

*Projet présenté par le Conseil d'Etat*

*Date de dépôt : 15 septembre 2008*

## **Projet de loi**

### **modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (K 1 70)**

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

#### **Art. 1 Modifications**

La loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 2 octobre 1997, est modifiée comme suit :

#### **Art. 4, al. 3 (nouveau), l'al. 3 ancien devenant l'al. 4**

<sup>3</sup> Le département peut confier certaines tâches d'exécution à des tiers, notamment aux communes, à des organisations économiques, instituts de recherche et laboratoires reconnus.

#### **Art. 6, al. 3 à 5 (nouvelle teneur), l'al. 5 ancien devenant l'al. 6**

<sup>3</sup> Il fournit des informations sur l'état et l'évolution de l'environnement dans le canton et la région et présente les objectifs à long terme en la matière. Des plans d'action sectoriels lui sont associés.

<sup>4</sup> Le Conseil d'Etat adresse au Grand Conseil en vue de son approbation le projet de concept cantonal de la protection de l'environnement. Le Grand Conseil se prononce sous forme de résolution dans un délai de six mois dès réception du projet. Le concept fait ensuite l'objet d'une large information du public.

<sup>5</sup> Il est revu en principe tous les douze ans, les plans d'action sectoriels en principe tous les quatre ans.

## **Chapitre VI Dispositions d'application de la loi et des ordonnances fédérales (nouvelle teneur de la note)**

### **Art. 15A Substances dangereuses dans l'environnement bâti (nouveau)**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat définit les prestations cantonales en matière de substances dangereuses dans l'environnement bâti, dont l'adoption d'un plan de mesures et l'organisation de campagnes d'information et de sensibilisation des corps de métier concernés et de la population.

<sup>2</sup> Il veille à la prise des mesures nécessaires à l'assainissement des bâtiments contenant de l'amiante et d'autres substances dangereuses.

<sup>3</sup> En cas de travaux soumis à autorisation de construire au sens de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988, ou de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, du 25 janvier 1996, le requérant doit joindre à la demande d'autorisation, pour les parties du bâtiment concernées par les travaux, une attestation de présence ou d'absence de substances dangereuses. Les substances concernées sont :

- a) l'amiante, pour les demandes portant sur des bâtiments construits avant 1991;
- b) les biphényles polychlorés (PCB), pour les demandes portant sur des bâtiments construits entre 1955 et 1975.

<sup>4</sup> Des contrôles ponctuels sont effectués par le département.

### **Art. 15B Accès aux installations, constructions, sols et chantiers (nouveau)**

<sup>1</sup> Le département est habilité à effectuer les visites, les prélèvements et les enquêtes nécessaires dans les limites de la présente loi et de ses règlements d'exécution, sur l'ensemble du territoire cantonal.

<sup>2</sup> Les détenteurs des installations, des constructions, des sols et des chantiers doivent permettre en tout temps l'accès aux représentants du département.

## **Chapitre VII Mesures administratives, sanctions, émoluments, frais et voies de recours (nouvelle teneur de la note, comprenant les art. 16 à 26)**

### **Section 1 Mesures administratives (nouvelle, comprenant les art. 16 et 17)**

#### **Art. 16 Nature des mesures (nouvelle teneur)**

A moins que des lois spéciales n'en disposent autrement, le département peut ordonner en application de la présente loi et de ses règlements d'exécution les mesures suivantes :

- a) l'expertise;
- b) la suspension de travaux;
- c) l'évacuation;
- d) l'interdiction partielle ou totale d'utiliser ou d'exploiter;
- e) l'assainissement;
- f) toutes autres mesures nécessaires au respect de la présente loi et de ses règlements d'exécution.

#### **Art. 17 Travaux d'office (nouveau, l'art. 17 ancien devenant l'art. 26)**

<sup>1</sup> En cas d'urgence, les mesures qui n'ont pas été exécutées dans les 24 heures qui suivent la notification sont entreprises d'office.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Les lois spéciales sont réservées.

## **Section 2                    Sanctions (nouvelle, comprenant les art. 18 et 19)**

### **Art. 18        Amendes administratives (nouveau, l'art. 18 ancien devenant l'art. 19, l'art. 19 ancien devenant l'art. 27)**

A moins que des lois spéciales n'en disposent autrement, est passible d'une amende administrative de 200 F à 400 000 F tout contrevenant :

- a) à la présente loi;
- b) aux règlements et arrêtés édictés en vertu de la présente loi;
- c) aux ordres donnés par le département dans les limites de la présente loi et des règlements et arrêtés édictés en vertu de celle-ci.

## **Section 3                    Emoluments et frais (nouvelle, comprenant les art. 20 à 24)**

### **Art. 20        Emoluments (nouveau, l'art. 20 ancien devenant l'art. 28)**

<sup>1</sup> A moins que des lois spéciales n'en disposent autrement, le département perçoit des émoluments pour toute prestation et mesure découlant de la présente loi ou de ses règlements d'application.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat fixe le tarif des émoluments.

### **Art. 21        Frais des mesures en matière de substances dangereuses dans l'environnement bâti (nouveau)**

Le propriétaire d'une construction ou d'une installation supporte les frais des mesures ordonnées en cas de présence de substances dangereuses ou pour en déterminer la présence dans ladite construction ou installation.

### **Art. 22        Frais des travaux d'office (nouveau)**

<sup>1</sup> Les frais des travaux d'office sont mis à la charge des intéressés par décision du département.

<sup>2</sup> La créance du département porte intérêts à 5%, lesquels commencent à courir 30 jours après la notification de ladite décision.

### **Art. 23        Poursuites (nouveau)**

Les décisions définitives de l'autorité compétente infligeant une amende, mettant à la charge des intéressés les frais de travaux d'office ou des émoluments sont assimilés à des jugements exécutoires au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889.

