

Date de dépôt: 4 octobre 2005

Messagerie

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif à la loi d'application de la législation fédérale sur les sites contaminés (K 1 71)

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 27 mars 2003, la loi genevoise d'application de la législation fédérale sur les sites contaminés, du 31 janvier 2003 (loi 8855), est entrée en vigueur. Conformément à l'article 26 (disposition transitoire), il incombe au Conseil d'Etat de rédiger, une année après l'entrée en vigueur de la loi, un rapport relatif à son application.

Ce rapport doit rendre compte de l'avancement des travaux d'élaboration du cadastre, de l'évolution de la législation fédérale relative aux sites pollués et proposer, le cas échéant, les modifications législatives cantonales qui en découlent, notamment en ce qui concerne la prise en charge des investigations mentionnées à l'article 5 de la loi d'application susmentionnée, qui traite de la gestion du cadastre et de la prise en charge des coûts liés aux investigations demandées par l'Etat.

1. Avancement des travaux d'élaboration du cadastre cantonal des sites pollués

a) Les différentes étapes de son élaboration

La loi ouvrant un crédit d'investissement de 5 490 000 F pour l'établissement du cadastre des sites pollués, adoptée par le Grand Conseil en mai 2000 (loi 8111), est entrée en vigueur en date du 13 juillet 2000. L'élaboration du cadastre a débuté le 28 juin 2001 par l'adjudication d'un

mandat au Groupement genevois pour l'établissement du cadastre des sites pollués (GSIPOL, composé de CSD Ingénieurs Conseils SA, Géotechnique Appliquée Dériaz SA, Spatial SA). La procédure sélective pour l'attribution de ce mandat a duré neuf mois.

De juin 2001 à fin avril 2004, le cadastre a été réalisé selon les procédures mises en place par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP)¹. Celles-ci incluent plusieurs étapes – dont les résultats mis à jour au 27 juin 2005 sont mentionnés ci-dessous – à l'issue desquelles 891 sites ont été retenus pour l'inscription au cadastre. Ce résultat inclut 18 sites issus du recensement effectué par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (ci-après DDPS), ainsi que 20 sites inventoriés par l'Office fédéral de l'aviation civile (ci-après OFAC) :

Etape	Critères d'élimination	Nombre de sites retenus
Données brutes (archives, confrontations cartographiques)	–	12895
Recensement	Taille, durée d'exploitation – remblais < 3m d'ép. sans ordures ménagères	7981
Visite terrain	Siège administratif – activité à l'étage – excavation postérieure à l'activité – examen de sondages	3205
Inscription dans le cadastre des sites pollués	Réponses aux questionnaires envoyés aux propriétaires, en accord avec critères OFEFP – critères complémentaires	891

¹ Etablissement du cadastre des sites pollués, OFEFP, 2001.

Ces 891 sites pollués, ou à très forte probabilité de pollution, ont été répartis dans les catégories suivantes :

Aires d'exploitation :	505 sites (57%), soit :
340 sites en activité	
165 sites abandonnés	
Sites de stockage définitifs :	367 sites (41%), soit :
41 décharges	
215 gravières remblayées	
111 sites de remblais hétérogènes	
Lieux d'accident :	19 sites (2%)
Total	891 sites

A titre indicatif, relevons que les sites pollués inscrits correspondent à 2% des parcelles du canton ou à 3% de la surface totale du canton.

Entre le 17 octobre 2003 et le 16 mars 2004, le Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement (DIAE) a communiqué² aux détenteurs des 868 sites relevant de sa compétence (18 sites relevant de la compétence du DDPS et 20 de la compétence de l'OFAC) les données qu'il prévoyait d'inscrire au cadastre et leur a donné la possibilité de se prononcer et de fournir des éclaircissements. Dans 27 cas, le DIAE a rendu, sur demande des détenteurs de parcelles, des décisions en constatation, dont 16 ont fait l'objet d'une procédure de recours. Ainsi 2070 envois ont touché 1358 propriétaires (plusieurs détenteurs de sites peuvent être concernés par site inscrit).

Dans ce cadre, les informations complémentaires fournies par certains propriétaires ont permis d'éliminer 15 sites de la liste de ceux à inscrire au cadastre, portant ainsi le nombre final de sites à inscrire à 891, dont 7 font actuellement encore l'objet d'une procédure de recours.

b) Finalisation et publicité du cadastre

Relevons que Genève est le premier canton de Suisse à avoir terminé le cadastre des sites pollués, en suivant la méthodologie préconisée par l'OFEFP.

² Articles 5 de l'ordonnance sur l'assainissement des sites pollués (OSites, RS 814.680) et 4, alinéa 2, de la loi d'application de la législation fédérale sur les sites contaminés (K 1 71).

Depuis le 1^{er} mai 2004, tout citoyen peut disposer des données inscrites au cadastre relatives à l'état des parcelles ne faisant pas l'objet d'une procédure de recours; les renseignements concernant 99 % des parcelles inscrites sont ainsi accessibles au public.

