

DTAP, Maison des cantons, Speichergasse 6, 3000 Berne 7

Commissions de l'environnement,
de l'aménagement du territoire et
de l'énergie CEATE
3003 Berne

Berne, le 22 mars 2012

09.477 é Iv. Pa. Fournier. Responsabilité des sociétés pour les frais d'assainissement des sites contaminés – prise de position

Monsieur le Président,
Madame, Monsieur,

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats a mis en consultation un avant-projet de modification de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) portant sur l'introduction d'un nouvel article 32d^{bis} relatif à la garantie financière en matière de sites pollués (responsabilité des sociétés pour les frais de surveillance et d'assainissement des sites pollués).

En général

Nous approuvons l'orientation générale de cette initiative parlementaire. Nous constatons cependant que la législation sur le financement des frais d'assainissement des sites contaminés (art. 32d et 32e LPE) a déjà dû être modifiée à plusieurs reprises depuis l'introduction en 1997 des dispositions sur les sites contaminés dans la Loi sur la protection de l'environnement (RO 2006, 2677; 2009, 4739). Les prescriptions sur la répartition des coûts des art. 32d et 32e LPE ont fait et continuent de faire l'objet de longues discussions. La situation aujourd'hui est que, en dépit de la multiplication de prescriptions toujours plus complexes, la garantie juridique n'est pas réellement mieux assurée.

C'est pourquoi la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), recommande, parallèlement à la mise en œuvre de l'initiative parlementaire Fournier, l'étude d'un nouveau droit du financement des coûts d'assainissement des sites contaminés plutôt que le recours à des modifications ponctuelles.

Au sujet de l'initiative parlementaire Fournier

En premier lieu, la DTAP tient à relever les enjeux suivants en lien avec la prise en charge des coûts occasionnés par les sites pollués.

Dans le cadre de l'application de l'ordonnance sur les sites contaminés, les cantons ont mis en évidence non seulement de nombreuses complications et difficultés juridiques liées aux responsabilités environnementales des perturbateurs par comportement, mais surtout un réel risque qu'en fin de compte, tout ou partie importante des coûts d'assainissement soient à la charge des collectivités.

En l'état actuel, le droit fédéral ne permet effectivement pas d'exiger des pollueurs des garanties financières pour l'investigation, la surveillance et l'assainissement des sites contaminés. Il existe dès lors un risque important que les responsables disparaissent volontairement ou deviennent insolvables, impliquant que les coûts tombent à la charge des collectivités publiques et donc du contribuable - en flagrante contradiction avec le principe du pollueur-payeur.

Dans ce contexte, il sied de tenir compte que « dès l'instant où un site pollué est détenu par une personne morale, le transfert économique de la société (et donc du site) est possible par une simple vente d'actions, soit une voie qui n'impose en principe ni inscription dans un registre que les autorités peuvent consulter ni autorisation que ces dernières devraient donner au préalable »¹.

L'introduction dans la LPE de l'article 32d^{bis} comble ainsi un aspect essentiel des lacunes du droit public vis-à-vis du droit commercial, spécifiquement en lien avec la prise en charge des coûts occasionnés par les sites pollués. Elle permet aux cantons d'exiger des garanties financières et d'éviter que les responsables d'une pollution tentent de se dérober à leurs obligations en découpant et vendant les immeubles et parcelles pollués.

La DTAP soutient par conséquent l'introduction dans la LPE de l'article 32d^{bis} et propose de le compléter pour qu'il réponde aux cas de figure suivants :

1. Les mesures d'investigation préalable et de détail se conçoivent comme une partie d'une démarche globale à ne pas dissocier et peuvent pour les cas complexes représenter des montants importants. En conséquence, il devrait également être possible d'exiger la couverture par les garanties financières des frais relatifs aux investigations.
2. Nous pensons utile de compléter les formes de garanties en prévoyant la possibilité d'une sûreté aussi bien personnelle (p. ex. garantie bancaire ou d'assurance) que réelle (p. ex. gage mobilier ou immobilier). Dans la pratique, le système de cautionnement ou garantie personnelle bancaire ou d'assurance fonctionne mieux qu'une simple assurance.
3. Dans les cas de grande ampleur financière, le dépôt d'une garantie devrait être obligatoire et donc automatique de manière à ce que les montants soient intégrés dans les comptes des sociétés concernées.