**Art. 24 Hypothèque légale (nouveau)**

<sup>1</sup> Les créances en remboursement des frais entraînés par l'exécution de travaux d'office, en paiement d'émoluments ou d'amendes administratives qui concernent le propriétaire d'un immeuble sont garanties par une hypothèque légale au sens de l'article 836 du code civil suisse, du 10 décembre 1907.

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

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

<sup>4</sup> L'hypothèque est inscrite au registre foncier à titre déclaratif sur la seule réquisition du département, accompagnée de la décision qui fonde la créance.

**Section 4 Voies de recours (nouvelle, comprenant les art. 25 et 26)****Art. 25 Recours (nouveau)**

A moins que des lois spéciales n'en disposent autrement, les décisions prises en application de la présente loi ou de ses règlements d'application peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la commission cantonale de recours en matière de constructions telle qu'instaurée par la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988.

**Chapitre VIII Dispositions finales et transitoires (nouveau, comprenant les art. 27 et 28)****Art. 2 Modifications à d'autres lois**

<sup>1</sup> La loi d'application de la législation fédérale sur les sites contaminés, du 31 janvier 2003 (K 1 71), est modifiée comme suit :

**Art. 14, al. 1, 1<sup>re</sup> phrase (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Est passible d'une amende administrative de 200 F à 400 000 F tout contrevenant :

\* \* \*

<sup>2</sup> La loi sur la gestion des déchets, du 20 mai 1999 (L 1 20), est modifiée comme suit :

**Art. 43 al. 1, 1<sup>re</sup> phrase (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Est passible d'une amende administrative de 200 F à 400 000 F tout contrevenant :

**Art. 3      Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Certifié conforme  
Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Dans le cadre de la problématique des risques liés à l'amiante présent dans les bâtiments du canton, le Conseil d'Etat a pris la décision, le 17 décembre 2007, de rédiger un texte légal sur les substances dangereuses dans l'environnement bâti, qui a pour objet de désigner les autorités d'exécution et de définir les prestations fournies par le canton en la matière.

C'est dans ce contexte que le département du territoire (ci-après : DT) a engagé une réflexion relative à la modification de la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (ci-après : la loi).

Cette loi a pour but d'assurer l'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (RS 814.01; ci-après : la LPE) et de ses ordonnances d'exécution, et de servir de fondement aux mesures complémentaires cantonales destinées à assurer un environnement sain, une bonne qualité de la vie et le maintien de l'équilibre entre les exigences économiques et sociales et la préservation du milieu naturel (art. 1 de la loi). Des dispositions d'application sont prévues au chapitre VI de la loi pour certains domaines de la protection de l'environnement (art. 11 à 16), mais en l'état actuel, il n'existe aucune disposition en matière de substances dangereuses dans les bâtiments (dont l'amiante) pouvant servir de fondement à des mesures cantonales en la matière, telles qu'un ordre d'assainir un bâtiment.

### **1. Les substances dangereuses dans l'environnement bâti**

En dehors des matériaux de base que sont par exemple le gravier, le ciment, le verre ou le bois, un grand nombre de matériaux et de produits particuliers ont été utilisés dans la construction au cours des siècles. Le vingtième siècle fut à cet égard particulièrement riche en innovations et découvertes. Des substances ont ainsi été utilisées en raison de propriétés intéressantes et utiles. Lorsque leur caractère dangereux pour l'environnement ou la santé humaine s'est révélé par la suite, leur usage a été interdit ou limité. Mais elles se trouvent encore en grandes quantités dans les bâtiments et les ouvrages bâtis à l'époque. Parmi les principales, on peut citer l'amiante, les polychlorobiphényles (PCB), les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), les composés organiques volatils (COV), notamment le formaldéhyde, les métaux lourds, notamment le plomb, le monoxyde de

carbone ou encore le radon, ce dernier étant un gaz dégagé naturellement par la croûte terrestre et ne posant d'ailleurs pas de problème particulier à Genève.

Les problèmes engendrés par ces différentes substances sont divers et ne nécessitent pas tous la même approche. Ainsi, l'amiante, matériau fibreux, est hautement cancérigène (cancer du poumon et de la plèvre). Tous les bâtiments antérieurs à 1991 sont susceptibles d'en contenir. Il est dangereux pour les occupants des locaux et pour les ouvriers en cas de travaux. Puisqu'on en connaît les applications, un diagnostic peut être effectué et les bâtiments peuvent être désamiantés en cas de besoin, notamment avant travaux de transformation ou de démolition. En revanche, si le bâtiment est démoli sans avoir été désamianté et que les matériaux sont recyclés dans de nouveaux ouvrages, alors l'amiante va être dispersé et il ne sera plus jamais possible de s'en débarrasser. Ce problème prend aujourd'hui une importance cruciale, car comme les réserves de gravier et les volumes de décharge du canton sont en diminution rapide, le secteur de la construction va devoir recycler de plus en plus les matériaux de démolition.

