



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modification de la loi
sur le traitement des déchets (LTD)**

(Du 23 juin 2008)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le 19 septembre 2007, nous avons déposé un rapport (07.045) concernant le financement cantonal destiné aux sites pollués. Il impliquait la modification de la loi sur le traitement des déchets (LTD), du 13 octobre 1986, de la loi sur le fonds cantonal des eaux, du 23 juin 1999, ainsi que de la loi concernant l'introduction du code civil, du 22 mars 1910. La proposition était de financer les frais incombant à l'Etat ou aux communes concernant les sites ayant servi au stockage définitif de déchets urbains ou accueillant des stands de tir par le fonds cantonal des eaux, dans la mesure où il est alimenté par la redevance cantonale sur l'eau potable, prélevée par les communes.

Lors de la session du 19 février 2008, votre Autorité a rejeté ce mode de financement et a décidé que les frais incombant à l'Etat sont à financer par le biais d'une demande de crédit. C'est pourquoi, le rapport (08.027) qui vous est soumis simultanément au présent rapport concerne cette demande de crédit. Le texte de la LTD a donc été modifié en conséquence (art. 16d, al. 1, let. a) et al. 2). Par ailleurs, cette disposition a été complétée par une nouvelle lettre d et un nouvel article 16h introduit.

Ces modifications, introduites par voie d'amendements en plénum, ont des effets juridiques, financiers et pratiques, dont toute la portée ne semble pas avoir été mesurée lors des débats.

Le présent projet a pour but de clarifier la rédaction de l'article 16d et de corriger des effets manifestement indésirables, engendrant des coûts injustifiés pour l'Etat.

Nous sommes conscients du caractère inhabituel d'une telle démarche. Celle-ci ne devrait toutefois plus se reproduire à l'avenir (le projet portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (08.019) ayant été accepté le 28 mai 2008), puisque les rapports du Conseil d'Etat seront dorénavant soumis préalablement à l'examen d'une commission du Grand Conseil, avant leur passage en plénum.

1. INTRODUCTION

Dans son rapport du 19 septembre 2007 (07.045), le Conseil d'Etat proposait de financer les frais relatifs aux sites pollués par des déchets au moyen du fonds cantonal des eaux, alimenté principalement par le produit de la redevance cantonale sur l'eau potable, perçue par les communes, d'une part, par les montants versés par la Confédération pour les sites pollués, d'autre part.

C'est pourquoi, l'article 16d, alinéa 1, lettre a nouveau, LTD prévoyait que "*l'Etat prend à sa charge 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.*" En d'autres termes, le financement, par le fonds cantonal des eaux, des sites pollués permettait de couvrir l'ensemble des coûts à la charge des collectivités publiques, donc non seulement ceux de l'Etat, mais également des communes, sans nouvelle charge, ni augmentation de la taxe actuelle.

2. FINANCEMENT ADOPTÉ

Lors de sa séance du 19 février 2008, le Grand Conseil n'a pas accepté que les dépenses concernant les sites pollués incombant à l'Etat et aux communes soient financées par le fonds cantonal des eaux. Il a décidé que "*les frais incombant à l'Etat sont financés par le biais d'une demande de crédit au Grand Conseil*" (art. 16d, al. 2 LTD).

3. ARTICLE 16d, ALINÉA 1, LETTRE a) LTD

Le législateur a donné une nouvelle teneur à l'article 16d, alinéa 1, lettre a) LTD, selon laquelle l'Etat prend à sa charge "*Les frais relatifs aux sites pollués ayant servi au stockage définitif de déchets urbains ou accueillant des stands de tir, sous déduction des montants versés par la Confédération pour le financement de l'établissement des cadastres, l'investigation, la surveillance et l'assainissement de ces sites.*"

Par rapport au texte proposé par le Conseil d'Etat (cf. tableau comparatif, annexe 1), le texte adopté par le Grand Conseil a les conséquences suivantes:

