

Date de dépôt : 19 novembre 2019

Rapport

de la commission législative chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi d'application de la législation fédérale sur les sites contaminés (LaLSC) (K 1 71) (Mentions au registre foncier)

Rapport de M^{me} Céline Zuber-Roy

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission législative a étudié le projet de loi 12482 au cours de la séance du 15 novembre 2019.

Les travaux se sont déroulés sous la présidence de M. Cyril Mizrahi et le procès-verbal a été tenu par M^{me} Anja Hajdukovic, à qui nous exprimons notre reconnaissance.

Présentation de MM. Daniel Chambaz, directeur général (DT) et Alain Davit, chef de secteur des sites pollués (DT)

M. Chambaz va s'exprimer sur les buts principaux du PL 12482 et faire un rappel sur les sites pollués et contaminés. Il informe que M. Davit, spécialiste de la question à l'Office fédéral de l'environnement, s'est chargé de la question des sites pollués dans le canton depuis que l'ordonnance a été édictée. Il se chargera de présenter l'historique et les enjeux de la modification de la LPE. Le but principal de ce projet de loi est d'adapter la loi cantonale au droit fédéral suite à la modification de la loi sur la protection de l'environnement en 2013 et qui est entrée en vigueur en 2014 (art. 32d bis LPE).

Il propose d'introduire une garantie financière qui reprend la loi fédérale et la question des autorisations en cas de transactions sur un site pollué. Il précise que depuis 2014, un grand nombre d'autorisations ont été accordées

sur la base de la loi fédérale. En outre, la mention au registre foncier a pour but de simplifier le système. Il est en effet coûteux de devoir donner des autorisations sur chaque transaction dès lors que le site est pollué.

Il explique la différence entre un site pollué et un site contaminé. Un site pollué se définit comme un emplacement qui a été pollué par des déchets dû à des sites de stockage comme des anciennes décharges, des aires d'exploitation d'entreprises ou des lieux d'accident. Lorsqu'un site pollué ne porte pas atteinte à l'environnement de manière effective ou prévisible, il est inscrit au cadastre et ne nécessite pas de mesures d'assainissement. Il devient intéressant lorsque des travaux se font sur le site pollué.

Par contre, s'il y a un risque pour l'environnement immédiat ou prévisible, il entre dans la catégorie des sites contaminés et doit être assaini. Au contraire, un site contaminé requiert un assainissement parce qu'il engendre une externalité négative pour l'environnement. Il cite l'exemple de l'ancienne usine à gaz. Enfin, il conclut avec quelques statistiques sur le cadastre genevois des sites pollués. Sur un total de 868 sites inscrits, 832 sites ne portent pas atteinte à l'environnement. 8 sites font partis de la catégorie des sites à investiguer, 7 sites ont été investigués et doivent être surveillés, tandis que 21 sites sont contaminés et doivent donc être assainis.

A l'échelle de la Suisse, il y a 38 000 sites inscrits dont 4000 sont à assainir. Il indique qu'à Genève, le canton est relativement modeste et est relativement peu industriel.

M. Davit reprend la présentation et commence par introduire l'historique de la modification de la loi sur la protection de l'environnement (LPE). En 2004-2005, lorsque les cantons mettaient à jour leur cadastre, un canton romand s'est trouvé en difficulté à l'égard d'une industrie qui détenait une décharge sur un point de sa parcelle. Lors des investigations, l'industrie savait qu'il y aurait des coûts à venir car les eaux souterraines du site avaient été contaminées. En toute légalité, elle a décidé de créer une nouvelle entreprise et a légué la partie foncière à celle-ci. Autrement dit, elle a choisi de séparer le foncier de l'exploitation industrielle. De plus, la part destinée au foncier dans laquelle il y avait la décharge, n'avait pratiquement pas de fonds financiers. Par conséquent, lorsque le canton a exigé d'assainir le site, la nouvelle entreprise a déclaré que d'une part, elle n'avait pas de liens avec son prédécesseur et, d'autre part, pas assez d'argent. C'est donc la collectivité publique qui s'est chargée des coûts nécessaires aux mesures d'assainissement.

