

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt: 23 octobre 2002

Messagerie

Projet de loi d'application de la législation fédérale sur les sites contaminés (K 1 71)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu la loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 7 octobre 1983;
vu l'ordonnance fédérale sur l'assainissement des sites pollués, du 26 août
1998;
vu l'article 160D de la constitution de la République et canton de Genève, du
24 mai 1847,
décrète ce qui suit :

Chapitre I Généralités

Art. 1 But

L'application dans le canton de la législation fédérale en matière de sites pollués, en particulier de l'ordonnance fédérale sur l'assainissement des sites pollués, du 26 août 1998 (ci-après l'ordonnance), est régie par les dispositions de la présente loi et de son règlement d'application.

Art. 2 Autorité

¹ Le département responsable de la protection de l'environnement (ci-après le département) est l'autorité compétente chargée de l'application de la législation fédérale en matière de sites pollués, de la présente loi et de son règlement d'application.

² Il rend, notamment, les décisions en matière de répartition des coûts d'assainissement au sens de la loi fédérale sur la protection de l'environnement.

Art. 3 Définitions

¹ On entend par sites pollués les emplacements d'une étendue limitée pollués par des déchets. Ces sites comprennent:

- a) les sites de stockage définitifs: décharges désaffectées ou encore exploitées et tout autre lieu de stockage définitif de déchets; sont exclus les sites dans lesquels sont déposés exclusivement des matériaux d'excavation et des déblais non pollués;
- b) les aires d'exploitation: sites pollués par des installations ou des exploitations désaffectées ou encore exploitées dans lesquelles ont été utilisées des substances dangereuses pour l'environnement;
- c) les lieux d'accident: sites pollués à la suite d'événements extraordinaires; pannes d'exploitation y comprises.

² Les sites pollués nécessitent un assainissement s'ils engendrent des atteintes nuisibles ou incommodantes ou s'il existe un danger concret que de telles atteintes apparaissent.

³ Les sites contaminés sont des sites pollués qui nécessitent un assainissement.

Chapitre II Cadastre des sites pollués

Art. 4 Elaboration du cadastre

¹ Le département recense les sites pollués en vue d'établir un cadastre en dépouillant les données disponibles telles que cartes, inventaires et informations. Il peut demander des renseignements aux détenteurs des sites ou à des tiers.

² Il communique au détenteur les données qu'il prévoit d'inscrire au cadastre et lui donne la possibilité de se prononcer et de fournir des éclaircissements. A la demande de celui-ci, il rend une décision constatant la pollution établie ou très probable du site.

Art. 5 Gestion du cadastre

¹ Sur la base d'investigations menées par le détenteur, le département complète le cadastre par des indications sur:

- a) la nécessité d'assainir ou de surveiller le site;
- b) les buts et l'urgence de l'assainissement;
- c) les mesures qu'il a prises ou prescrites en vue de protéger l'environnement.

² Le département rend une décision constatant la nécessité d'assainir ou de surveiller un site.

³ Il supprime l'inscription d'un site pollué au cadastre :

- a) si les investigations démontrent qu'il n'est pas pollué par des substances dangereuses pour l'environnement, ou
- b) si les substances dangereuses pour l'environnement ont été éliminées.

Art. 6 Mention « site contaminé »

¹ La nécessité d'assainir un site, figurant sur le cadastre des sites pollués, fait l'objet d'une mention « site contaminé » inscrite au registre foncier.

² La réquisition émane du département une fois la décision constatant la nécessité d'assainir entrée en force. Elle est accompagnée des renseignements prescrits par l'ordonnance.

³ Lorsque ces sites ont été assainis, l'autorité requiert la radiation de la mention « site contaminé ».

Chapitre III Détermination des mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement

Art. 7 Décision

¹ Après avoir constaté qu'un site doit faire l'objet de mesures d'investigation, de surveillance ou d'assainissement, le département rend une décision demandant l'exécution des mesures qu'il estime nécessaires.

² En cas d'assainissement, la décision est rendue sur la base d'un projet soumis au département pour évaluation et détermination des mesures à prendre.

³ Aucune mesure d'assainissement ne peut être prise sans avoir été auparavant soumise à l'approbation du département.

⁴ En cas de restriction de l'utilisation du sol, demeurent réservées les procédures relatives aux plans d'affectation du sol visés aux articles 13 et suivants de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987.

Art. 8 Coordination des procédures

¹ Lorsque le projet d'assainissement prévoit la construction d'une installation nécessitant l'octroi d'une autorisation de construire au sens de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988, la coordination des procédures est assurée de la manière suivante :

- a) la décision d'assainissement est la procédure directrice;

- b) la demande d'autorisation de construire et le projet d'assainissement sont déposés ensemble auprès du département chargé d'appliquer la loi sur les constructions et les installations diverses qui les instruit pour le compte de l'autorité directrice; la procédure d'autorisation est régie notamment par les articles 3 et 4 de la loi sur les constructions et les installations diverses, le délai de réponse prévu à l'article 4, alinéa 1, de la loi sur les constructions et les installations diverses étant toutefois porté à 90 jours;
- c) à l'issue de l'instruction, le département chargé d'appliquer la loi sur les constructions et les installations diverses transmet le dossier à l'autorité directrice en lui indiquant si l'autorisation de construire peut être délivrée.

² Sont réservées les autorisations nécessaires en vertu d'autres lois ou ordonnances.