Les PCB sont des dérivés chimiques chlorés, regroupant 209 substances apparentées. Entre 1930 et le début des années 80, les PCB ont été produits principalement pour des applications liées aux transformateurs électriques et aux appareils hydrauliques industriels. Du fait de leurs propriétés remarquables, notamment en matière de stabilité thermique, ils ont aussi été utilisés massivement dans les masses d'étanchéité des bâtiments, par exemple comme joint entre deux plaques de béton. Tous les bâtiments construits entre 1955 et 1975 sont susceptibles de contenir de tels joints. Les PCB sont toxiques et sujets à la bioaccumulation. Ils persistent dans l'environnement à cause de leur lente biodégradabilité et dégagent des dioxines sous certaines conditions. Ils sont fortement soupçonnés d'être cancérigènes, sans pour autant que cela ait été prouvé. Des teneurs élevées en PCB ayant été constatées dans des poissons pêchés dans la Sarine, le canton de Fribourg a, en août 2007, à titre de mesure d'urgence, interdit la pêche dans les tronçons de fleuve concernés. Début février 2008, le canton du Jura a également édicté une interdiction de pêcher dans la Birse en raison de la teneur en PCB dans les poissons, qui dépassait la valeur limite autorisée en Europe. Comme l'amiante, les PCB peuvent être éliminés séparément et détruits lors de la démolition, si l'on s'en donne la peine. Dans le cas contraire, ils seront eux aussi dispersés dans tout l'environnement bâti en cas de recyclage des matériaux.

Le problème environnemental soulevé par les HAP dans l'environnement bâti est lié à l'utilisation de goudron de houille dans la fabrication de

revêtements routiers. Le goudron a été utilisé jusqu'en 1991. Aujourd'hui, avec le vieillissement des routes, de nombreux déchets de démolition routière chargés en goudron sont à prévoir. Les HAP présentent des effets génotoxiques et cancérigènes par contact et respiration. Parmi les autres effets, on peut citer des irritations des voies respiratoires et des yeux, une augmentation de l'état de fatigue, des nausées et des troubles du sommeil. Si les HAP du goudron contenu dans les anciens revêtements bitumineux sont suffisamment stables, les problèmes apparaissent lors de travaux. La détermination de la présence de goudron est primordiale pour des raisons de protection de la santé publique et de l'environnement. Il est évident que la teneur en HAP influence fortement les possibilités de valorisation de ces matériaux ainsi que leur mise en décharge.

Avec les COV, le problème est davantage lié à l'utilisation des bâtiments. Les COV sont présents dans de nombreux produits et matériaux à l'intérieur de la maison. Ils peuvent se dégager des matériaux de construction: mousses isolantes, peintures, moquettes, linoléum, vernis, bois des charpentes et des planchers, etc., parfois pendant plusieurs mois, voire quelques années. Tous les COV ont la propriété commune de s'évaporer facilement à température ambiante, et de se répandre dans l'air sous forme de gaz. La concentration des COV à l'intérieur des bâtiments est généralement supérieure à celle de l'environnement extérieur. La voie de contact principale avec les COV est la voie respiratoire. En cas d'exposition, ce sont les jeunes enfants qui présentent le plus de risque, car leur appareil respiratoire n'est pas complètement développé et est encore fragile par rapport à celui des adultes. En cas d'exposition aiguë, c'est-à-dire à une forte concentration pendant une durée assez brève, les COV provoquent des irritations des voies respiratoires et digestives, et des yeux, et peuvent entraîner une réaction allergique. Les personnes peuvent également présenter une atteinte neurologique, qui se traduit par des maux de tête, un symptôme d'ivresse, des vertiges ou des nausées.

Pour ce qui est des métaux lourds, le principal problème reconnu aujourd'hui est lié à l'utilisation de peintures au plomb dans les bâtiments. La céruse (hydroxycarbonate de plomb) a été couramment utilisée dans la fabrication des peintures et enduits au XIX<sup>e</sup> siècle et jusqu'à la moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Son usage offrait une bonne protection des supports et une bonne tenue des peintures. C'est pourquoi il subsiste aujourd'hui des peintures au plomb dans les logements construits avant 1948, et plus particulièrement avant 1915. Mais ces revêtements peuvent se dégrader avec le temps et l'humidité (fuites, condensation du fait d'une mauvaise isolation et de défauts de ventilation): les écailles et les poussières dégagées sont alors sources

d'intoxication (troubles psychomoteurs, retard intellectuel, agitation, irritabilité, troubles du sommeil, retard de croissance, anémie, atteinte des reins). Une imprégnation saturnine chronique passe souvent inaperçue tout en compromettant l'avenir intellectuel de l'enfant. L'intoxication des jeunes enfants résulte de l'ingestion ou de l'inhalation de poussières ou de fragments de peinture provenant de la dégradation des murs, des portes et des montants de fenêtres. En explorant leur environnement, ils portent les écailles à leur bouche et pour eux, l'absorption digestive du plomb est beaucoup plus importante (50% de la quantité ingérée) que chez l'adulte (10 %).

Enfin, le monoxyde de carbone est un gaz indétectable. Il est le résultat d'une mauvaise combustion. Il agit comme un gaz asphyxiant très toxique prenant la place de l'oxygène dans le sang. Il peut s'avérer mortel en moins d'une heure. Il provoque deux types d'intoxication. L'intoxication faible ou chronique: elle se manifeste par des maux de tête, des nausées et de la fatigue. Elle est lente. L'intoxication grave: plus rapide, elle entraîne des vertiges, des troubles du comportement, des pertes de connaissance, le coma ou le décès. Les appareils de chauffage ou de production d'eau chaude mal entretenus risquent de provoquer une émission de monoxyde de carbone, notamment si l'air du logement n'est pas suffisamment renouvelé, par exemple si un conduit d'évacuation est bouché ou obstrué.