Suite à cela, un mandat a été donné par l'ensemble des cantons romands et l'Office fédéral de l'environnement a sollicité les professeurs Romy et

Zufferey. L'objectif était de répondre à la question suivante : « Comment les collectivités publiques peuvent éviter des coûts inhérents à un perturbateur qui échappe à ses responsabilités par des transactions commerciales ? ».

M. Davit explique que le rapport a été établi par les professeurs Romy et Zufferey en 2006. De ce dernier, il résulte deux recommandations au niveau du droit des sociétés. La première exige une garantie financière à partir du moment où la contamination est connue. Dans son exemple, le canton aurait pu directement demander à l'industrie une garantie financière qui correspond au montant estimé de la contamination.

Il précise que cette mesure concerne le pollueur alors que la seconde touche l'aspect des propriétaires fonciers. Celle-ci exige une autorisation pour toute modification d'une parcelle inscrite au cadastre des sites pollués. En général, le pollueur paye 90% des coûts d'assainissement et d'investigation alors que le propriétaire paye 10%. Ainsi, il ne serait plus possible de diviser une parcelle, de garder celle qui est non-polluée ou de léguer une parcelle sans fonds financiers.

En 2007, le conseiller aux Etats, M. Fournier, a déposé une initiative parlementaire aux Chambres fédérales. Elle a été adoptée en 2013 par ces dernières et est devenue une modification de la LPE à l'article 32dbis. Cet article introduit deux nouvelles mesures. Il cite :

- Notion de garantie : « L'autorité peut exiger d'une personne à l'origine de la pollution les mesures nécessaires, qu'elle garantisse sous une forme adéquate, à la hauteur de la part prévue, la couverture des frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement d'un site pollué susceptible d'engendrer des atteintes nuisibles ou incommodantes. » Il précise que cette mesure porte sur les sites à investiguer et à surveiller.
- Notion d'autorisation : « La cession ou le partage d'un immeuble sur lequel se trouve un site inscrit au cadastre des sites pollués requiert une autorisation de l'autorité. L'autorisation est accordée si : le site n'est pas susceptible d'engendrer des atteintes nuisibles ou incommodantes ; la couverture des frais des mesures à prévoir est garantie ; la cession ou le partage sert un intérêt public prépondérant. »

De plus, la modification de la loi d'application de la législation fédérale sur les sites contaminés prévoit la mention au registre foncier pour les sites pollués à surveiller (7 sites) et les sites pollués devant faire l'objet d'investigations (8 sites). La mention pour les sites contaminés est déjà en place dans la LaLSC. Il souligne l'importance de ces mentions et passe à l'explication de la procédure administrative.

Depuis juillet 2014, la procédure oblige la personne concernée à fournir un extrait du cadastre des sites pollués pour chaque transaction qui a lieu sur un site non-inscrit afin que le registre foncier donne sa validation. Autrement, pour un site inscrit dans le cadastre des sites pollués, elle doit payer un extrait du cadastre des sites pollués et demander une autorisation de l'Office cantonal de l'environnement. Par conséquent, cette procédure engendre des coûts sur les extraits, les frais des notaires, les frais administratifs à l'Office de l'environnement et au registre foncier. De même, elle engendre des coûts temporels, ce qui retarde les transactions. Or, dans 95% des cas, l'autorisation est donnée car elle s'applique aux 832 sites évoqués par M. Chambaz.

Actuellement, plus de 450 autorisations ont été délivrées avec 95% des cas octroyés, tandis que 36 sur 868 sites demandaient une attention particulière. Dans une perspective de simplification, le projet de loi propose la mention au registre foncier pour les sites problématiques (à investiguer, à surveiller ou contaminés), ce qui permettra de réaliser une autorisation tacite pour les autres sites.

En résumé, pour les sites qui ne sont pas inscrits au registre foncier ou qui nécessitent un droit de surveillance, il n'y a pas un besoin de faire des extraits. Le registre foncier va intervenir en délivrant un droit d'autorisation uniquement pour les sites problématiques (36).

En ce qui concerne les garanties financières, les termes de l'article 32dbis alinéa 1 et 2 de la LPE sont repris dans la loi. Il y a donc la possibilité de demander une garantie financière s'il y a un risque de défaillance ou si une transaction porte préjudice. Il conclut en indiquant que les modifications proposées vont simplifier le travail pour les propriétaires et les notaires car ils vont se concentrer uniquement sur les inscriptions au registre foncier pour les sites problématiques.