³ Le département chargé de la protection de l'environnement (autorité directrice) rend une seule décision portant sur les aspects constructifs et le projet d'assainissement. Il veille à la coordination avec les autres autorisations visées à l'alinéa 2 et prend en compte les implications liées à l'aménagement du territoire.

Chapitre IV Mesures administratives

Art. 9 Nature des mesures

Le département peut ordonner les mesures suivantes :

- a) l'exécution d'investigations, de surveillance et de travaux d'assainissement;
- b) la suspension de travaux d'assainissement;
- c) la remise en état, la réparation et la modification d'une installation ou d'un bien naturel ou environnemental lésé;
- d) toutes mesures nécessaires à la réhabilitation d'un bien naturel ou environnemental lésé.

Art. 10 Procédure

Le département notifie aux intéressés les mesures qu'il ordonne. Il fixe un délai pour leur exécution, à moins qu'il n'invoque le danger imminent.

Art. 11 Travaux d'office

¹ En cas d'urgence, les mesures qui n'ont pas été exécutées dans les 10 jours qui suivent la notification sont entreprises d'office.

² Toutefois, en cas de danger imminent, le département peut prendre immédiatement les mesures nécessaires. Il en informe les intéressés dans les délais les plus courts.

³ Dans les autres cas, si le délai d'exécution est expiré sans résultat, il n'est procédé d'office aux mesures ordonnées qu'à l'échéance d'un nouveau délai de 5 jours au moins.

Art. 12 Réfection des travaux

Les travaux qui ne sont pas exécutés conformément aux mesures prescrites et dans les règles de l'art doivent être refaits sur demande du département et sont, au besoin, exécutés d'office.

Art. 13 Responsabilité civile et pénale

L'exécution des ordres ou des travaux ne dégage en rien la responsabilité de l'intéressé pour les dommages causés à des tiers avant, pendant ou après l'exécution des travaux, ni ne le libère des conséquences civiles, pénales et administratives des infractions commises.

Chapitre V Sanctions

Art. 14 Amendes

¹ Est passible d'une amende administrative de 100 à 60 000 F tout contrevenant :

- a) à la présente loi;
- b) au règlement d'application édicté en vertu de la présente loi;
- c) aux décisions édictées par le département dans les limites de la présente loi et de son règlement d'application.

² Il est tenu compte, dans la fixation de l'amende, du degré de gravité de l'infraction ou du cas de récidive.

³ En outre, les gains et avantages procurés par l'infraction sont confisqués conformément à l'article 58 du code pénal suisse.

⁴ La poursuite des contraventions mentionnées à l'alinéa 1 se prescrit par 5 ans. Les articles 71 et 72 du code pénal suisse sont applicables par analogie, la prescription absolue étant de 7 ans et demi.

Art. 15 Procès-verbaux

¹ Les contraventions sont constatées par les agents de la force publique et tous autres agents ayant mandat de veiller à l'observation de la loi.

² Les amendes sont infligées par le département sans préjudice de plus fortes peines en cas de crimes, délits ou contraventions prévus par la loi fédérale sur la protection de l'environnement et de tous dommages-intérêts éventuels.

Chapitre VI Financement

Art. 16 Etude

¹ Le Conseil d'Etat est autorisé à engager les dépenses nécessaires à l'exécution de mesures urgentes, aux investigations préalables et à l'élaboration de projets d'assainissement au sens de l'ordonnance, jusqu'à concurrence de 500 000 F par année. Le cas échéant, cette somme peut également servir à financer des travaux d'assainissement de peu d'importance.

² Il en informe régulièrement le Grand Conseil.

Art. 17 Crédit d'investissement

Le Conseil d'Etat soumet à l'approbation du Grand Conseil, sous forme de projet de loi ouvrant un crédit d'investissement, le financement de projets d'assainissement dans lequel l'Etat est impliqué en qualité de perturbateur ou pour lesquels il entend se substituer à un perturbateur défaillant.

Chapitre VII Recouvrement des frais

Art. 18 Emoluments

¹ Le département peut percevoir un émolument pour les demandes de renseignements et les autres prestations découlant de la présente loi et de ses dispositions d'exécution.

² Le Conseil d'Etat arrête le tarif des émoluments.

Art. 19 Frais des travaux d'office

¹ Les frais résultant de l'exécution de travaux d'office sont mis à la charge des intéressés par la notification d'un bordereau par le département.

² Ce bordereau peut être frappé d'un recours, conformément aux dispositions de la présente loi.

³ La créance du département est productive d'intérêts au taux de 5 % l'an à partir de la notification du bordereau.

Art. 20 Poursuites

¹ Le recouvrement se fait conformément aux dispositions générales de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985.

² Il est poursuivi à la requête du conseiller d'Etat chargé du département, représentant l'Etat de Genève, conformément aux dispositions de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889.

Art. 21 Hypothèque légale

¹ Le remboursement au département des frais entraînés par l'exécution de travaux d'office, ainsi que le paiement des émoluments administratifs prévus par la présente loi, sont garantis par une hypothèque légale (art. 836 du code civil); il en est de même des amendes administratives.

² L'hypothèque prend naissance, sans inscription, en même temps que la créance qu'elle garantit. Elle est en premier rang en concours avec les autres hypothèques légales de droit public et prime tout autre gage immobilier.

