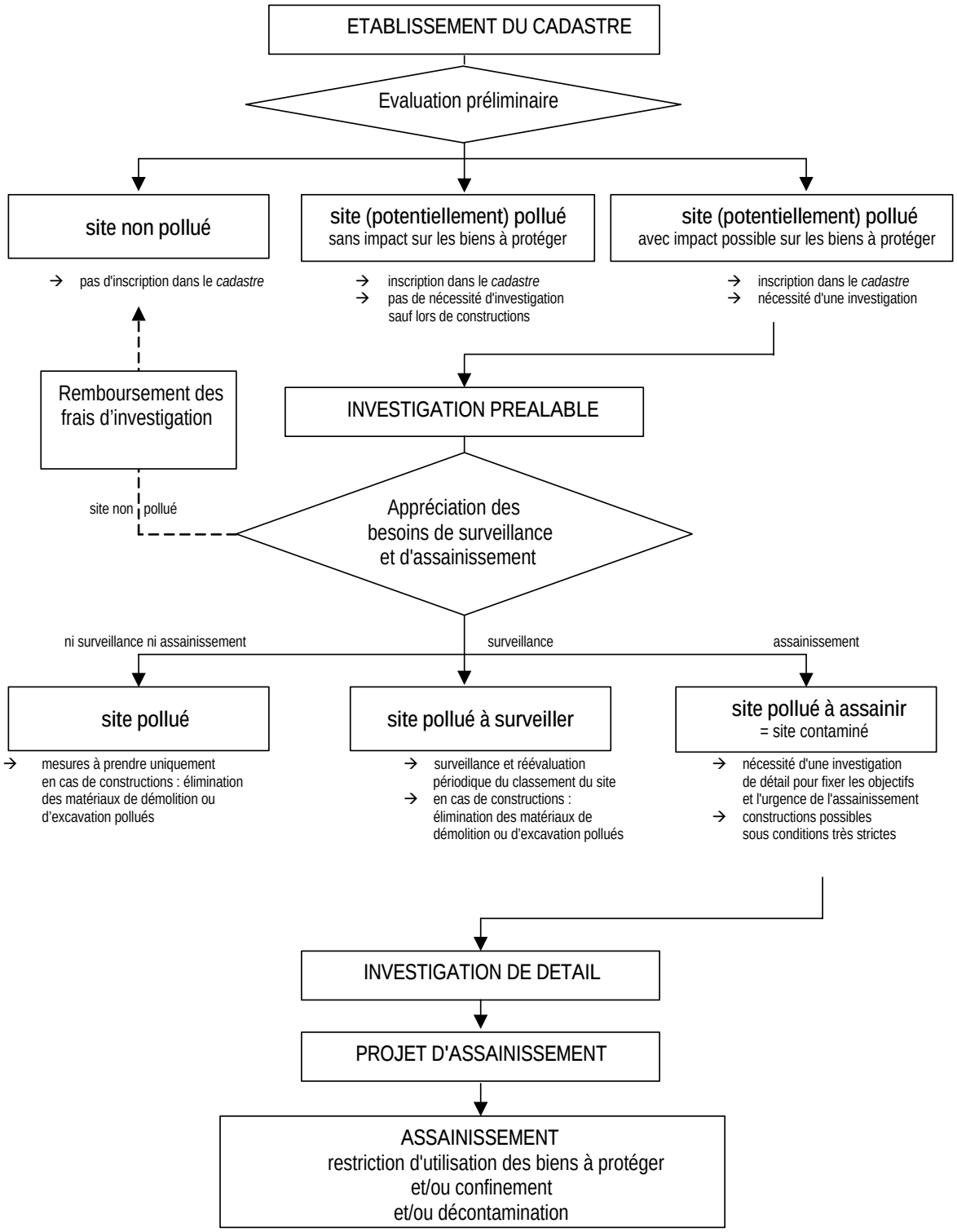
l’entrée en vigueur de la présente modification, à l’exclusion des stands de tir à but essentiellement commercial;

d. l’investigation concernant des sites qui se révèlent non pollués (art. 32*d*, al. 5).

[4]Seules les mesures qui respectent l’environnement, sont économiques et tiennent compte de l’évolution technologique bénéficient de ce financement. Celui-ci est versé aux cantons en fonction de leurs dépenses et s’élève à 40 % des coûts imputables. Lorsqu’il est versé en vertu de l’al. 3, let. a, son montant est forfaitaire et s’élève à 500 francs par site.

[5]Le Conseil fédéral édicte des dispositions sur la procédure de perception de la taxe, ainsi que sur le financement des mesures et les coûts imputables.

[6]Le droit cantonal peut également prévoir des taxes destinées au financement de l’investigation, de la surveillance et de l’assainissement des sites pollués.

Annexe 2

SITES POLLUES – SCHEMA DE LA PROCEDURE