Questions des commissaires

Un député vert demande si la Confédération a établi un délai pour l'entrée en vigueur de la loi.

M. Davit répond que la loi est entrée en vigueur au niveau de la Confédération en 2014. C'est ensuite au canton de choisir le meilleur moyen afin d'appliquer la disposition le plus rapidement possible. Dès que la loi sera votée, il y aura une autorisation tacite qui sera transmise au canton.

Discussion interne

Un député UDC indique, concernant les actes notariés, qu'il est stipulé que le risque éventuel d'une dépollution est sur le vendeur lors d'une transaction. Toutefois, une inscription supplémentaire au cadastre des pollutions qui mentionne s'il y a un besoin d'investigation ou d'assainissement, va clarifier l'administration des transactionnaires et des notaires. De plus, la partie administrative du PL découle du bon sens et ne devrait pas faire l'objet d'opposition au sein des partis politiques. Ensuite, il semble évident que les pollueurs doivent payer. Par conséquent, si la réglementation fédérale est appliquée à Genève, c'est bénéfique. Bien que le projet de loi ne mentionne pas les détails sur les montants, il remarque que chaque situation est différente. Il ajoute que la reprise des termes que proposent la loi supérieure donne satisfaction.

Le président passe à l'entrée en matière du PL 12482.

Votes

1^{er} débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12482 :

Oui : 9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Non : 0

Abstentions : 0

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité.

2^e débat

Le président procède au vote du 2^e débat :

Titre et préambule pas d'opposition, adopté

art. 1 pas d'opposition, adopté

art. 2, al. 2 pas d'opposition, adopté

art. 6 pas d'opposition, adopté

art. 21A pas d'opposition, adopté

art. 2 pas d'opposition, adopté

3^e débat

Le président met aux voix l'ensemble du PL 12482 :

Oui : 9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Non : 0

Abstentions : 0

Le PL 12482 est accepté.

Catégorie de débat : III

Conclusion

Le projet de loi 12482 est de nature technique et vise une meilleure rationalisation des processus en lien avec les sites contaminés, tout en maintenant le niveau actuel de protection. Il permettra d'économiser du temps et de l'argent aux propriétaires concernés, ainsi qu'à l'administration et aux notaires.

Pour ces raisons, la commission législative vous invite, Mesdames, Messieurs les députés, à accepter ce projet de loi.

Projet de loi (12482-A)

modifiant la loi d'application de la législation fédérale sur les sites contaminés (LaLSC) (K 1 71) (Mentions au registre foncier)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi modifiant la loi d'application de la législation fédérale sur les sites contaminés, du 31 janvier 2003, est modifiée comme suit :

Art. 2, al. 2 (nouvelle teneur)

² Il rend, notamment, des décisions en matière :

- a) de répartition des coûts d'assainissement ;
- b) de garanties financières ;
- c) d'autorisations en cas de cession ou de partage d'un immeuble situé sur un site inscrit au cadastre des sites pollués, au sens de la loi fédérale sur la protection de l'environnement.

Art. 6 Mention au registre foncier (nouvelle teneur avec modification de la note)

¹ La nécessité de réaliser des investigations sur un site pollué fait l'objet d'une mention « site pollué devant faire l'objet d'investigations » inscrite au registre foncier.

² La nécessité de surveiller un site figurant au cadastre des sites pollués fait l'objet d'une mention « site pollué à surveiller » inscrite au registre foncier.

³ La nécessité d'assainir un site figurant au cadastre des sites pollués fait l'objet d'une mention « site contaminé » inscrite au registre foncier.

⁴ La réquisition émane du département une fois la décision constatant la nécessité de réaliser des investigations, de surveiller ou d'assainir un site, entrée en force. Elle est accompagnée des renseignements prescrits par l'ordonnance.

⁵ Lorsqu'un site a fait l'objet d'investigations, d'une surveillance ou d'un assainissement, le département requiert la radiation de la mention figurant au cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière ainsi qu'au registre foncier, s'il ne présente plus d'atteintes nuisibles.