³ Les intérêts, les frais de réalisation et autres légitimes accessoires de la créance sont garantis au même rang que le capital.

⁴ Si les créances visées à l'alinéa 1 intéressent plusieurs immeubles, chacun d'eux n'est grevé par l'hypothèque que pour la part le concernant.

⁵ L'hypothèque est inscrite au registre foncier, à titre déclaratif, sur la seule réquisition du département, accompagnée de la décision ou du bordereau définitif de l'autorité compétente, dûment visé par le département.

Chapitre VIII Voie de recours

Art. 22 Recours à la commission cantonale en matière de constructions

Toute décision ou sanction prise par le département en application de la présente loi peut être déférée devant la commission cantonale de recours en matière de constructions; les articles 145 et suivants de la loi sur les constructions et installations diverses, du 14 avril 1988, sont réservés.

Art. 23 Recours au Tribunal administratif

Au surplus, le recours au Tribunal administratif est régi par les articles 56A et suivants de la loi sur l'organisation judiciaire, du 22 novembre 1941, et par la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985.

Chapitre IX Dispositions finales et transitoires

Art. 24 Dispositions d'application

Le Conseil d'Etat édicte les dispositions nécessaires à l'application de la présente loi.

Art. 25 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 26 Modification à une autre loi

¹ La loi d'application du code civil et du code des obligations du 7 mai 1981 (E 1 05), est modifiée comme suit :

Art. 80, al. 1, lettre d, chiffre 16 (nouveau)

¹⁶ de la loi sur les sites contaminés, du ... (*à compléter*).

Certifié conforme

Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

La loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 7 octobre 1983 (ci-après LPE), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985, porte notamment sur l'assainissement des décharges contrôlées et autres sites pollués par les déchets.

L'article 32 c LPE stipule que les cantons doivent :

- veiller à ce que soient assainis les décharge contrôlées et les autres sites pollués par des déchets, lorsqu'ils sont à l'origine d'atteintes nuisibles ou incommodantes ou qu'ils risquent de l'être un jour;
- établir un cadastre, accessible au public, des décharges contrôlées et des autres sites pollués par des déchets.

Le Conseil fédéral a édicté des prescriptions sur la nécessité des assainissements et sur les objectifs et l'urgence de ceux-ci, dans le cadre de l'ordonnance sur l'assainissement des sites pollués (Ordonnance sur les sites contaminés, OSites, du 26 août 1998 – ci-après OSites).

De nombreux sites où des déchets ont été déposés négligemment il y a des dizaines d'années, souvent en conformité avec les connaissances techniques d'alors, sont devenus de nos jours des sites pollués dont certains doivent être assainis.

Les cantons sont appelés à veiller à ce que les erreurs du passé soient corrigées, les sites contaminés traités.

Parmi toutes les atteintes à l'environnement, celles qui touchent le sous-sol peuvent entraîner de graves conséquences. Leur gravité tient notamment à la présence, en sous-sol, de nappes d'eaux souterraines destinées à l'eau de boisson.

D'où l'importance de prévoir un certain nombre de règles permettant au département chargé de l'application de la législation fédérale en matière de sites pollués de pouvoir agir, le plus efficacement et le plus rapidement possible.

Principaux objectifs du présent projet de loi

Autorité administrative compétente

Le présent projet de loi détermine l'autorité responsable de l'exécution de la législation fédérale, que ce soit dans le cadre de l'établissement et de la gestion du cadastre (art. 5 et 6 OSites) ou de l'appréciation des besoins en surveillance ou en assainissement (art. 13, 17, 18, 19 et 20 OSites). Il s'agit en l'occurrence du département chargé de la protection de l'environnement.

Moyens à disposition de l'autorité pour accomplir sa tâche

Le projet de loi vise, en particulier à donner à l'autorité chargée de l'exécution des prescriptions fédérales, un certain nombre de moyens pour accomplir sa tâche.

Il prévoit ainsi la possibilité pour le département, de demander l'inscription d'une mention « site contaminé » au registre foncier (art. 6), d'ordonner des mesures d'exécution ou de suspension de travaux, de remise en état ou toutes autres mesures nécessaires à la réhabilitation d'un bien environnemental lésé (art. 9).

Il peut également entreprendre des travaux d'office (art. 11) et s'assurer de certains moyens destinés à recouvrir les frais investis (art. 21 – hypothèque légale).

Il doit également pouvoir, en cas de défaillance¹ de la personne impliquée et sous l'égide du Conseil d'Etat, engager les dépenses nécessaires :

- à l'exécution de mesures urgentes;
 - aux investigations préalables;
 - à l'élaboration d'un projet d'assainissement,
- jusqu'à concurrence de 500 000 F par année.

¹ Le principe de causalité impose à l'autorité de n'imputer à chaque personne impliquée que les frais correspondant à sa part de responsabilité. Il n'est donc pas question, en l'état actuel du droit, de répartir les frais d'une personne défaillante, sur les autres personnes responsables de la pollution.

Ces frais, non imputables, constituent les « coûts de défaillance ». Il surviennent lorsqu'une personne impliquée a disparu, si elle est inconnue ou insolvable, si des raisons d'équité interdisent de lui imputer le total de sa part de frais, ou encore si elle peut se dégager de son obligation d'assumer les frais en vertu de l'article 32 d, alinéa 2, 3^e phrase LPE (Avant-projet de révision des articles 32b bis et 32 c-e de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE - RS 814.01)).