## **2. Aspects juridiques**

En matière d'amiante, la situation juridique sur le plan international est la suivante. La convention n° 162 de l'organisation internationale du travail (OIT) concernant la sécurité dans l'utilisation de l'amiante du 24 juin 1986 (RS 0.822.726.2; ci-après : C162 ou convention sur l'amiante) s'applique à toutes les activités entraînant l'exposition à l'amiante des travailleurs (art. 1 al. 1 C162). Elle enjoint les Etats parties à prescrire les mesures à prendre pour prévenir et contrôler les risques pour la santé dus à l'exposition professionnelle de l'amiante et pour protéger les travailleurs (art. 3 al. 1 C162). Elle impose notamment d'interdire l'utilisation du crocidolite et de produits contenant cette fibre (art. 11 al. 1 C162) ainsi que le flocage de l'amiante quelle que soit sa forme (art. 12 al. 1 C162). La convention sur l'amiante exige également que la démolition d'installations ou d'ouvrages contenant des matériaux isolants friables en amiante ainsi que l'élimination de l'amiante de bâtiments ou ouvrages ne soient entreprises que par des employeurs ou des entrepreneurs reconnus par l'autorité compétente comme étant qualifiés pour exécuter de tels travaux et ayant été habilités à cet effet (art. 17 al. 1 C162). En outre, l'employeur ou l'entrepreneur doit être tenu, avant d'entreprendre des travaux de démolition, d'élaborer un plan de travail

spécifiant les mesures à prendre en particulier par rapport à la protection des travailleurs, ainsi qu'en ce qui concerne la limitation des émissions de poussière d'amiante dans l'air et l'élimination des déchets contenant de l'amiante (art. 17 al. 2 C162). La convention prescrit encore que des mesures appropriées doivent être prises par l'autorité compétente et par les employeurs pour prévenir la pollution de l'environnement par les poussières d'amiante émises depuis le lieu de travail (art. 19 al. 2 C162). La Suisse a ratifié en 1992 la convention sur l'amiante qui y est entrée en vigueur le 16 juin 1993.

L'Union européenne a pour sa part édicté une interdiction générale de production et de commercialisation de l'amiante sous toutes ses formes, et ce dès le 1<sup>er</sup> janvier 2005 (Directive 1999/77/CE). En outre, la Directive 2003/18/CE interdit l'extraction d'amiante ainsi que la fabrication et la transformation des produits en amiante. Seuls les travaux de démolition, d'entretien et de désamiantage sont autorisés, et ce dans le cadre d'une réglementation stricte. Parmi les mesures imposées lors de travaux de démolition et d'entretien figure l'obligation de déterminer la présence ou non d'amiante et, le cas échéant, de ne faire effectuer les travaux que par des entreprises compétentes pour accomplir ce type de tâches.

Au plan national, la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes et veille à prévenir ces atteintes (art. 74 al. 1 et 2 Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 18 avril 1999; RS 101; ci-après : Cst). Elle prend également, dans les limites de ses compétences, des mesures pour protéger la santé (art. 118 al. 1 Cst). Elle légifère notamment sur les produits chimiques et objets pouvant présenter un danger pour la santé (art. 118 al. 2 lit. a Cst).

La loi fédérale sur la protection de l'environnement vise à protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodes, et à conserver durablement les ressources naturelles, en particulier la diversité biologique et la fertilité du sol (art. 1 al. 1 LPE). Les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodes seront réduites à titre préventif et assez tôt (art. 1 al. 2 LPE). Par ailleurs, les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations et les rayons sont limités par des mesures prises à la source (limitation des émissions) (art. 11 al. 1 LPE). Les installations qui ne satisfont pas aux prescriptions de la LPE et aux dispositions d'autres lois fédérales qui s'appliquent à la protection de l'environnement doivent être assainies (art. 16 al. 1 LPE). Par ailleurs, quiconque utilise des substances, leurs dérivés ou leurs déchets doit procéder de manière à ce que cette utilisation ne puisse

constituer une menace pour l'environnement ou, indirectement, pour l'homme (art. 28 al. 1 LPE).

La Confédération a édicté des mesures concernant l'interdiction d'employer de l'amiante, de commercialiser des préparations et des objets contenant de l'amiante et d'exporter des préparations et des objets contenant de l'amiante, sous réserve de quelques rares exceptions (ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques; RS 814.81; ci-après : ORRChim), ainsi que des prescriptions sur le mouvement et le traitement de déchets d'amiante ou de matériaux et substances contenant de l'amiante (ordonnance sur le traitement des déchets; RS 814.600, ordonnance sur les mouvements de déchets; RS 814.610 et ordonnance du DETEC concernant les listes pour les mouvements de déchets; RS 814.610.1). Par ailleurs, l'amiante est classé dans l'ordonnance sur la protection de l'air (RS 814.318.142.1; ci-après : OPair) comme une substance cancérigène de classe 1 (Annexe 1 chiffre 83 OPair) et est soumis à une valeur limite d'émission (Annexe 1 chiffre 82 alinéa 2 lit. a OPair).

S'agissant de la sécurité des travailleurs, la Confédération a édicté l'ordonnance sur la sécurité et la protection de la santé des travailleurs dans les travaux de construction (RS 832.311.141; cf. en particulier l'art. 60). La SUVA surveille l'application des prescriptions sur la prévention des accidents professionnels dans les entreprises qui fabriquent des produits contenant de l'amiante et dans celles de l'industrie du bâtiment et travaux exécutés sur les chantiers de celles-ci par d'autres entreprises (art. 49 al. 1 ch. 11 et 20 de l'ordonnance sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles; RS 832.30) et les employeurs sont tenus d'annoncer à la SUVA, avant leur exécution, les travaux portant sur des matériaux de construction contenant de l'amiante (ordonnance concernant l'obligation d'annoncer les travaux d'assainissement portant sur des matériaux de construction contenant de l'amiante; RS 832.324.12). La SUVA surveille l'application des prescriptions sur la prévention des maladies professionnelles dans toutes les entreprises (art. 50 al. 1 RS 832.30). En outre, la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST) a émis, en janvier 2000, une Directive n° 6503 intitulée « Amiante floqué et autres matériaux à base d'amiante faiblement aggloméré ». L'annexe 3 de la directive définit les devoirs et obligations des propriétaires d'immeubles eu égard à l'amiante : ils doivent en premier lieu déterminer s'il se trouve des matériaux à base d'amiante dans leurs bâtiments. Le cas échéant, des mesures adéquates doivent être prises.

