



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
à l'appui  
d'un projet de décret portant octroi d'un crédit d'engagement  
de 5.750.000 francs destiné aux sites pollués, 1<sup>re</sup> étape**

(Du 26 juin 2008)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

**RESUME**

*Le droit fédéral a obligé 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 et d'un premier rapport du Conseil d'Etat (07.045), le Grand Conseil a adopté, le 19 février 2008, une révision de la législation cantonale, définissant et précisant les tâches incombant aux collectivités neuchâteloises dans le domaine des sites pollués, 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). En s'écartant du mode de financement proposé par le Conseil d'Etat, le législateur a mis à la charge de l'Etat, non seulement la totalité des frais incombant aux communes pour les décharges de déchets urbains et les stands de tir (art. 16 d, al. 1 let. a LTD), mais également à certains particuliers (art. 16 d, al. 1, let. d LTD). En vue d'éviter les effets indésirables induits par certaines dispositions légales adoptées le 19 février 2008 par le Grand Conseil, un second rapport (08.026) est soumis simultanément au présent rapport.*

*Conformément à l'article 16d, alinéa 2, de la loi sur le traitement des déchets (LTD), adopté par le Grand Conseil, les frais incombant à l'Etat, y compris ceux incombant aux communes qui pourraient représenter environ la moitié de ceux-ci, sont financés par un crédit d'engagement de 5.750.000 francs, en vue:*

- de financer les travaux visant les décharges contenant des déchets urbains et les installations de tir mettant potentiellement le plus en danger les ressources d'eau du canton; et*
- d'assurer la participation financière des collectivités publiques neuchâteloises, imposée par la législation fédérale et nécessaire à l'obtention de subventions fédérales en la matière.*

*Sur une période d'environ cinq ans, les coûts totaux sont estimés à 8,4 millions de francs, dont 2,6 millions de francs pourront être sollicités auprès de la Confédération pour être*

indemnisés au moyen du produit de la taxe sur le stockage définitif des déchets (art. 32e LPE).

La poursuite de ces tâches devra faire l'objet d'une nouvelle demande de financement. L'expérience et les résultats de la première étape permettront de mieux déterminer les besoins.

## 1. DEMARCHE RELATIVE AUX SITES POLLUES

Par sites pollués, 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 trois types de sites:

- 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,
- 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, le canton a constitué un cadastre des sites pollués en se fondant sur une méthodologie développée par la Confédération. Ce recensement 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, le cas échéant travaux sur site tels que sondages) puis, si cela s'avère nécessaire, une surveillance du comportement des polluants dans le sous-sol ou une procédure d'assainissement.

Le tableau suivant résume la situation actuelle du cadastre neuchâtelois des sites pollués (CANEPO).

statut des sites pollués	entreprises, dépôts, ateliers	buttes de tir	décharges et remblais	accidents	Total	pas de mesures	nécessitant mesures
pas d'atteintes à craindre	255	33	138	6	432	59%	
nécessite une investigation	144		119	2	265		36%
déjà investigués: aucune atteinte	7		8		15	2%	
investigués: besoin de surveillance à assainir	6	14	3		9		1%
					14		2%
Total inscrit (état : juin 2008)	412	47	268	8	735	61%	39%

Pour plus de 60% des sites recensés dans le cadastre, 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 en cas de travaux de terrassement ou de modification des constructions existantes.

Les autres sites devront à terme 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). Les informations disponibles sur ces sites ne permettent en effet pas, sans examen sur les lieux mêmes, de qualifier et éventuellement de quantifier de possibles nuisances pour les eaux, les sols ou l'atmosphère des locaux où séjournent des personnes.

Notons qu'une trentaine de sites industriels, lieux d'accidents et décharges inscrits dans le cadastre cantonal ont déjà été investigués ou/et assainis ou sont en train de l'être.

Si l'investigation préalable démontre que le site nécessite un assainissement, une investigation de détail devra déterminer les objectifs et l'urgence de celui-ci.

Le schéma de l'annexe 1 synthétise le déroulement des diverses étapes de traitement de la problématique des sites pollués.

## **2. RESPONSABILITES PAR ETAPES**

L'élaboration du cadastre des sites pollués a été entièrement à la charge du canton et a été réalisée par le service de la protection de l'environnement (SCPE). Il appartient aux détenteurs privés ou publics concernés de mener et de financer les phases d'investigation et d'assainissement qui suivent. Il est important ici de relever que celui qui est tenu d'exécuter les travaux n'est pas forcément le même que celui qui devra finalement en assumer les coûts.

En effet et 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).