Ces étapes sont, en effet, des préalables nécessaires à l'élaboration d'un projet de loi de crédit d'investissement complet et réaliste du point de vue des coûts. Par ailleurs, la possibilité d'exécuter les premières mesures urgentes, sans tarder, permet d'éviter la progression de la propagation des polluants dans le bien environnemental lésé et de réduire par conséquent le coût final de l'assainissement.

Enfin, ce projet de loi met en place une procédure de coordination (art. 8) entre les différentes autorités pouvant intervenir dans le cadre d'une procédure liée à un site contaminé.

Recours

Les décisions administratives pourront faire l'objet d'un recours devant la commission de recours en matière de constructions avant d'être éventuellement portées devant le Tribunal administratif.

Cadastre des sites pollués

Le projet de loi rappelle le processus d'élaboration et de gestion du cadastre décrit avec précision dans les articles 5 et 6 de l'OSites.

L'élaboration de ce cadastre fait d'ailleurs l'objet d'une loi ouvrant un crédit d'investissement de 5 490 000 F. Les travaux sont largement avancés, la 1^{re} phase de recensement est terminée et la seconde phase d'évaluation des sites est en cours.

Dès fin 2003 (date limite pour l'élaboration du cadastre), la mise à jour de ce dernier devra se faire régulièrement et en fonction de la fréquence de l'acquisition de nouvelles données. Un délai d'ordre pour la mise à jour des données sera prévu dans le règlement de la présente loi.

La constatation de la nécessité d'assainir ou de surveiller un site, fera l'objet d'une décision du département et entraînera, pour les sites contaminés, l'inscription d'une mention au registre foncier. Dès lors, ces deux derniers points figurent dans le présent projet de loi.

Publicité

L'inscription d'une mention « site contaminé » au registre foncier est destinée à donner plus de transparence aux transactions immobilières.

En ce qui concerne la consultation du cadastre, la loi fédérale en fixe le cadre puisque ce dernier est public (art. 32c LPE). Pour ce qui est de la consultation individuelle de données et de documents ne faisant pas partie du

cadastre, il conviendra de se référer à la loi genevoise sur l'information au public et l'accès aux documents du 5 octobre 2001 (LIPAD).

De la découverte d'un site pollué à son assainissement : description des différentes phases

Pour une meilleure compréhension du sujet, il convient de rappeler qu'un site pollué ne nécessite pas forcément un assainissement, car il n'engendre pas forcément des atteintes nuisibles ou incommodantes et qu'il n'existe pas forcément un danger concret que de telles atteintes apparaissent (art. 32c LPE et 2 OSites).

Par ailleurs, le projet d'assainissement est élaboré à la demande de l'autorité administrative, afin de déterminer le meilleur mode d'assainissement ou la combinaison optimale de mesures d'assainissement judicieuses au plan écologique. L'autorité veillera, en particulier, à ce que la ou les mesures envisagées soient financièrement conformes au principe de proportionnalité et techniquement réalisables².

Les différentes étapes qui nous mènent de la découverte d'un site potentiellement pollué à la phase finale de l'assainissement, sont décrites dans l'article 1, alinéa 2, OSites et dans le logigramme d'intervention annexé au présent projet de loi.

On peut les décrire de la façon suivante :

- 1^{re} phase : procéder à l'évaluation préliminaire d'un site, déterminer sa pollution établie ou probable, en informer le détenteur, l'inscrire dans le cadastre des sites pollués;
- 2^e phase : apprécier les besoins de surveillance et d'assainissement : site pollué, à surveiller, contaminé;
- 3^e phase : fixer les buts et l'urgence de l'assainissement;
- 4^e phase : élaborer un projet, exécuter l'assainissement, procéder à la surveillance et au contrôle des résultats³.

² L'environnement pratique, Assainissement des sites contaminés – Elaboration de projets d'assainissements de sites contaminés, 2001, p. 13, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP).

Voir également l'article 32 e, alinéa 3, lettre b, LPE, qui préconise que les indemnités de la Confédération affectées aux assainissements ne sont versées aux cantons que si, entre autres, l'assainissement est effectué d'une manière respectueuse de l'environnement, économique et conformément à l'état de la technique.

³ Voir note 2.

Commentaire article par article

Chapitre I : Généralités

Article 1 But

Le projet de loi fixe dans l'ordre juridique cantonal les modalités d'application de la législation fédérale relative à l'assainissement des décharges contrôlées et des autres sites pollués par les déchets, à savoir essentiellement le chapitre 4, section 4, de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 7 octobre 1983 (LPE) et l'ordonnance fédérale sur les sites contaminés, du 26 août 1998 (OSites).

Article 2 Autorité

Actuellement, le département responsable de la protection de l'environnement est le département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement (DIAE). Le DIAE est logiquement l'autorité cantonale compétente pour l'application du présent projet de loi. Au sein du DIAE, le service cantonal de géologie est actuellement le service qui pilote l'établissement du cadastre des sites pollués. Il rend les décisions en matière d'assainissement (art. 20 OSites), d'élaboration et de gestion du cadastre (art. 5 et 6 OSites) et de répartition des coûts, en matière d'assainissement des sites contaminés (art. 32 d LPE).

Article 3 Définitions

Il s'agit d'un rappel des définitions figurant à l'article 2 de l'ordonnance.