Il apparaît ainsi qu'en ce qui concerne les nuisances dues à l'amiante, les compétences sont relativement bien définies en matière de places de travail

mais, lorsque nous avons affaire à l'habitat, aux établissements publics ou aux écoles, ce n'est pas le cas. En effet, si l'article 16 de la LPE prévoit une obligation générale d'assainir, cette loi ne définit pas précisément qui est compétent pour exiger un tel assainissement. Il en va d'ailleurs de même pour ce qui est des autres substances dangereuses dans l'environnement bâti.

Il faut remarquer également qu'en droit cantonal, les articles 120 et suivants de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988 (L 5 05; ci-après : LCI), traitent de questions liées à la salubrité, mais que la problématique de la présence ou non de substances dangereuses dans les constructions n'est actuellement pas prise en compte dans cette notion de salubrité.

### **3. Objectifs de la présente modification**

La présente modification de la loi a donc pour but principal d'ajouter au chapitre VI un nouvel article sur les substances dangereuses dans l'environnement bâti, qui énonce les compétences du Conseil d'Etat en la matière et lui permet de prendre les mesures nécessaires pour assainir les bâtiments concernés.

Un système qui a pour but de responsabiliser les requérants d'une autorisation de construire quant à la prise en compte des risques liés à l'éventuelle présence de substances dangereuses dans les bâtiments concernés et dans les matériaux de démolition est mis en place. Les substances principalement visées sont l'amiante et les PCB. En cas de travaux soumis à autorisation de construire au sens de la LCI ou de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, du 25 janvier 1996 (L 5 20; ci-après : LDTR), le requérant devra joindre à sa demande d'autorisation de construire une attestation de présence ou d'absence d'amiante pour les bâtiments construits avant 1991 (date d'interdiction de l'utilisation de l'amiante dans les constructions) et de PCB pour les bâtiments construits entre 1955 et 1975 (période pendant laquelle les PCB ont été utilisés dans les bâtiments). L'attestation émane du requérant lui-même qui est libre de s'adjoindre les services d'un expert en matière d'amiante ou d'autres substances dangereuses dans les bâtiments. La véracité de l'attestation fera l'objet de contrôles par pointage sur la base de documents à produire ou directement sur les chantiers.

La possibilité de prononcer des mesures contraignantes doit avoir pour corollaire la possibilité de sanctionner les destinataires des mesures qui ne les respecteraient pas. Pour cette raison, et aussi parce qu'il a été constaté que dans d'autres domaines de la protection de l'environnement, les bases légales

pour prononcer des sanctions sont lacunaires (notamment dans les domaines liés à la protection de l'air, à la protection contre le bruit et à celle des sols), il est proposé, dans le projet de modification de la loi, d'insérer des articles sur les mesures administratives, les travaux d'office et les amendes administratives. Des dispositions générales sur la possibilité de déléguer certaines tâches d'exécution à des tiers reconnus par l'Etat, d'accéder en tout temps aux installations, constructions, sols et chantiers, ainsi que sur les émoluments, les frais, les poursuites, l'hypothèque légale et les voies de recours, sont également insérées. Ces nouvelles dispositions concrétisent le but de la loi, en donnant au Conseil d'Etat les moyens légaux d'assurer l'application de la LPE, au besoin par la voie de la contrainte.

Aux termes de l'art. 2 LPE, repris à l'art. 2 let. d de la loi, celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la loi en supporte les coûts. Il s'agit du principe de causalité, dit aussi du « pollueur-payeur ». En matière de substances dangereuses présentes dans l'environnement bâti, par exemple d'amiante, le « pollueur », soit celui qui est à l'origine de l'amiante présent dans la construction, ne pourra souvent pas être identifié ou, cas échéant, recherché. Vu les risques liés à cette substance, il se justifie de prévoir une modalité particulière d'application du principe de causalité en soumettant les frais des mesures (notamment de contrôle, d'expertise ou d'assainissement) au propriétaire actuel du bâtiment concerné, qui en détient la maîtrise effective et en tire des avantages, mais doit aussi en supporter les inconvénients. Le Tribunal fédéral a estimé que les déchets sont des produits dont il est admis qu'ils peuvent causer des dommages importants en dehors de tout accident, ce dont il résulte une concentration de nombreuses obligations, voire de la responsabilité sur leur détenteur (ATF 118 Ib 407). Ce raisonnement doit aujourd'hui être appliqué par analogie à des substances dangereuses telles que l'amiante ou les PCB. Le droit de la construction prévoit quant à lui que le propriétaire d'un bâtiment est responsable, sous réserve de ses droits civils, de la sécurité et de la salubrité de ses constructions (art. 122 LCI). En matière de droits civils, l'art. 58 du code suisse des obligations prévoit une responsabilité causale - soit qui ne nécessite pas une faute - pour les propriétaires de bâtiments, qui répondent du dommage causé par des vices de construction ou par le défaut d'entretien. Leur recours contre les personnes responsables selon eux de ce chef, est réservé. Le DCTI soumet en général les frais des mesures de remise en état ou de démolition d'une construction (art. 129 LCI) à ses propriétaires, lesquels peuvent ensuite se retourner contre la personne dont ils estiment qu'elle est responsable de la situation ayant donné lieu à la mesure. La nouvelle disposition qui prévoit que les frais des mesures ordonnées en cas de présence de substances dangereuses dans un bâtiment, ou quand on

souhaite en déterminer la présence, sont supportés par le propriétaire dudit bâtiment, est cohérente avec la jurisprudence du TF, le droit de la construction et le droit civil.