Depuis le 1^{er} juin 2004, le cadastre est accessible à tous, aux mêmes conditions, via le système d'information territorial géographique de l'Etat³. De janvier à juin 2005, ce site internet a reçu la visite de 2749 utilisateurs.

Relevons que le cadastre des sites pollués n'inclut pas encore les sites pollués devant être recensés par l'Office fédéral des transports (OFT) et ce conformément à l'article 21, alinéa 2, OSites. Ces derniers seront inclus dans les cadastres cantonaux, lorsque l'OFT les aura recensés. A ce jour, seuls le DDPS ainsi que l'OFAC ont remis les données de leurs sites recensés sur le canton.

c) Coûts de la réalisation du cadastre

Au 31 mars 2005, sur les 5 490 000 F prévus par la loi 8111 pour l'établissement du cadastre des sites pollués, le montant total dépensé s'élève à 4 683 876,75 F TTC. L'enveloppe budgétaire globale allouée a été respectée et le solde disponible sera employé pour finaliser les dernières investigations complémentaires décrites au point 2.

Le Conseil fédéral prévoit, sous réserve de l'acceptation par les Chambres fédérales de l'article 32e nouveau LPE, de subventionner les cantons à raison de 500 F par site inscrit au cadastre. Le montant de cette subvention fédérale serait de 434 000 F pour le canton de Genève (correspondant à 868 sites communiqués aux propriétaires). Voir à ce sujet le point 5 ci-dessous relatif à l'évolution de la législation fédérale relative aux sites pollués.

³ <http://www.sitg.ch>

2. Investigations sectorielles réalisées par l'Etat

La loi ouvrant un crédit d'investissement pour l'établissement du cadastre des sites pollués (loi 8111) prévoit la réalisation d'investigations préalables (historique et technique) par l'Etat.

Il convient toutefois de préciser que ces mesures d'investigation ne sont pas destinées à se substituer à celles devant être menées par le détenteur du site, en vertu du droit fédéral⁴.

Elles sont donc limitées aux cas impliquant des collectivités publiques (par exemple anciennes décharges communales) et, d'autre part, de façon sectorielle (et non individuelle) aux sites situés en zone industrielle.

Leur but est, d'une part, de fournir des éléments permettant d'étayer les demandes d'investigation auprès des détenteurs de sites et, d'autre part, d'établir un réseau de contrôle sur des points environnementaux stratégiques.

Ces investigations concernent 254 sites pollués inscrits au cadastre, soit :
249 sites de stockage définis comme suit :

- 202 gravières remblayées ;
- 38 décharges ;
- 9 remblais hétérogènes ;
- 4 aires d'exploitation ;
- 1 lieu d'accident.

A ce jour, elles ont permis de classer 226 sites de façon définitive. Seuls 23 sites font l'objet actuellement d'une investigation complémentaire afin de confirmer leur classement actuel.

⁴ Article 20, alinéa 1, Osites.

3. Conséquences de l'inscription au cadastre des sites pollués pour les détenteurs de sites

Sur la base des indications figurant dans le cadastre, l'autorité doit classer les sites pollués en deux catégories⁵, soit :

- a) les sites pour lesquels on ne s'attend à aucune atteinte nuisible ou incommode, et
- b) les sites pour lesquels il faut procéder à une investigation afin de déterminer s'ils nécessitent ou non une surveillance ou un assainissement.

Dans la plupart des cas, l'inscription des sites au cadastre n'a d'autre effet que de rendre publique la nécessité de respecter les filières d'évacuation des déchets prévue par l'ordonnance sur le traitement des déchets⁶, en cas de construction impliquant une excavation sur le site en question.

En effet, il convient de préciser que la plupart des sites pollués inscrits ne nécessitent ni surveillance, ni assainissement et que, dès lors, aucune investigation complémentaire n'est exigée, puisque aucune atteinte nuisible ou incommode pour l'environnement (air, eau, sol) n'est attendue.

Ainsi, parmi les 891 sites mentionnés plus haut, on peut distinguer :
869 sites pollués, dont :

- 685 sites ne nécessitant pas d'investigation préalable ;
- 121 sites nécessitant une investigation préalable afin de déterminer s'ils nécessitent une surveillance ou un assainissement ;
- 40 sites ne nécessitant ni surveillance ni assainissement (investigations déjà réalisées) ;
- 23 sites nécessitant une investigation sectorielle complémentaire à effectuer par l'Etat (décharges, aspect collectif) ;
- 12 sites pollués à surveiller ;
- 10 sites contaminés.

⁵ Articles 5, alinéas 4 et 8, alinéa 2, OSites (RS 814.680).

⁶ OTD, RS 814.600.

4. Investigations préalables exécutées par le détenteur du site

Comme il a été décrit précédemment, 121 sites pollués nécessitent une investigation afin de déterminer s'ils nécessitent ou non une surveillance ou un assainissement⁷. Parmi ceux-ci, 16 sites relèvent de la compétence du DDPS, et 1 site, de la compétence de l'OFAC.