Chapitre II : Cadastre des sites pollués

Article 4 Elaboration du cadastre

Il s'agit d'un rappel de la méthode d'élaboration du cadastre telle que décrite par l'article 5 OSites.

Sur demande du détenteur, le département chargé de l'élaboration du cadastre rend une décision constatant la pollution établie ou très probable du site. Cette décision contient les données mentionnées à l'article 5 OSites.

Relevons que l'élaboration du cadastre est gérée par :

- le service de géologie (SCG),
- le service des contrôles de l'assainissement (SCA),
- le service scientifique de l'environnement (SSE) du DIAE et

- l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT) du département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures (DEEE),

qui sont appelés à se prononcer sur les différentes étapes de l'élaboration du cadastre et à fournir des informations notamment celles relatives à l'historique des entreprises, des accidents et des sites de stockage.

Article 5 Gestion du cadastre

Il s'agit d'un rappel de la méthode de gestion du cadastre telle que décrite par l'article 6, alinéa 2, OSites.

Il est précisé que le département rend une décision constatant la nécessité d'assainir ou de surveiller un site lorsqu'il entend inscrire de telles indications au cadastre. Cette décision est basée sur les investigations menées par le détenteur du site (art. 20 OSites). Une fois devenue définitive, elle servira de base à la mention « site contaminé » devant figurer au cadastre.

Article 6 Mention « site contaminé »

Le but de cette disposition est de conférer aux sites nécessitant un assainissement une plus grande publicité en inscrivant une mention « site contaminé » au registre foncier sur les feuillets des immeubles indiqués comme tels dans le cadastre des sites pollués établi par l'autorité compétente.

La loi prévoit l'inscription d'une telle mention lorsque la décision de l'autorité relative au classement de l'immeuble en question, dans la catégorie « site nécessitant un assainissement », est entrée en force. Cette mention sera automatiquement radiée par l'autorité lorsque les conditions de l'article 6, alinéa 2, lettres a et b, OSites, sont réalisées.

Cette mention est requise par l'autorité compétente en suivant la procédure applicable pour les mentions de taxation à la valeur de rendement du fisc (service des successions et service de l'enregistrement), à savoir une simple réquisition établie et signée par l'autorité compétente. Il est également judicieux que l'autorité transmette avec la réquisition un document de synthèse renseignant sur les points énumérés à l'article 5, alinéa 3, OSites.

Conformément à l'article 962 du code civil, les cantons peuvent prescrire une mention au registre foncier de « restriction de propriété » fondée sur le droit public, la sanction de la Confédération demeurant réservée.

Soulignons ici que la création d'une mention au registre foncier, pour les sites contaminés à l'exclusion de tous les autres sites pollués, semble être la plus opportune compte tenu du vaste champ recouvert par la notion de « site pollué ».

En effet, le recensement des sites pollués en vue de l'établissement du cadastre se fait, dans un premier temps, sur la base du dépouillement de données disponibles telles que cartes, inventaires et informations et sur la foi de renseignements demandés aux détenteurs des sites et aux tiers (art. 5 OSites). Ce n'est que par la suite qu'un certain nombre d'investigations préalables techniques et historiques peuvent être menées pour déterminer si le site nécessite un assainissement ou une surveillance (art. 5, al. 4, lettre b, OSites).

Seuls les sites qualifiés de contaminés font l'objet d'une inscription en raison de l'obligation du détenteur d'assainir (art. 20 OSites).

Chapitre III : Obligation de prendre des mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement

Article 7 Décision

Cet article concerne les décisions que le département sera amené à prendre afin d'ordonner que des mesures d'investigation, de surveillance ou d'assainissement, qu'il estime nécessaires, soient prises.

Afin de vérifier que l'assainissement soit effectué de manière respectueuse de l'environnement, de façon économique et conformément à l'état de la technique, les mesures d'assainissement figurant dans le projet d'assainissement devront être avalisées par le département avant d'être exécutées (art. 18 OSites). Il serait en effet inéquitable que des coûts d'assainissement survenus à la suite d'une initiative prise par le détenteur du site (par exemple en vue d'un assainissement objectivement non indispensable) fassent, par la suite, l'objet d'une décision de répartition entre les différentes personnes impliquées.

Rappelons, à ce titre, que l'avant-projet de modification de la LPE⁴, mis en consultation fin août 2001, prévoit un nouvel article 32 d, alinéa 1, LPE, stipulant que « *Celui qui est à l'origine des mesures décrétées par l'autorité ou convenues avec elle assume les frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement du site pollué* ».

Quoi qu'il en soit, une telle décision relative à l'évaluation du projet d'assainissement est nécessaire dans la mesure où l'autorité est tenue d'apprécier les besoins de surveillance et d'assainissement dans le cadre de l'élaboration du cadastre (art. 8 OSites) et où elle est tenue d'évaluer le projet

⁴ Avant-projet de révision des articles 32b bis et 32 c-e de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE - RS 814.01).

d'assainissement et de rendre une décision fixant les buts définitifs de l'assainissement, les mesures d'assainissement, le suivi ainsi que les délais à respecter et les autres charges et conditions à remplir pour la protection de l'environnement (art. 18 OSites).