- ce sont non seulement les frais qui pourraient incomber à l'Etat, et surtout ceux incombant aux communes (décharges urbaines et stands de tir), qui sont pris en charge par l'Etat, mais la disparition du passage suivant ayant figuré dans le projet initial "*qui incombe, en tant que responsable par comportement ou par situation, à l'Etat ou à une commune*" aurait comme conséquence juridique que l'Etat prenne également en charge les frais qui incomberaient à des tiers privés concernés par d'anciennes décharges urbaines, voire de stands de tir. A titre d'exemple, on peut imaginer les parts des frais incombant:
 - à des entreprises qui ont exploité des décharges pour déchets urbains tout en accueillant des déchets provenant de tiers, voire à ces tiers directement,
 - à des propriétaires qui ont acquis, en connaissance de cause, des parcelles en relation avec d'anciennes décharges pour déchets urbains ou des buttes de tir.Il est douteux que le législateur ait eu la réelle intention de mettre également à la charge de l'Etat des frais qui incomberaient à des tiers.

- la participation de l'Etat, "*sous déduction du financement de l'établissement du cadastre*", n'a aucun sens. Il n'y a aucun lien entre la participation financière de la Confédération à cette tâche administrative incombant aux cantons et les indemnités qu'elle leur verse en raison des coûts relatifs aux sites pollués. En effet, l'établissement et la gestion des cadastres incombent aux cantons (art. 32c, al. 2, LPE). Il s'agit en l'occurrence de la tenue d'un registre officiel par les pouvoirs publics, donc d'une simple tâche administrative, qui n'est en aucune façon une obligation d'un perturbateur (Christoph A. Zäch, avocat, "Obligation de faire et obligation de supporter les frais selon les dispositions sur les sites contaminés: la procédure pas à pas", Projet 24.10.2007, C, 1.2, p12). Ces mesures constituant une obligation officielle de la collectivité publique, celle-ci en supporte également les frais. Ces coûts ne portent toutefois pas sur les mesures d'investigation selon l'art. 32d LPE et ne tombent pas par conséquent non plus sous le coup des règles de prise en charge des frais arrêtés dans cet article (op. cit., D, 1.2, p. 18). Quant à la contribution forfaitaire de la Confédération pour l'établissement des cadastres des sites pollués par les cantons (art. 32e, alinéa 3, lettre a) LPE), elle sera versée à l'Etat indépendamment des tâches qu'il prendra en charge.

En conséquence, nous proposons au Grand Conseil de modifier la teneur de l'article 16d, alinéa 1, lettre a) comme suit:

"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".

Cette nouvelle rédaction permet de prendre en charge non seulement les frais incombant à l'Etat, mais également ceux incombant aux communes (décharges urbaines et stands de tir) - et non plus également des particuliers - relatifs aux sites ayant servi au stockage définitif de déchets urbains ou accueillant des stands de tir.

4. ARTICLE 16d, ALINÉA 1, LETTRE d) LTD

Le législateur a mis à la charge de l'Etat des frais supplémentaires, en introduisant une nouvelle lettre d) à l'article 16d, alinéa 1, rédigée comme suit:

"d) les frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement du site, lorsque le détenteur est non-responsable de la pollution et méconnaissait l'existence de la pollution au moment de l'acquisition du site",

Cette nouvelle disposition appelle les remarques suivantes:

- elle est inutile et n'a intentionnellement pas été introduite par le Conseil d'Etat, compte tenu de l'article 32d, alinéa 2 in fine LPE qui est directement applicable, sans devoir être repris dans le droit cantonal et dont la teneur est la suivante: "*Celle (la personne) qui n'est impliquée qu'en tant que détenteur de site n'assume pas de frais si, même en appliquant le devoir de diligence, elle n'a pas pu avoir connaissance de la pollution.*";
- bien qu'inutile, la reprise du contenu de la disposition fédérale précitée aurait encore été un moindre mal. Malheureusement, la teneur de la nouvelle lettre d), non seulement est moins exigeante que le droit fédéral quant aux exigences d'exemption, mais encore met à la charge de l'Etat des frais qui ne lui incombent pas en vertu de la législation fédérale.