Quant au financement des travaux, il 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 responsabilité. 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. 32d, al. 4 LPE).

Si un ou plusieurs responsables sont inconnus ou insolubles, les "coûts de défaillance" doivent être pris en charge par la collectivité publique (art. 32d, 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. 32d, 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).

### **4. RESPONSABILITE LEGALE DU CANTON ET DES COMMUNES**

#### **4.1 Décharges contenant des déchets urbains et stands de tir**

L'investigation, la surveillance et l'assainissement des décharges contenant des déchets urbains et des installations de tir concernent directement les collectivités publiques. Ces travaux sont soutenus financièrement par la Confédération qui versera, à certaines conditions, des indemnités correspondant aux 40% des coûts imputables.

Pour la majorité des décharges inscrites dans le cadastre neuchâtelois des sites pollués (CANEPO), on ne s'attend à aucune atteinte nuisible ou incommode. Environ 120 décharges nécessitent encore une investigation, afin de déterminer si un assainissement doit ou non être engagé ou si une atteinte n'est effectivement pas à craindre non plus. Parmi celles-ci, 70 sont connues pour contenir des déchets urbains; de ce fait, elles impliqueraient une responsabilité directe des collectivités publiques, soit des communes, mais les conséquences financières ont été mises à la charge de l'Etat par la volonté du législateur. Elles peuvent bénéficier d'une subvention de la Confédération, à condition qu'aucun déchet n'ait plus été déposé après le 1<sup>er</sup> février 1996.

Dans une analyse qualitative des risques, on a pris en compte la situation, le volume et la diversité des déchets que ces décharges représentent notamment pour les captages d'eau ou via d'autres voies de transmission des polluants. Il en ressort qu'il est urgent d'investiguer en tout premier lieu les 15 décharges suivantes, puis d'assainir et de surveiller celles qui le nécessiteraient.

Plan des Cerisiers	Boudry
La Paulière	Coffrane
Serroue I	Coffrane
Les Sagnettes I	Coffrane
Rive	Coffrane / Montmollin
Planeyse	Colombier
Terrain de football	Cortailod
Petit Marais	Couvet
Clos-Donzel	Fleurier
Sur le Clos	Gorgier
Combe-Girard	Le Locle
Le Piano	Le Locle
Les Frêtes	Les Brenets
Dépôt des Plaines-Roches	Neuchâtel
Le Loclat	Travers

Ultérieurement, il sera nécessaire de faire examiner une quarantaine d'autres décharges contenant ou non des déchets urbains. La priorité est donnée aux sites qui mettent potentiellement en danger les eaux.

Une coresponsabilité directe, mais partielle, de l'Etat et des communes, peut également être engagée pour d'autres décharges que celles contenant des déchets urbains, étant donné la surveillance que ces collectivités étaient tenues d'exercer sur ce type d'exploitations. Sauf dans certains cas évoqués ci-après (chap. 4.2), une indemnisation fédérale à partir du fonds OTAS n'est pas prévue.

Parmi une cinquantaine de buttes de tir à 300 m connues, 13 (stands en service ou non; cf. tableau ci-dessous) sont à assainir en priorité, car situées en zones de protection S de captages d'eau. Sans avoir, comme pour d'autres sites pollués, à mener une investigation préalable, il s'agit alors de délimiter la zone à assainir et d'éliminer les matériaux en fonction de leur teneur en plomb.

Brot-Dessous	Les Combes	
Enges	Les Charrets	
La Côte-aux-Fées		
Le Landeron	La Baume	
Le Locle		
Les Brenets	Les Goudebas	
Les Verrières		
Lignières	Grand-Gibet	
Neuchâtel	Rue de l'Orée (stand du Mail)	(hors zone S)
Noiraigue	Les Sagnes	
Rochefort	Prés de Verne	
Saint-Aubin-Sauges	Les Champs-Rouges	
Saint-Aubin-Sauges	Sur la Sagne	
Saint-Blaise	Les Fourches	

Quelques-autres cas seront à assainir, lorsque l'utilisation des lieux laisse craindre un contact direct avec les matériaux pollués par des personnes et en particulier par des enfants, p.ex. en milieu construit. Un tel cas complète la liste ci-devant. Dans ces cas, le besoin d'assainir se base sur l'ordonnance fédérale sur les atteintes portées au sol (OSol, RS 814.12). Il y a alors lieu soit de restreindre les utilisations envisagées, soit d'assainir les terrains. En cas d'assainissement, une répartition des coûts entre communes et Etat devra être fixée en fonction des intérêts en présence.