Art. 21A Garantie de la couverture des frais (nouveau, à insérer avant le chapitre VIII)

¹ En application de la loi fédérale, la couverture des frais doit être assurée par une garantie financière adaptée à la situation.

² Sur demande d'une personne concernée, le département rend une décision de constitution de garantie.

³ La garantie prend fin lorsque le risque de défaillance est éteint.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

ANNEXE

PL 12482: Projet de loi modifiant la loi d'application de la législation fédérale sur les sites contaminés (LaLSC – K 1 71)(Mentions au registre foncier)



Commission
législative

15 novembre 2019



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENEVE

Département du territoire
Office cantonal de l'environnement / Service de géologie, sols et déchets

10/09/2019- Page 1

PL 12482: Projet de loi modifiant la LaLSC

Contenu de la présentation:



- 1. Buts principaux du projet de loi**
- 2. Rappel sur les sites pollués et contaminés dans le canton**
- 3. Historique et enjeux de la modification de la LPE**
- 4. Objets de la modification**
 - 4.1 Mention au registre foncier**
 - 4.2 Garantie de la couverture des frais**
- 5. Conclusions**

PL 12482: Projet de loi modifiant la LaLSC

1. Buts principaux du projet de loi

- Adaptation de la loi cantonale au droit fédéral suite à la modification de la loi sur la protection de l'environnement (art. 32d bis LPE)
- 2 points concernés:
 - Garantie financière: reprise de la loi fédérale
 - Autorisations nécessaires pour toute transaction sur site pollué: adaptation pour l'application sur le canton: notion de mentions au registre foncier



PL 12482: Projet de loi modifiant la LaLSC

2. Rappel sur les sites pollués du canton

Définitions importantes:

- **Un site pollué** est un emplacement d'une étendue limitée pollué par des déchets (sites de stockage définitifs, aires d'exploitation, lieux d'accident),
- **Un site contaminé** est un site pollué nécessitant un assainissement parce qu'il engendre des atteintes à l'environnement (eau, air, sol) ou qu'il existe un danger concret que de telles atteintes apparaissent,



2. Rappel sur les sites pollués du canton

Etat du cadastre des sites pollués:

Sites inscrits dans le cadastre: 868 (55 % aires d'exploitation, 43 % sites stockage, 2 % accident)

- Sites pollués sensu stricto (sans atteinte à l'environnement): **832**
- Sites pollués à investiguer: **8**
- Sites pollués à surveiller: **7**
- Sites contaminés à assainir: **21**

Au niveau suisse:

38'000 sites inscrits, dont 4'000 à assainir



3. Historique de la modification de la LPE

- Mandat donné en 2006 par les cantons romands + OFEV à Profs Romy et Zufferey:
- Question posée: "*Comment les collectivités publiques peuvent éviter des coûts inhérents à un perturbateur qui échappe à ses responsabilités par des transactions commerciales?*"
- Réponse des professeurs:
 - 2 possibilités majeures
 - Exiger une garantie financière dès que contamination connue,
 - Exiger une autorisation pour toute modification sur une parcelle inscrite au cadastre des sites pollués



PL 12482: Projet de loi modifiant la LaLSC

3. Historique de la modification de la LPE

- En résulte alors:
- Initiative parlementaire "Fournier" déposée en 2007 et adoptée en 2013 par les chambres fédérales.
- Contenu de l'art. 32d bis LPE:
- Notions de garantie: l'autorité peut exiger d'une personne à l'origine des mesures nécessaires qu'elle garantisse sous une forme adéquate, à hauteur de la part prévue, la couverture des frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement d'un site pollué susceptible d'engendrer des atteintes nuisibles ou incommodes.
- Notion d'autorisation: La cession ou le partage d'un immeuble sur lequel se trouve un site inscrit au cadastre des sites pollués requiert une autorisation de l'autorité. L'autorisation est accordée si:
 - a. le site n'est pas susceptible d'engendrer des atteintes nuisibles ou incommodes;
 - b. la couverture des frais des mesures à prévoir est garantie;
 - c. la cession ou le partage sert un intérêt public prépondérant.