En effet, alors que le droit fédéral déclare que [la personne] "*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*", le droit

cantonal, en revanche, exige seulement que la personne "non-responsable de la pollution", donc qui n'est pas perturbateur par comportement, ait simplement **méconnu** l'existence de la pollution au moment de l'acquisition du site pour que les frais soient mis à la charge de l'Etat.

Or, encore une fois, selon le droit fédéral (op. cit. D, 3.1.1, p. 22), **le perturbateur par situation**, quand il est simple propriétaire du site pollué, **peut se libérer entièrement** de son obligation de supporter des frais **si, même en appliquant le devoir de diligence, il n'a pas pu avoir connaissance de la pollution** (art. 32d, al. 2, in fine LPE). Cela implique l'évaluation du devoir de diligence. Celle-ci reposera sur ce qui peut normalement être attendu d'un acheteur en termes d'éclaircissements sur les défauts entachant un terrain (ATF 107 II 161, cons. 6e pp. 164 s). En l'occurrence, la consultation du registre foncier et du cadastre des sites pollués (art. 5 s. OSites) ne suffit pas forcément. On peut en effet exiger de l'acheteur qu'il se renseigne sur l'état du terrain et sur son utilisation antérieure afin de vérifier les éventuels défauts de l'objet (en consultant le plan d'affectation ou le service de la protection de l'environnement). Une telle démarche est requise en particulier lors de l'acquisition de biens-fonds industriels (ATF précité).

Par ailleurs, même si le détenteur n'encourt aucune responsabilité et est entièrement libéré, cela n'implique pas encore que l'Etat doive intervenir financièrement comme le prévoit la nouvelle lettre *d*) introduite par le législateur neuchâtelois. En effet, c'est oublier que, si une ou plusieurs personnes sont responsables par comportement, elles devront supporter les frais qui en résultent, et non l'Etat. Ce dernier n'interviendra financièrement que si ces personnes ne sont pas identifiées ou sont insolubles, cas qui est déjà réglé (art. 16d, al. 1, let. *e*) LTD).

Compte tenu de ce qui précède, nous vous proposons d'abroger, purement et simplement, la lettre *d*) de l'article 16d), alinéa premier.

5. ARTICLE 16h) LTD

Dans un souci louable de vouloir protéger l'acquéreur d'un bien-fonds contre le risque que ce terrain soit un site pollué, votre Autorité a introduit, avec la note marginale "Mesures d'information", un nouvel article 16h dont la teneur est la suivante:
"Les articles cadastraux qui sont portés à l'inventaire des sites pollués font l'objet d'une mention au registre foncier."

Cette nouvelle disposition a les défauts suivants:

- la mention au registre foncier n'indiquera pas l'état de situation du site pollué qui est susceptible d'évolution (suite aux investigations de détail, aux assainissements, aux travaux d'excavation, etc.). Elle sera libellée sous une forme succincte telle que: "*Site pollué (art. 32cl LPE) au profit du service cantonal de la protection de l'environnement*" Réq." Or, l'information sur le statut du site est primordiale pour l'acquéreur, mais ne pourra pas figurer dans ladite mention. C'est le statut du site qui précise s'il y a une obligation d'assainir dans un délai donné ou indique qu'une simple gestion appropriée des déblais lors de travaux ultérieurs est suffisante. Il aura donc des conséquences très diverses.