Selon un arrêt du Tribunal fédéral (ATF II 743 – JT 2006 I 699), rappelons que la Confédération n'a pas à participer aux coûts au-delà de sa responsabilité directe (exercices par l'armée).

La demande de crédit porte sur un montant de 5,75 millions de francs dont pour les mesures à prendre en priorité sur les sites de décharges et de buttes de tir:

- 2,4 millions de francs pour les décharges contenant des déchets urbains,
- 240.000 francs pour les participations obligatoires de l'Etat dans d'autres cas
- 2 millions de francs pour l'assainissement des installations de tir.

Ce dernier montant avait été sous-estimé dans le premier rapport du Conseil d'Etat (07.045); il a été réévalué sur la base de coûts moyens d'assainissements par cible dans d'autres cantons. De façon générale, ces estimations se basent non pas sur des devis

mais sur des coûts moyens par phases (investigation simple ou complexe d'un site pollué, assainissement de décharges notamment dans le canton de Vaud, etc).

#### **4.2 Sites pollués “orphelins”**

Dans certains cas, il s'avérera après l'établissement des responsabilités (voir chap.2) que les personnes à l'origine de la pollution n'ont pas pu être identifiées ou sont insolvables. La collectivité publique compétente, soit le canton (art. 16d, al. 1, let. c) LTD), devra alors prendre à sa charge les frais correspondants (art. 32d, al. 3 LPE). La Confédération peut ici aussi être sollicitée à hauteur de 40% (art. 32e, al. 3, let. b, ch. 1 LPE).

La demande de crédit réserve un montant pour couvrir les coûts liés aux cas qui pourraient se présenter dans les prochaines années.

La part du crédit d'engagement sollicité réservé aux sites pollués « orphelins » se monte à 680'000 francs.

#### **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 32c LPE et le nouvel article 16e LTD permettent 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.

Les mesures urgentes et préventives ont été évaluées à 250'000 francs dans la présente demande de crédit.

#### **4.4 Remboursement des investigations pour des sites non pollués**

En plus de sa responsabilité financière pour les cas rappelés ci-dessus, le canton sera tenu de 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. 32d, al. 5 LPE). La Confédération accorde une indemnité représentant les 40% des frais des investigations (art. 32e, al. 3, let. d LPE).

La demande de crédit prévoit un montant de 180'000 francs pour permettre à l'Etat de faire face à ces deux obligations (4.3 et 4.4), lorsqu'elles se présentent.

### **5. COUTS A SUPPORTER PAR LE CANTON**

Le tableau suivant résume l'estimation des montants nécessaires au financement des différentes tâches urgentes et des obligations légales sur une période d'environ 5 ans :

	Total estimé Fr.	Parts cantonale (solde: Confédération)
1. Investigations, surveillance ou/et assainissement de:		
- décharges contenant des déchets urbains	3.500.000.–	2.400.000.–
- installations de tir	3.000.000.–	2.000.000.–
- autres sites: participations légales de l'Etat	240'000.–	240'000.–
2. Investigations, surveillance ou/et assainissement de sites où le responsable est inconnu ou insolvable (sites "orphelins") et où le détenteur n'avait pas connaissance de la pollution lors de son acquisition	1.120.000.–	680.000.–
3. Mesures urgentes et préventives	250.000.–	250.000.–
4. Remboursement des investigations de sites non pollués	300.000.–	180.000.–
	<hr/>	<hr/>
Totaux, environ	8.410.000.–	5.750.000.–

Les coûts totaux pour l'ensemble de ces tâches qui incombent aux collectivités publiques neuchâteloises sont ainsi estimés à environ 8,4 millions de francs en première étape, dont environ 2,6 millions de francs pourront être remboursés par la Confédération. Ces montants étant basés sur des coûts moyens par phase et une estimation du nombre de cas d'assainissement, sites "orphelins" ou non pollués révélés suite aux investigations, aucun renchérissement n'est considéré.

Parmi ces tâches et obligations à charge de l'Etat, ne sont réellement planifiables que les investigations (pour établir la menace effective pour l'environnement et les modes d'intervention adéquats), puis les assainissements dont la nécessité aura été démontrée (chap. 4.1 ci-devant).

En première étape, l'investigation, la surveillance et l'assainissement de ces 15 décharges prioritaires et de 14 à 15 installations de tir représenteront 4,6 millions de francs, à investir dans les 5 années à venir, auxquels s'ajoutent les montants nécessaires pour les autres obligations non planifiables (tableau: positions 2, 3, 4).

Le crédit d'engagement sollicité de 5.750.000 francs couvre les frais incombant à l'Etat, conformément au nouvel article 16d, alinéa 1 LTD (cf. chap. 7).