Article 8 Coordination des procédures

Lorsqu'une installation ou une modification de la configuration d'un terrain est imposée par le projet d'assainissement et qu'elle doit faire l'objet d'une demande d'autorisation au sens de la loi sur les constructions et les installations diverses, le projet d'assainissement et la demande d'autorisation de construire sont déposés ensemble auprès du département chargé d'appliquer la loi sur les constructions et les installations diverses. La coordination des procédures permet d'aboutir à une seule décision finale (globale).

Relevons que cet article précise expressément que, dans le cadre de cette coordination, la procédure d'autorisation est régie par les articles 3 et 4 de la loi sur les constructions et les installations diverses; dès lors les autorisations globales prises sur la base de cet article feront l'objet d'une publication dans la feuille d'avis officielle de notre canton.

Une disposition du même type existe déjà dans le cadre de l'article 22 de la loi sur la gestion des déchets, du 20 mai 1999 (ci-après LGD), lorsqu'un requérant entend construire et exploiter une installation d'élimination de déchets.

Les autorisations nécessaires en vertu d'autres lois ou ordonnances sont également réservées. On pense notamment aux décisions d'aménagement délivrées par l'OCIRT relatives au fonctionnement de certaines installations soumises aux prescriptions de l'ordonnance sur la protection contre le bruit, du 15 décembre 1986, et de l'ordonnance sur la protection de l'air, du 16 décembre 1985. Le DIAE est l'autorité directrice. Il rend une décision globale prenant en compte toutes les autorisations nécessaires.

L'article 18 LPE prévoit que toute transformation ou agrandissement d'une installation sujette à assainissement est subordonnée à l'exécution simultanée de celui-ci. De façon générale, le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL), chargé de délivrer les autorisations de construire, devra donc demander au DIAE de donner un préavis sur la nécessité d'assainir les sites pour lesquels il existe un projet de construction. Dès fin 2003, le DIAE aura d'ailleurs finalisé le cadastre des sites pollués actuellement en cours d'élaboration et le DAEL pourra, le cas échéant, s'y référer.

La question des préavis nécessaires sera d'ailleurs réglée dans le cadre du règlement d'application de la présente loi. On pense également au préavis du service cantonal de gestion des déchets, en ce qui concerne les filières d'évacuation des déchets pollués ou contaminés.

L'exécution du projet d'assainissement est, dans tous les cas, soumise à une demande d'ouverture de chantier au sens de l'article 33 du règlement d'application de la loi sur les constructions et installations diverses, du 27 février 1978.

Chapitre IV : Mesures administratives

Article 9 Nature des mesures

Les mesures administratives prévues par cet article font partie des règles nécessaires d'exécution de la LPE, de l'OSites et de la présente loi.

L'autorité doit pouvoir ordonner l'exécution de travaux nécessaires ou urgents, la suspension de travaux ne se déroulant pas selon les règles de l'art, la remise en état, la réparation et la modification d'une installation (servant par exemple à l'assainissement d'un site) ou d'un bien naturel ou environnemental lésé ou toutes mesures nécessaires à la réhabilitation d'un bien environnemental lésé.

Article 10 Procédure

Il s'agit de la procédure habituelle prévue par d'autres lois cantonales, notamment celle relative à la LGD. Cette notification des mesures prononcées à l'encontre du contrevenant est indispensable pour garantir le droit d'être entendu et lui permettre, le cas échéant, d'interjeter recours.

Article 11 Travaux d'office

L'intervention spontanée de l'Etat se justifie dans les cas d'urgence ou de refus d'obtempérer de l'administré. Il s'agit de pouvoir garantir une exécution des prescriptions légales en matière de sites pollués.

D'une façon générale l'intervention spontanée de l'autorité se justifie par le fait que le canton a l'obligation de veiller à ce que soient assainis les décharges contrôlées et les autres sites pollués par des déchets lorsqu'ils sont à l'origine d'atteintes incommodes ou risquent de l'être un jour (art. 32 c et 59 LPE). La jurisprudence admet d'ailleurs la nécessité, dans certains cas, de l'intervention spontanée de l'Etat⁵:

⁵ Avant-projet de révision des articles 32b bis et 32 c-e de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE - RS 814.01) et jurisprudence citée.

« 1. Il y a menace immédiate d'une atteinte de l'environnement, ou une atteinte existante risque de s'étendre davantage. Le danger est imminent et des mesures doivent être prises sans retard. On parle dans ce cas d'exécution par substitution anticipée;

2. La personne tenue de prendre des mesures n'agit pas, bien que l'autorité lui ait rappelé son obligation et imparti un délai pour la remplir; l'autorité doit alors disposer d'un pouvoir d'exécution substitutive à part entière;

3. Il y a plus d'une personne impliquée, et la responsabilité de prendre ou de payer les mesures nécessaires donne lieu à des contestations. Dans ce genre de situation, il faut que l'autorité puisse procéder elle-même à l'intervention ou en charger un tiers si elle le juge opportun;

4. S'il y a un nombre important de personnes impliquées et différentes mesures à prendre, il sera souvent clair d'emblée que ces personnes n'ont pas les moyens d'en assurer la coordination. L'efficacité indispensable commande, là aussi, de conférer à l'autorité la possibilité d'agir elle-même ou de mandater un tiers. »

Il nous a paru utile de prévoir formellement la possibilité pour l'Etat d'intervenir spontanément. Toutefois, la notion d'urgence dans le cadre des sites contaminés ne nécessite pas une intervention dans les 24 heures, contrairement à ce qui est prévu dans la LGD. En effet, hors du cas du danger imminent qui nécessite une intervention immédiate, toutes mesures entreprises doivent faire l'objet d'une intervention ciblée, menée par un bureau d'étude, ce qui justifie un délai de 10 jours pour exécuter les mesures ordonnées en cas d'urgence.