Ensuite, certains articles, par exemple en nature de champ ou de forêt, peuvent avoir une surface importante, alors que le site pollué n'en touche qu'une toute petite partie, ce qui ne ressortira pas de l'inscription de la mention au registre foncier, contrairement au cadastre consultable sur le SITN, accessible gratuitement et facilement au public. Il s'ensuit que la consultation de ce site ou du

service cantonal de la protection de l'environnement (SCPE) sera incontournable;

- Il ne s'agit pas d'une faculté, mais d'une obligation d'inscrire une mention au registre foncier pour les articles cadastraux qui sont portés au cadastre (et non à "l'inventaire") des sites pollués. Sur le plan pratique, le cadastre est établi par "site pollué". Ce dernier comprend généralement un certain nombre d'articles cadastraux, nombre susceptible d'augmenter ou de diminuer, selon les investigations qui pourront être menées. Aujourd'hui, il s'élève très approximativement à 1300 articles. Pour tous ces articles, l'opération devrait avoir lieu pratiquement en même temps que l'entrée en vigueur de la modification de la LTD, si l'on veut éviter une responsabilité de l'Etat qui pourrait être engagée, par exemple, par l'acquéreur qui "découvrirait par la suite" que son bien-fonds figure au cadastre des sites pollués. En d'autres termes, cela peut avoir pour effet de retarder l'entrée en vigueur de la loi, à moins de prévoir une entrée en vigueur différée de l'article 16h LTD.
- le travail et les frais supplémentaires qu'exige l'article 16h LTD n'est pas négligeable, puisqu'il implique pour le personnel du SCPE la demande d'inscription des mentions et, dans quelque temps, c'est-à-dire lors de l'instauration du cadastre des restrictions de droit public (voir ci-après), la demande de leur radiation au registre foncier. Pour ce dernier, si l'opération est aisée juridiquement (base légale expresse; inscription immédiate au journal permettant d'exclure la responsabilité de l'Etat, tant que l'inscription au registre n'est pas effective) et techniquement (saisie informatique), chaque inscription implique un courrier à chaque propriétaire d'un article touché, donc des frais d'envoi, sans compter ses frais de personnel.
Il faudra que le règlement d'application donne la compétence formelle, probablement au service cantonal de la protection de l'environnement, d'établir et d'adresser les réquisitions au registre foncier. Seul ce service sera compétent pour requérir la radiation au registre foncier, si la mention ne se justifie pas ou plus.

Selon l'article 32c, alinéa 2 LPE, "*les cantons établissent un cadastre, accessible au public, des sites pollués*". Dans notre canton, le cadastre sera gratuitement accessible sur le SITN, constamment tenu à jour – ce que ne pourra assurer de façon exhaustive la mention au registre foncier -, ou auprès du SCPE.

La tendance actuelle est d'éviter l'inscription de telles mentions au registre foncier.

C'est pourquoi, la nouvelle loi fédérale sur la géoinformation (LGéo), du 5 octobre 2005, qui est entrée en vigueur le 1er juillet 2008, prévoit l'instauration d'un cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (art. 16 ss LGéo). Selon l'article 16, alinéa 1 LGéo, "le cadastre répertorie les restrictions de droit public à la propriété foncière qui, conformément aux dispositions du code civil, ne font pas l'objet d'une mention au registre foncier". Le projet d'ordonnance mis en consultation, mentionne notamment et expressément les sites pollués. Il en sera de même également d'autres restrictions imposées par le droit de l'environnement, tels que les zones et périmètres de protection des eaux. Ces dispositions d'application de la LGéo concernant le cadastre précité devraient entrer en vigueur le 1er juillet 2009.

Rappelons par ailleurs que, comme l'indiquait expressément le rapport du Conseil d'Etat (ch. 9.4 in fine, p. 10), les dispositions de la modification légale étant des dispositions d'exécution des cantons qui régissent des déchets, elles doivent être approuvées par la Confédération (art. 37 LPE); cette approbation a été donnée le 11 juin 2008.

Pour toutes ces raisons, nous vous proposons également d'abroger l'article 16h LTD.