Le montant des amendes qui peuvent être infligées s'échelonne de 200 F à 400 000 F. Les coûts indirects liés à la pollution sont souvent très importants suivant le type d'atteinte à l'environnement et touchent autant les personnes que les animaux et la biodiversité. Par exemple, en matière de pollution de l'air, une installation de chauffage qui ne respecte pas les normes d'émissions fixées dans l'OPair peut causer des dommages importants, notamment à la santé des personnes, lesquels auront un impact sur les coûts de la santé. En matière d'amiante, les maladies liées à cette substance et contractées par les ouvriers et par le public ont un coût pour la santé qui dépasse largement le coût des travaux de chantier visant à éliminer cette substance dans les règles de l'art. Sans oublier le fait que, dans le cas contraire, l'amiante ou les autres substances dangereuses qui n'auraient pas été éliminées correctement pollueront toute la chaîne de recyclage des matériaux de démolition et seront ensuite dispersées dans l'ensemble des nouveaux bâtiments. Il ne sera alors plus jamais possible de se débarrasser de ces substances, ce qui pourrait à long terme faire exploser les coûts de la santé. Les amendes doivent donc être adaptées à ces coûts indirects. Leur montant doit être proportionnel au dommage potentiel subi par la population ou l'environnement et être une application concrète du principe de causalité exprimé dans l'article 2 LPE. Ce montant s'inscrit également dans la volonté du Conseil d'Etat de responsabiliser les requérants d'une autorisation de construire quant à la prise en compte de la présence d'amiante ou d'autres substances dangereuses dans les bâtiments concernés. Une telle responsabilisation a pour corollaire que le montant des amendes infligées en cas de fourniture d'une attestation inexacte doit être dissuasif.

Enfin, une modification de l'article 6 sur le contenu et le mode d'adoption du concept de la protection de l'environnement est proposée, à la demande du conseil du développement durable institué par la loi, dans le but de simplifier la procédure d'adoption dudit concept. Le conseil du développement durable, constitué de membres de la société civile, dont les communes, représentants des milieux de la protection de l'environnement et des milieux économiques et sociaux (cf. règlement du conseil du développement durable; K 1 70.04), assiste en effet le Conseil d'Etat dans l'élaboration, la définition et la mise en œuvre du concept cantonal de la protection de l'environnement (art. 3 al. 3 de la loi). Il souhaite que le concept ne soit plus soumis, comme aujourd'hui, à une enquête publique mais qu'il soit adressé au Grand Conseil directement après élaboration. L'enquête publique auprès des communes est donc

supprimée, mais celles-ci conservent leur mot à dire puisqu'elles sont représentées dans le conseil du développement durable ainsi que dans les commissions chargées d'élaborer les plans d'action sectoriels majeurs que sont le plan de gestion des déchets, le plan de mesures OPair et le programme d'assainissement du bruit routier.

#### **4. Commentaire article par article**

##### ***Article 4***

###### *Alinéa 3*

Un alinéa est ajouté à l'article 4 qui traite des compétences du Conseil d'Etat (al. 1), du département chargé de la protection de l'environnement (ci-après : DT) (al. 2) et de la désignation du service spécialisé de la protection de l'environnement (al. 3 qui devient al. 4). Il prévoit que certaines tâches d'exécution peuvent être confiées à des tiers sur la base d'un contrat de droit administratif de collaboration, dont les clauses relèvent du mandat. Par exemple, le DT pourra confier à un laboratoire privé des analyses de substances dangereuses.

##### ***Article 6***

###### *Alinéa 3*

Cet alinéa complète le contenu de l'alinéa 3 actuel. Le concept de la protection de l'environnement dégage les objectifs généraux à long terme auxquels des plans d'action sectoriels sont associés. Les objectifs à prévoir dans le prochain concept sont, par exemple, pour la protection de l'air, le respect des valeurs limites d'immission de l'OPair. Pour la gestion des déchets, il s'agit de la limitation des déchets à la source, de leur valorisation et de leur élimination de manière respectueuse de la protection de l'environnement. Les plans d'action sectoriels, plus détaillés, contiennent des objectifs à court et à moyen termes. Ils sont établis par le Conseil d'Etat pour chaque domaine de la protection de l'environnement. Chaque nouvelle version du concept contient un état et une description de l'évolution de l'environnement sous forme de bilan du concept précédent.

###### *Alinéa 4*

Le contenu de l'article 6 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L 1 30), auquel renvoie l'actuel alinéa 4, est repris en substance : le Conseil d'Etat adresse au Grand Conseil le projet de concept en vue de son approbation. Le Grand Conseil se prononce sous forme de résolution. Le texte de l'article 5 alinéa 1 de la loi L 1 30 est repris: le concept fait l'objet d'une large information du public.

### *Alinéa 5*

Les échéances de révision du concept et des plans d'action sectoriels sont désormais précisées dans la loi.

L'alinéa 5 actuel devient l'alinéa 6.

## **Chapitre VI**

La note du chapitre est modifiée par l'ajout du terme « la loi » à-côté de celui des « ordonnances fédérales ». Le terme « la loi » se rapporte à la LPE : cet ajout permet au législateur de prévoir dans la LaLPE des dispositions d'application de la LPE qui n'ont pas fait l'objet d'ordonnances spécifiques du Conseil fédéral. C'est le cas des substances dangereuses dans l'environnement bâti (l'ORRChim concerne le commerce et l'utilisation actuelle des substances dangereuses; elle ne vise pas le cas des substances existantes dans les bâtiments).