Article 12 Réfection des travaux

Cet article est également inspiré de la LGD. Tout comme l'article 11, il se justifie par des besoins de garantie d'exécution des prescriptions légales en matière de sites pollués.

Article. 13 Responsabilité civile et pénale

Cet article est repris de la LGD. Il réserve la responsabilité civile du contrevenant pour dommage causé à des tiers ou encore les sanctions civiles, pénales ou administratives qui pourraient être prononcées par une autorité chargée d'appliquer une autre loi.

On pense en effet aux sanctions pénales prévues par les articles 60 et 61 LPE qui ne peuvent être infligées que par le juge pénal.

Chapitre V Sanctions

Article 14 Amendes

Cet article est une reprise de l'article 43 de la LGD.

Il fait expressément mention du cas de récidive comme élément d'appréciation pour fixer le montant de l'amende.

Cette disposition prévoit également la possibilité de confisquer les avantages procurés par l'infraction à la présente loi.

L'alinéa 5 rappelle les durées de prescription pour la poursuite des contraventions selon le code pénal suisse et par analogie à d'autres lois cantonales.

Article 15 Procès-verbaux

Tout comme pour l'article 13 du présent projet, une réserve est faite pour la responsabilité civile et pénale du contrevenant.

Chapitre VI Financement

Articles 16 et 17 Etude et crédit d'investissement

Le présent projet de loi donne au Conseil d'Etat, soit pour lui le DIAE, une marge de manœuvre lui permettant de financer pour un montant de 500 000 F par an :

- des mesures urgentes qui serviront non seulement à réduire une contamination de façon immédiate mais également à élaborer le projet d'assainissement;
- des investigations préalables permettant de déterminer la nécessité et l'urgence d'un assainissement au sens de l'OSites;
- des investigations permettant de déterminer et évaluer la nature et l'ampleur de la pollution au sens de l'article 47 de l'ordonnance fédérale sur la protection des eaux, du 28 octobre 1998 (OEaux);
- l'élaboration de projets d'assainissement;
- des travaux d'assainissement de peu d'importance.

Dans certains cas le gouvernement, soit pour lui le DIAE, doit pouvoir agir rapidement, sans devoir surcharger le Grand Conseil par le biais d'un

projet de loi de crédit d'investissement ou par le biais d'une demande de crédit complémentaire.

Le cas s'est d'ailleurs déjà présenté en 2001 avec le site contaminé comprenant la parcelle N° 359, sise rue de la Tannerie 3, à Carouge. Le canton s'est trouvé confronté à un cas de contamination locale de la nappe d'eau souterraine destinée à l'alimentation en eau potable par du chrome VI. Le détenteur du site et responsable de la contamination n'ayant pas pris en main les investigations nécessaires à l'élaboration d'un projet dans les délais qui lui étaient impartis, le service cantonal de géologie a mandaté un bureau spécialisé, chargé de mener les investigations nécessaires et d'élaborer un projet d'assainissement. Par ailleurs, des mesures urgentes consistant en la mise en place d'un réseau de surveillance autour du site contaminé et un confinement hydraulique destiné à limiter l'extension du contaminant furent mises en place par les différentes entités et collectivités publiques concernées par la contamination.

Le service cantonal de géologie ne disposait, bien entendu, pas d'une ligne budgétaire pouvant être spécifiquement affectée à de telles tâches urgentes et de substitution. Il a dû faire une demande d'autorisation de dépassement de crédit auprès de la commission des finances du Grand Conseil. Dans les faits, les mesures de confinement hydraulique ont dû être prises avant l'obtention de leur financement par la commission des finances afin d'éviter la contamination de l'eau de boisson destinée à la population genevoise.

Cela démontre la nécessité de prévoir un montant limité dont le canton peut disposer rapidement pour assurer ses missions de contrôle et de substitution.

Le Conseil d'Etat, soit pour lui le DIAE, ne sera bien entendu pas dispensé de faire rapport au Grand Conseil et de se faire rembourser les montants avancés par les personnes responsables, voire de procéder par hypothèque légale (art. 21 du présent projet de loi).

Par ailleurs, le Conseil d'Etat soumettra à l'approbation du Grand Conseil, sous forme de projet de loi ouvrant un crédit d'investissement, le financement de projets d'assainissement dans lequel l'Etat est impliqué, soit qu'il soit lui-même perturbateur, soit qu'il soit dans l'obligation de suppléer à un perturbateur défaillant⁶.

⁶ Voir note 1.

Chapitre VII Recouvrement des frais

Article 18 Emoluments

Cet article est inspiré de l'article 45 de la LGD. Il s'agit d'un énoncé de principe. Le tarif des émoluments est conforme au principe de l'équivalence, à savoir que le montant de l'émolument correspond à la nature et au coût du prix de revient. Le Conseil d'Etat est chargé d'en fixer le tarif.

Article 19 Frais des travaux d'office

Cet article est inspiré de l'article 46 de la LGD.

Il convient, en effet, de donner aux intéressés la possibilité de se faire entendre et de faire recours contre une décision qui peut impliquer le paiement de frais très élevés.