L'avant-projet de l'article 32^{bis} al. 2 LPE prévoit que la cession ou le partage d'une parcelle sur laquelle se trouve un site inscrit au cadastre des sites pollués soit assujéti à une autorisa-

¹ J.-B. Zufferey et I. Romy, *Les responsabilités financières des sociétés et de leurs groupes pour les frais d'assainissement des sites contaminés*, Université de Fribourg, Institut pour le droit suisse et international de la construction, 21 octobre 2008.

tion des autorités cantonale. Cette proposition crée un obstacle administratif superflu. Lorsqu'on est en présence de sites pollués dont il est avéré qu'ils ne présentent pas de risques d'atteintes nuisibles ou incommodantes, une telle mesure est disproportionnée. Comme, dans la majorité des cantons, la gestion des sites contaminés est bien développée, l'interdiction de cession et de partage ainsi que l'institution de l'autorisation obligatoire ne peuvent se justifier que pour les sites pollués devant être assainis ou requérant encore des investigations. La limitation de l'autorisation obligatoire préalable à la cession ou à la division de sites pollués devant être assainis ou requérant encore des investigations permet également de maintenir à un niveau acceptable les coûts administratifs incombant aux autorités d'exécution. Il convient de rejeter l'autorisation obligatoire générale.

La DTAP est dès lors d'avis que le nouvel article 32^{dbis} soit formulé de la manière suivante :

« ¹ L'autorité peut exiger d'une personne à l'origine des mesures nécessaires à *l'investigation*, la surveillance ou à l'assainissement d'un site pollué qu'elle garantisse la couverture de sa part des frais qui sont à prévoir. La garantie peut revêtir la forme d'une *sûreté personnelle (p. ex. garantie bancaire ou d'assurance) ou réelle (p. ex. gage mobilier ou immobilier)*. *En cas de mesures dont les coûts prévisibles sont supérieurs à 10'000'000 francs, le dépôt d'une garantie par la personne à l'origine des mesures est obligatoire.*

² La cession ou le partage d'un immeuble sur lequel se trouve un site nécessitant une investigation, une surveillance ou un assainissement inscrit au cadastre des sites pollués requiert une autorisation de l'autorité cantonale. L'autorisation est accordée :

- a. s'il n'y a pas lieu de prévoir que le site nécessitera une *investigation*, une surveillance ou un assainissement, **ou**
- b. si la couverture des frais des mesures à prévoir est garantie, ou
- c. si la cession ou le partage sert un intérêt public prépondérant. »

De surcroît, l'obligation faite aux sociétés-mères de répondre aux obligations environnementales de leurs sociétés-filles, à l'instar de ce que prévoit la législation française, mériterait d'être examinée parallèlement à la modification de la LPE.

L'expérience montre qu'il est au moins aussi important de privilégier les coûts d'assainissement dans les procédures de faillite que d'obtenir la prise en charge de ces coûts par les entreprises pollueuses. Nous proposons donc de compléter ainsi l'art 219 al. 4 de la Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite:

Art. 219 H. Ordre des créanciers

(...)

Deuxième classe

- a. les créances des personnes dont la fortune se trouvait placée sous l'administration du failli en vertu de l'autorité parentale...
- b. les créances de cotisations au sens de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants, de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité, de la loi

- fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents, de la loi fédérale du 25 septembre 1952 sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée, dans le service civil ou dans la protection civile et de la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance chômage;
- c. les créances de primes et de participation aux coûts de l'assurance-maladie sociale;
 - d. les cotisations et contributions dues aux caisses de compensation pour allocations familiales;
 - e. les créances fiscales au sens de la loi du 12 juin 2009 sur la TVA, à l'exclusion des créances fondées sur des prestations fournies en vertu de la loi ou sur ordre de l'autorité publique ;
 - f. les dépôts visés à l'art. 37a de la loi du 8 novembre 1934 sur les banques ;
 - g. *Les coûts occasionnés par les mesures nécessaires d'investigation, de surveillance et d'assainissement des sites pollués selon l'article 32d de la Loi sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983.***

(...)»

Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de prendre position sur ces questions et espérons vivement que nos considérations seront prises en compte à leur juste valeur.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Madame, Monsieur, l'expression de notre parfaite considération.

**Conférence suisse des directeurs des travaux publics,
de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP**



Markus Kägi
Président



Benjamin Wittwer
Secrétaire général

Copie : - Office fédéral de l'environnement, Mme Christiane Wermeille, Divisions sols,
3003 Bern
- Homepage-DTAP
- CCE