10/09/2019- Page 7

PL 12482: Projet de loi modifiant la LaLSC

4. Objet de la modification

4.1 Mention au registre foncier

Le PL 12482 prévoit la mise en place d'une mention au registre foncier pour les cas suivants:

- Sites contaminés (déjà dans la LaLSC),
- **Sites pollués à surveiller,**
- **Sites pollués nécessitant une investigation**

Pourquoi?

Depuis juillet 2014 (entrée en vigueur de la modification LPE), pour qu'une transaction (vente, achat, donation, droit de superficie, divisions, PPE, DDP) soit validée par le RF, un extrait du cadastre des sites pollués est nécessaire (via internet); ceci pour les sites non inscrits!



10/09/2019- Page 8

4. Objet de la modification

4.1 Mention au registre foncier

- Pour une transaction sur un site inscrit (868 sites), il faut actuellement:
 - Extrait du cadastre des sites pollués,
 - Autorisation de l'office cantonal de l'environnement
- Conséquences:
 - Coûts (extraits, frais de notaires,...),
 - Perte de temps (travail administratif, délai de recours)
- **Or, dans le 95 % des cas, l'autorisation est accordée, puisque les sites pollués ne causent aucune gêne pour l'environnement !! (sites pollués sensu stricto),**

4. Objet de la modification

4.1 Mention au registre foncier

- A ce jour, plus de 450 autorisations ont été délivrées, dont la grande majorité est octroyée.
- Seuls 36 sites sur 868 nécessitent une attention particulière, puisque nécessitant des mesures.
- Dès lors, la mention au RF pour les sites problématiques (à investiguer, à surveiller ou contaminés) permettra de réaliser une AUTORISATION TACITE pour tous les autres sites (cf. DDPS, OFT), avec comme effet, un gain de temps et d'argent pour les propriétaires, les notaires, l'administration.



4. Objet de la modification

4.2. Garantie financière

La présente modification reprend les termes de l'art. 32d^{bis} al. 1 et 2 LPE.

La conséquence, déjà appliquée depuis 2014, résulte principalement dans la possibilité donnée à l'autorité d'exiger une garantie financière lorsqu'elle pressent un risque de défaillance d'un perturbateur ou lors d'un changement de statut de société.



5. Conclusion

Les modifications proposées correspondent à une mise en conformité de la loi d'application, au vu des changements apportés par les chambres fédérales à la loi sur la protection de l'environnement.

L'adoption de ce projet de loi permettra de simplifier les démarches au sein des privés et de l'administration, en cours depuis 2014.



Projet de loi modifiant la loi K 1 71 (LaLSC)**Art. 2 Autorité (nouvelle teneur)**

² Il rend, notamment, les décisions en matière de répartition des coûts d'assainissement (art. 32d, al. 4), exige des garanties financières (art. 32d^{bis}, al. 1 et 2) et délivre les autorisations (art. 32d^{bis}, al. 3) au sens de la loi fédérale sur la protection de l'environnement.

Art. 6 Mention au registre foncier (nouvelle teneur avec modification de la note)

¹ La nécessité de réaliser des investigations sur un site pollué, fait l'objet d'une mention "site pollué devant faire l'objet d'une investigation" inscrite dans le registre foncier.

² La nécessité de surveiller un site figurant au cadastre des sites pollués, fait l'objet d'une mention "site pollué à surveiller" dans le registre foncier.

³ La nécessité d'assainir un site figurant sur le cadastre des sites pollués, fait l'objet d'une mention "site contaminé" inscrite dans le registre foncier.

⁴ La réquisition émane du département une fois la décision constatant la nécessité de réaliser des investigations, de surveiller ou d'assainir un site, entrée en force. Elle est accompagnée des renseignements prescrits par l'ordonnance.

⁵ Lorsque ces sites ont fait l'objet d'investigations, d'une surveillance ou d'un assainissement, l'autorité requiert la radiation de la mention pénalisante, du cadastre ainsi que du registre foncier.

Art. 21bis Garantie de la couverture des frais en cas de cession (nouveau)

¹ En application de l'article 32d^{bis} de la loi fédérale, la couverture des frais doit être assurée par une garantie financière adaptée à la situation.

² La garantie prend fin lorsque le risque de défaillance est éteint.

³ Sur demande d'une personne concernée, le département rend une décision de constitution de garantie.