Article 20 Poursuites

Il s'agit d'un rappel des dispositions générales de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985.

Article 21 Hypothèque légale

Il est important de rappeler que l'hypothèque légale de l'article 836 du code civil est au même rang que toutes les autres hypothèques légales de droit public et prime tout autre gage immobilier.

Cela permettra à l'Etat, si ce n'est de recouvrer des coûts d'assainissement dépassant souvent la valeur du terrain, d'en devenir propriétaire et de le valoriser sur le long terme. Il serait en effet regrettable que, dans des cas d'urgence ou de défaillance des personnes concernées (par exemple en cas d'insolvabilité, cf. art. 32d LPE de l'avant-projet de révision des articles 32b bis et 32 c-e de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement - LPE - RS 814.01, mis en consultation en août 2001), l'Etat soit tenu d'intervenir et de financer un assainissement coûteux sans pouvoir bénéficier d'une position préférable sur tout autre gage immobilier.

L'entrée en vigueur de cette disposition revêt une certaine urgence, puisqu'elle permettra au canton d'effectuer des travaux d'exécution par substitution anticipée, tout en ayant la garantie de recouvrer, partiellement du moins, ses frais soit par la vente du terrain aux enchères publiques, soit par l'acquisition du terrain en compensation du coût de l'assainissement.

Chapitre VIII**Voies de recours***Articles 22 et 23
administratif**Recours à la Commission LCI et au Tribunal*

Il convient de prévoir deux degrés de recours contre des décisions qui ont des conséquences financières extrêmement importantes pour les parties impliquées.

Il est nécessaire, par ailleurs, de réserver les articles 145 et suivants de la loi sur les constructions et installations, dans la mesure où le présent projet de loi prévoit une procédure coordonnée impliquant des autorisations relevant de cette dernière.

Chapitre IX Dispositions finales et transitoires*Article 24 Dispositions d'application*

Le Conseil d'Etat est chargé d'élaborer le règlement d'application du présent projet de loi et le tarif d'émoluments.

Article 25 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Article 26 Modifications à d'autres lois

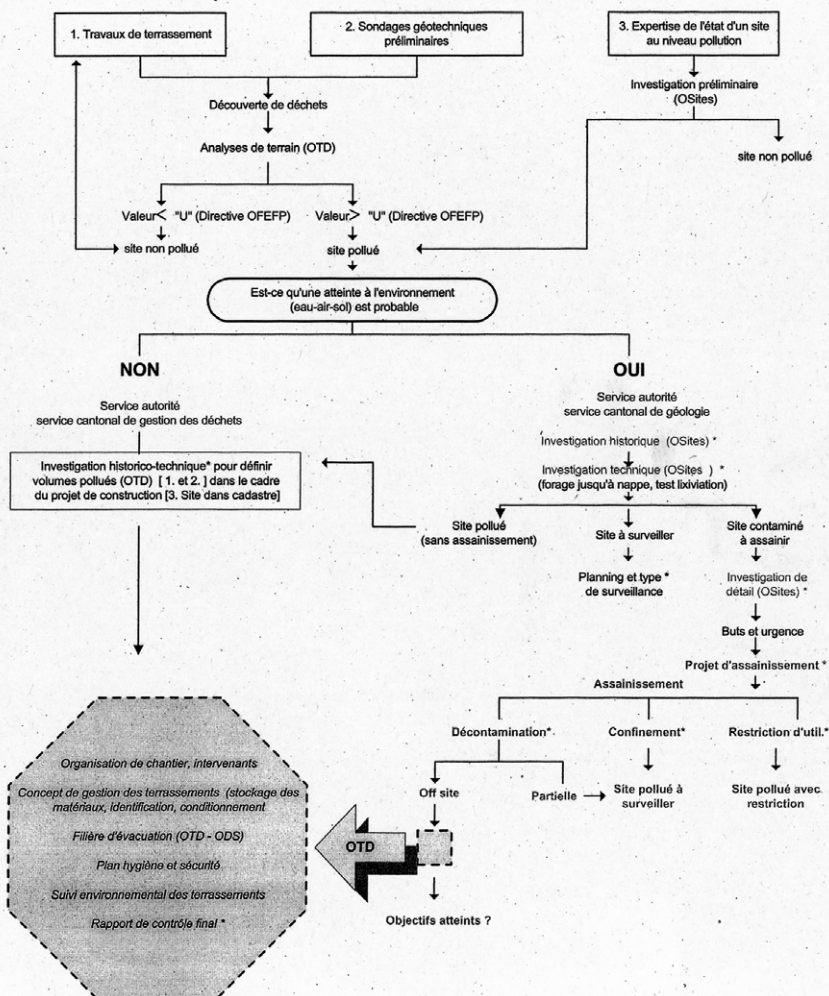
Les lois d'application du code civil et du code des obligations doivent être modifiées dès lors que le paiement des émoluments administratifs et le remboursement des frais entraînés par l'exécution de travaux d'office peuvent faire l'objet d'une hypothèque légale primant les hypothèques légales de premier rang (voir à ce sujet l'article 21 du présent projet de loi).

Au vu des explications qui précèdent, nous vous proposons, Mesdames et Messieurs les députés, d'adopter le présent projet de loi.

Annexe :

Sites pollués : logigramme d'intervention.

Sites pollués : logigramme d'intervention



Légende :

* = rapport à transmettre au SCG pour avis, prise de position