Ces 121 sites font l'objet d'une décision ordonnant une investigation préalable (historique et technique), afin de permettre leur classement en sites à surveiller ou à assainir.

En effet, une atteinte nuisible ou incommode à des biens environnementaux (air, eau, sol) est possible pour ces sites du fait du potentiel de pollution, du potentiel de mobilisation et de l'importance du bien à protéger. Ces 121 sites se répartissent comme suit :

Aires d'exploitation :	113
Sites de stockage définitif :	6
Lieux d'accident :	2
TOTAL :	121

Conformément à l'article 7 OSites, les délais pour la réalisation des investigations sont impartis au détenteur du site en fonction de l'importance des biens environnementaux à protéger. Ainsi, ils sont échelonnés en fonction de leur degré de priorité, soit 6 mois (priorité 1), 12 mois (priorité 2) et 24 mois (priorité 3). Le classement définitif de tous les sites en fonction de la nécessité de les surveiller ou de les assainir ne sera ainsi connu qu'à fin 2007.

⁷L'article 7, alinéa 1, OSites (RS 814.680) précise que : « Sur la base de la liste de priorités, l'autorité demande qu'une investigation préalable des sites nécessitant une investigation soit effectuée dans un délai approprié. »

5. Evolution de la législation fédérale relative aux sites pollués

A ce jour, les Chambres fédérales ne se sont toujours pas prononcées de façon définitive sur les modifications⁸ proposées par l'initiative Baumberger.⁹

En l'état, sans connaissance du texte définitif qui pourrait être adopté par les Chambres fédérales ni de la date de son entrée en vigueur, il n'est pas envisagé de modifier la loi d'application de la législation fédérale sur les sites contaminés.

Un nouveau rapport sera établi par le Conseil d'Etat en cas de modification de la loi sur la protection de l'environnement, lequel inclura les conséquences au niveau cantonal de cette modification.

⁸ Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01) (initiative parlementaire Sites contaminés – 98.451.n) (initialement initiative Baumberger).

⁹ A l'origine, cette initiative demandait essentiellement que les cantons supportent les frais d'investigation des sites pollués inscrits au cadastre lorsqu'il s'avère qu'ils ne sont finalement pas pollués par des déchets. Ce projet de modification de la LPE a depuis lors évolué et les principales modifications préconisées actuellement sont :

– article 32 b bis LPE, financement de l'élimination de matériaux d'excavation pollués par des déchets : application du principe de causalité et non plus imputation des coûts d'excavation au seul détenteur de déchets;

– article 32 d, alinéa 2, LPE, clause dérogatoire en faveur du perturbateur par situation : la personne qui n'est impliquée qu'en tant que détenteur du site n'assume pas de frais si, même en respectant son devoir de diligence, elle n'a pu avoir connaissance de la pollution (suppression des lettres b) et c) actuelles);

– article 32 e, alinéa 3, LPE, financement des mesures d'investigation : la Confédération verse une indemnité aux cantons s'élevant à 500 F par site inscrit dans le cadastre des sites pollués si les détenteurs de ces sites ont eu la possibilité de se prononcer sur cette inscription avant le 31 décembre 2005.

6. Prise en charge par l'Etat des investigations demandées par le département dans le cas de résultats de non-pollution de sites

L'article 5, alinéa 4, de la loi d'application de la législation fédérale sur les sites contaminés (K 1 71) précise que les coûts liés aux investigations demandées par le département sont prises en charge par l'Etat si celles-ci démontrent que le site n'est pas pollué par des substances dangereuses pour l'environnement.

Cette prise en charge s'effectue dans le cadre du montant annuel de 600 000 F attribué notamment aux investigations préalables, cité à l'article 16 de la loi d'application K 1 71. La ligne budgétaire correspondante est CR (centre de responsabilité) 06045700 Service de géologie – Rubrique 51800102.

A ce jour, 19 sites ont fait l'objet par l'Etat d'une demande d'investigation. Aucune d'entre elles n'a démontré une absence de pollution entraînant une prise en charge par l'Etat des frais y relatifs.

7. Conclusion

Genève est le premier canton à avoir réalisé le cadastre des sites pollués, conformément à l'ordonnance sur les sites contaminés (OSites, RS 814.680). Ce cadastre est public depuis le 1^{er} mai 2004 et accessible à tous depuis le 1^{er} juin 2004, comme en atteste le présent rapport.

L'élaboration du cadastre n'a pas entraîné, à ce jour, la prise en charge par l'Etat de frais d'investigations indûment ordonnées (art. 5, al. 4, de la loi d'application de la législation fédérale sur les sites contaminés – K 1 71).

Précisons enfin que le Conseil d'Etat adressera au Grand Conseil un rapport complémentaire relatif aux conséquences des modifications de la législation fédérale si celles-ci sont adoptées par le Parlement fédéral.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

Le chancelier :
Robert Hensler

La présidente :
Martine Brunshawig Graf