### **Article 15A**

#### *Alinéa 1*

Cet alinéa constitue la base légale pour l'adoption d'une réglementation sur les substances dangereuses dans l'environnement bâti. Selon la décision du 17 décembre 2007 du Conseil d'Etat, celui-ci définit, par la voie d'un règlement, les prestations cantonales en la matière, dont l'adoption d'un plan de mesures et l'organisation de campagnes d'information et de sensibilisation des corps de métier concernés.

Les substances visées sont notamment l'amiante, les PCB, le plomb, celles qui figurent dans l'annexe 1 de l'ORRChim ainsi que les HAP, les COV et le CO.

#### *Alinéa 2*

Cet alinéa constitue la base légale pour la prise, par le canton, des mesures nécessaires à l'assainissement des bâtiments qui contiennent de l'amiante et d'autres substances dangereuses.

#### *Alinéas 3 et 4*

Ces alinéas ont trait à deux substances dangereuses spécifiques: l'amiante et les PCB. Ils prévoient un système de responsabilisation des requérants d'une autorisation de construire qui doivent fournir, en cas de travaux soumis à autorisation de construire au sens de la LCI ou de la LDTR, une attestation de présence ou d'absence d'amiante ou de PCB dans le bâtiment. Cette attestation émane du requérant, qui est libre de s'adjoindre les services d'un expert. Une collaboration sera mise en place entre le département en charge de la police des constructions et le DT : le premier se chargera de vérifier que les documents auront bien été fournis à l'appui de la requête en autorisation

de construire, le second décidera quels dossiers donneront lieu à un contrôle ponctuel de la véracité de l'attestation ou du chantier. Dans ce cadre, le DT pourra cas échéant ordonner une expertise. Le règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses (L 5 05.01) sera modifié dès l'adoption de la présente loi pour préciser que les documents en question doivent être joints à la requête en autorisation de construire.

### **Article 15B**

#### *Alinéa 1*

Fondé sur l'art. 46 al. 1 LPE qui prévoit que chacun est tenu de fournir aux autorités les renseignements nécessaires à l'application de la loi et de procéder à des enquêtes ou à les tolérer. Les collaborateurs du DT bénéficiant d'une assermentation du Conseil d'Etat, ceux des autres départements, également au bénéfice d'une assermentation, ou les tiers auxquels des tâches d'exécution ont été confiées selon l'art. 4 al. 4 du projet de loi sont donc habilités à représenter le département auprès des détenteurs d'installations, constructions, sols et chantiers. Lesdits tiers auront pour légitimation le contrat de collaboration qui les lie à l'Etat de Genève.

#### *Alinéa 2*

La notion de détenteur, empruntée à la législation sur les sites contaminés, couvre tous les possesseurs d'une installation, d'une construction, d'un sol ou d'un chantier (propriétaire, locataire, fermier, superficiaire, gérant, exploitant).

### **Chapitre VII**

Nouvelle teneur de la note de ce chapitre, qui concerne le recours et les sanctions. Sont ajoutés les mesures administratives, les sanctions, les émoluments, les frais et les voies de recours. Les dispositions finales font l'objet d'un nouveau chapitre VIII. Pour des raisons de clarté et de systématique de la loi, le chapitre VII est divisé en quatre sections nouvelles : la section 1 : mesures administratives, la section 2 : sanctions, la section 3 : émoluments et frais et la section 4 : voies de recours. Le chapitre VII est déplacé avant l'article 16 car cet article, qui est modifié, concerne les mesures administratives. **La teneur actuelle des articles 17 à 20 est conservée dans son intégralité, mais ces articles sont renumérotés pour être intégrés dans les sections nouvellement créées.**

### **Article 16**

Les mesures administratives sont toutes les mesures contraignantes prises en application de la LPE et de ses ordonnances d'application. Elles peuvent consister notamment :

- a) en l'obligation d'effectuer des expertises de matériaux pouvant contenir des substances dangereuses, ainsi que des mesures de la concentration de fibres d'amiante respirables dans l'air ambiant d'un bâtiment, par exemple.
- b) en la suspension de travaux, pouvant aller jusqu'à l'arrêt total de l'exploitation d'un chantier, par exemple en cas de suspicion de présence de substances dangereuses et jusqu'à la prise de mesures de confinement sur les parties concernées du chantier.
- c) en l'évacuation de locaux, par exemple en cas de présence de substances dangereuses et jusqu'à assainissement de la situation.
- d) en l'interdiction partielle ou totale de l'utilisation d'un sol ou de l'exploitation d'une installation jusqu'à ce qu'ils soient assainis.
- e) en l'assainissement d'une installation, d'une construction ou d'un sol.
- f) en l'interdiction des feux en plein air, en l'interdiction d'utiliser des machines de chantier non équipées de filtres à particules, en l'élimination des polluants à la source en rapport avec les sols atteints, en mesures relatives aux substances dangereuses dans l'environnement bâti (par exemple: la pose d'une étiquette d'avertissement sur les éléments d'une construction contenant des substances dangereuses).

Les lois spéciales sont réservées : il s'agit de la loi sur la gestion des déchets (L 1 20) et de la loi d'application de la législation fédérale sur les sites contaminés (K 1 71), qui contiennent déjà leurs propres mesures.

### **Article 17**

La nouvelle teneur de cet article est fondée sur l'article 59 LPE qui stipule que les frais provoqués par des mesures que les autorités prennent pour empêcher une atteinte imminente, ainsi que pour en déterminer l'existence et y remédier, sont mis à la charge de celui qui en est la cause. La décision doit respecter le principe de la proportionnalité. L'exécution nonobstant recours peut être ordonnée dans la décision (art. 66 de la loi sur la procédure administrative).