A l'issue de la période d'engagement, le financement devra être renouvelé par votre autorité. L'expérience et les résultats de cette première étape permettront de préciser et de mieux documenter les besoins à l'occasion d'une nouvelle demande de financement.

## **6. INCIDENCES FINANCIERES POUR LES COMMUNES**

Le crédit n'a pas d'incidences financières pour les communes.

## **7. EFFETS SUR LES EFFECTIFS**

L'engagement d'un ingénieur à mi-temps au service de la protection de l'environnement viendra renforcer le domaine des sites pollués, afin de mieux faire face à ces tâches. Il n'y aura cependant pas d'augmentation de l'effectif, ce 50% étant compensé à l'interne à partir de fonctions supprimées, respectivement réduites.

A ce jour, il est probable que le service pourra fonctionner avec le titulaire actuel et ce nouveau demi-poste durant la période considérée par ce crédit d'engagement.

## **8. DISPOSITIONS LEGALES CANTONALES**

Le Grand Conseil a accepté, dans sa séance du 19 février 2008, différentes révisions de la législation cantonale qui constituent le cadre de la présente demande de crédit (FO 08/16). Le nouvel article 16d de la loi sur le traitement des déchets, du 13 octobre 1986 précise à l'alinéa 1 que l'Etat prend à sa charge notamment:

- a) les frais relatifs aux sites pollués ayant servi au stockage définitif de déchets urbains ou accueillant des stands de tir [...] → chap. 4.1 et 5, tableau, pos.1;
- b) les mesures urgentes d'investigation et de sécurisation; l'action récursoire contre les tiers responsables demeure réservée; → chap. 4.3 et 5, tableau, pos.3
- c) la part de frais due par les personnes à l'origine des mesures, qui ne peuvent être identifiées ou qui sont insolvables → chap. 4.2 et 5, tableau, pos.2;
- 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; → id. lettre c)
- 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 → chap. 4.4 et 5, tableau, pos.4.

La loi cantonale sur les subventions du 1<sup>er</sup> février 1999 (RSN 601.8) s'appliquera dans la plupart des cas, soit lorsque le propriétaire des bien-fonds n'est pas l'Etat.

En vue d'éviter les effets indésirables induits par certaines dispositions légales adoptées le 19 février 2008 par votre Autorité, un second rapport (08.026) vous est soumis simultanément au présent rapport.

## **9. VOTE DU GRAND CONSEIL**

La question du vote à la majorité qualifiée se pose dans les termes suivants :



Les exigences fédérales entraînent des dépenses nouvelles à la charge de l'Etat, estimées à 5,75 millions en première étape. 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 présent décret est donc soumis au vote qualifié des trois cinquièmes (art. 4, al. 2, let. b de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980, RSN 601).

## 10. CONCLUSIONS

La présente demande de crédit répond aux objectifs adoptés par le Grand Conseil en séance du 19 février 2008, puisque le crédit permet d'assurer, dans une première étape, le financement à la charge de l'Etat:

- des obligations légales des collectivités publiques neuchâtelaises, nécessaires à l'obtention des subventions fédérales en la matière, ainsi que
- des travaux visant les décharges contenant des déchets urbains et les installations de tir mettant potentiellement le plus en danger les ressources d'eau du canton.

C'est pourquoi, nous vous prions de prendre en considération et d'accepter la présente demande de crédit.

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

---

**Décret**  
**portant octroi d'un crédit d'engagement de 5.750.000 francs**  
**destiné aux sites pollués, 1<sup>re</sup> étape**

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

vu les articles 32c à 32e de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), du 7 octobre 1983,

vu les articles 5, alinéa 1, lettre *j*, 55 et 57, al. 3 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000,

vu l'article 16d, alinéa 2 de la loi sur le traitement des déchets (LTD), du 13 octobre 1986,

vu l'article 4, alinéa 2, lettre *b* de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980,

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

*décète:*

**Article premier** Un crédit d'engagement de 5.750.000 francs est accordé au Conseil d'Etat pour l'investigation, la surveillance et l'assainissement des sites pollués.

**Art. 2** Le Conseil d'Etat est autorisé à se procurer, éventuellement par la voie de l'emprunt, les moyens nécessaires à l'exécution du présent décret.

**Art. 3** Le crédit d'engagement sera amorti conformément aux dispositions du décret concernant l'amortissement et les différents postes de l'actif des bilans de l'Etat et des communes, du 23 mars 1971.

**Art. 3** <sup>1</sup>Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,*

*Les secrétaires,*

## SITES POLLUES – SCHEMA DE LA PROCEDURE