6. INCIDENCE FINANCIERE POUR L'ETAT

La modification de l'article 16d, alinéa 1, lettre a) LTD et l'abrogation des articles 16), alinéa 1, lettre d) et 16h LTD permettent incontestablement d'éviter des frais qui n'incombent manifestement pas à l'Etat, ainsi que des coûts inutiles.

7. INCIDENCE FINANCIERE POUR LES COMMUNES

Le présent projet n'a aucune influence sur les finances communales, puisque les frais qui incombent aux communes concernant les sites ayant servi au stockage définitif de déchets urbains ou accueillant des stands de tir sont à la charge de l'Etat.

8. PERSONNEL

L'abrogation de l'article 16h LTD évitera de mobiliser inutilement le personnel du SCPE et du registre foncier qui pourra être affecté à d'autres priorités.

9. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le financement des sites pollués fait l'objet de l'article 16d, alinéa 2 LTD. Il n'est pas remis en question. Dès lors, la question du vote à la majorité qualifiée ne se pose plus.

10. CONCLUSIONS

Le projet qui vous est soumis permet de répondre aux exigences du droit fédéral, en corrigeant des effets indésirables engendrant des frais qui, manifestement, n'incombent pas à l'Etat ou sont inutiles. C'est pourquoi, nous vous prions de prendre en considération le présent projet, puis de l'adopter.

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

Neuchâtel, le 23 juin 2008

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
R. DEBELY

Le chancelier,
J.-M. REBER

**Loi
portant modification de la loi sur le traitement des déchets (LTD)**

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;

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

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 23 juin 2008,

décète:

Article premier La loi sur le traitement des déchets (LTD), du 13 octobre 1986, est modifiée comme suit:

Art. 16d, al. 1, lettres a), d) et e)

¹L'Etat prend à sa charge, sous déduction des montants versés par la Confédération:

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;

d) *lettre e) actuelle*

e) *abrogée*

Art. 16h

Abrogé

Art. 2 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

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

³Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Loi approuvée par la Confédération, le

TABLEAU COMPARATIF

Loi sur le traitement des déchets

(art. 16d LTD)

Comparaison du texte de l'article 16d soumis par le Conseil d'Etat au Grand Conseil et celui adopté par ce dernier le 19 février 2008:

Conseil d'Etat		Grand Conseil	
c) par l'Etat	<p><i>Art. 16d (nouveau)</i></p> <p>1L'Etat prend à sa charge:</p> <p>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;</p> <p>b) les mesures urgentes d'investigation et de sécurisation; l'action récursoire contre les tiers responsables demeure réservée;</p> <p>c) la part de frais due par les personnes à l'origine des mesures, qui ne peuvent être identifiées ou qui sont insolvables;</p> <p>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.</p> <p>2Les frais incombant à l'Etat sont supportés par le fonds cantonal des eaux.</p>	c) par l'Etat	<p><i>Art. 16d (nouveau)</i></p> <p>1L'Etat prend à sa charge:</p> <p>a) Les frais relatifs aux sites pollués ayant servi au stockage définitif de déchets urbains ou accueillant des stands de tir, sous déduction des montants versés par la Confédération pour le financement de l'établissement des cadastres, l'investigation, la surveillance et l'assainissement de ces sites;</p> <p>b) les mesures urgentes d'investigation et de sécurisation; l'action récursoire contre les tiers responsables demeure réservée;</p> <p>c) la part de frais due par les personnes à l'origine des mesures, qui ne peuvent être identifiées ou qui sont insolvables;</p> <p>d) les frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement du site, lorsque le détenteur est non-responsable de la pollution et méconnaissait l'existence de la pollution au moment de l'acquisition du site;</p> <p>e) 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.</p> <p>2Les frais incombant à l'Etat sont financés par le biais d'une demande de crédit au Grand Conseil.</p>
		Mesures d'information	<p><i>Art. 16h (nouveau)</i></p> <p>Les articles cadastraux qui sont portés à l'inventaire des sites pollués font l'objet d'une mention au registre foncier.</p>