*Le texte de l'art. 17 actuel est repris, sans modification, à l'art. 26.*

### **Article 18**

Ce nouvel article fournit une base légale commune à tous les domaines de la protection de l'environnement pour prononcer des amendes administratives en cas de violation de la loi, des règlements édictés en vertu de la loi et des ordres donnés par le département dans les limites de la législation. Les lois spéciales mentionnées dans le commentaire de l'article 16 sont réservées.

Le montant des amendes qui peuvent être infligées est fixé de 200 F à 400 000 F.

*Le texte de l'art. 18 actuel est repris, sans modification, à l'art. 19.*

*Le texte de l'art. 19 actuel est repris, sans modification, à l'art. 27.*

### **Article 20**

Ce nouvel article constitue la base légale permettant au Conseil d'Etat de prévoir, par voie réglementaire, des émoluments et d'en fixer le tarif, en matière de prestations et de mesures découlant de la loi et de ses règlements d'application.

*Le texte de l'art. 20 actuel est repris, sans modification, à l'art. 28.*

### **Article 21**

Cf. commentaire dans le corps de l'exposé des motifs.

### **Article 22**

Cette disposition nouvelle n'appelle pas de commentaire particulier.

### **Article 23**

Selon l'article 55 de la loi sur la procédure administrative (E 5 10 - LPA), les décisions du canton ordonnant le paiement d'une somme d'argent sont assimilées à des jugements exécutoires au sens de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite. Cela signifie qu'elles valent titre de mainlevée définitive d'une opposition à une poursuite.

### **Article 24**

Les créances pécuniaires de l'Etat qui concernent un propriétaire d'immeuble sont garanties par une hypothèque légale de premier rang au sens de l'article 836 du code civil suisse. Ceci a pour conséquence qu'en cas d'aliénation de l'immeuble concerné, la créance de l'Etat est remboursée en priorité (en concours avec d'autres hypothèques légales de droit public).

## **Article 25**

Ce nouvel article prévoit que l'autorité de recours de première instance en matière de protection de l'environnement est la commission cantonale de recours en matière de constructions telle qu'instaurée par la LCI. L'instance supérieure de recours est le Tribunal administratif en vertu de l'article 56A de la loi sur l'organisation judiciaire (E 2 05; ci-après : LOJ).

D'autres lois liées à la protection de l'environnement prévoient déjà ce double degré de juridiction de recours : les lois sur la gestion des déchets (L 1 20), les eaux (L 2 05), les forêts (M 5 10) et la pêche (M 4 06). L'institution de ce double degré va dans le sens des travaux menés par le département des institutions pour harmoniser la LOJ avec la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral (RS 173.110). Il y est prévu d'étendre la compétence de la commission cantonale de recours en matière de constructions à tous les domaines de la construction au sens large, incluant le domaine de la protection de l'environnement.

## **Chapitre VIII**

Un nouveau chapitre sur les dispositions finales est créé qui comprend les articles 27 et 28.

## **5. Modifications à d'autres lois**

Le montant des amendes administratives des articles 14, alinéa 1, de la loi d'application de la législation fédérale sur les sites contaminés (K 1 71) et 43, alinéa 1, de la loi sur la gestion des déchets (L 1 20), actuellement fixé de 100 F à 60 000 F, est harmonisé avec celui de l'article 18 de la LaLPE.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

## **Annexes :**

- 1) Planification des charges financières (amortissements et intérêts) en fonction des décaissements prévus*
- 2) Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant de la dépense nouvelle*

Loi sur la gestion admn...ative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) - Dépense...ivelle d'investissement  
**PLANIFICATION DES CHARGES FINANCIÈRES (AMORTISSEMENTS ET INTÉRÊTS) EN FONCTION DES DÉCAISSEMENTS PRÉVUS**

**Projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement K 1 70**

Projet présenté par le Département du territoire

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Investissement brut	0	0	0	0	0	0	0	0
- Recette d'investissement	0	0	0	0	0	0	0	0
Investissement net	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL des charges financières</b>	<b>0</b>							
Intérêts	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortissements	0	0	0	0	0	0	0	0
					3.000%			
<b>Charges financières récurrentes</b>	<b>0</b>							

Signature du responsable financier :

Date : 27.04.2008

  
 Département du territoire  
 Services financiers du département

PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DE LA DÉPENSE NOUVELLE

Projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement K 1 70

Projet présenté par le Département du territoire

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Resultat récurrent
<b>TOTAL des charges de fonctionnement induites</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges en personnel [30] (augmentation des charges de personnel, formation, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Dépenses générales [31] Charges en matériel et véhicule (matériel, fournitures, matériel classique épuisé spécifique, véhicule, entretien, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges de bâtiment (fluides (eau, énergie, contributions), conciergerie, entretien, location, assurances, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges financières [32+33] intérêts (report tableaux) Amortissements (report tableaux)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges particulières [30 à 36] Perte comptable [390] Provision [391] (préciser la nature) Octroi de subvention ou de prestations [36] (subvention accordée à des tiers, prestation en nature)	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL des revenus de fonctionnement induits</b>	0	20'000	20'000	20'000	20'000	20'000	20'000	20'000
Revenus liés à l'activité [40+41+43+45+46] (augmentation de revenus (impôts, emplacements, taxes), subventions reçues, dons ou legs)	0	20'000	20'000	20'000	20'000	20'000	20'000	20'000
Autres revenus [42] (revenus de placements, de prêts ou de participations, gain comptable, loyers)	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>RESULTAT NET DE FONCTIONNEMENT (charges - revenus)</b>	0	-20'000	-20'000	-20'000	-20'000	-20'000	-20'000	-20'000
Remarques:								

Signature du responsable financier :   
Date : 27.04.2008

Département du territoire  
Services financiers du département