

RAPPORT EXPLICATIF

accompagnant l'avant-projet de loi sur les sites pollués

(LSites)

Le présent rapport est structuré de la façon suivante :

1	Origine et nécessité de l'avant-projet	2
1.1	<i>Introduction</i>	2
1.2	<i>La politique suisse et les grandes lignes du droit fédéral</i>	3
1.2.1	Définition	3
1.2.2	Etudes et financement	3
1.2.3	Financement de la Confédération	4
1.3	<i>Les sites pollués dans le canton de Fribourg</i>	5
1.3.1	Cadastré des sites pollués	5
1.3.2	Liste des priorités	6
2	Travaux préparatoires	6
2.1	<i>Organisation de l'avant-projet</i>	6
2.2	<i>Consultation interne</i>	6
3	Principales propositions de l'avant-projet	7
3.1	<i>Dispositions générales</i>	7
3.1.1	Objet	7
3.1.2	Compétences	7
3.1.3	Coordination	7
3.1.4	Interdiction de morcellement et hypothèque légale	8
3.2	<i>Alimentation et affectation du Fonds cantonal pour les sites pollués</i>	8
3.2.1	Taxe cantonale	8
3.2.2	Alimentation du Fonds cantonal	9
3.2.3	Affectation du Fonds	10
3.2.4	Aides financières cantonales	12
4	Commentaire des articles	13
5	Conséquences financières et en personnel	24
6	Influence de l'avant-projet sur la répartition des tâches état-communes	24
7	Effets sur développement durable	25
8	Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	25

1 ORIGINE ET NÉCESSITÉ DE L'AVANT-PROJET

1.1 Introduction

La mise en décharge des déchets ainsi que l'exploitation des installations artisanales et industrielles ont laissé, par le passé, des traces dans les sols et les eaux, traces qu'il s'agit maintenant d'étudier, surveiller et assainir. La prise en compte de ces problèmes est relativement récente ; ce n'est qu'en 1997 que des dispositions spécifiques ont été introduites dans la loi fédérale sur l'environnement (LPE) et, en 1998, l'ordonnance fédérale sur les sites contaminés (OSites) est entrée en vigueur.

Depuis 1998, les cantons et les autorités fédérales ont entrepris de nombreuses démarches pour établir les cadastres des sites pollués et pour demander aux perturbateurs concernés par des sites spécifiques l'exécution des mesures nécessaires. Le canton de Fribourg a publié son cadastre des sites pollués le 15 octobre 2008. Il contient actuellement 1136 emplacements. La Confédération estime le nombre de sites pollués en Suisse à 50 000, dont 4000 nécessiteront un assainissement.

Les mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement des sites pollués seront coûteuses. La Confédération les estime à 5 milliards de francs pour l'ensemble du territoire national. D'une manière générale, ces coûts devront être supportés par les anciens exploitants (perturbateurs par comportement), les détenteurs des sites (perturbateurs par situation) et la collectivité publique lorsque les personnes à l'origine des mesures ne peuvent être identifiées ou sont insolvables.

Afin de faciliter l'exécution des mesures pour les anciennes décharges ayant stocké essentiellement des déchets urbains et pour les stands de tir, la Confédération a mis en place, en l'an 2000, un Fonds servant à indemniser à raison de 40 % des coûts imputables ou 8000.-/cible pour les stands de tir à 300 mètres.

Dans le cadre des travaux relatifs à la loi sur la gestion des déchets (LGD), le Conseil d'Etat avait proposé au Grand Conseil en 1995 la mise en place d'un Fonds cantonal pour financer notamment la part des coûts qui reviendront à la collectivité publique. Le Grand Conseil avait alors admis le principe, mais décidé que les modalités d'alimentation et de gestion du Fonds feraient l'objet d'une législation spéciale dès que le cadastre serait établi.

Suite à la réponse du Conseil d'Etat du 23 octobre 2007, les députés Rudolf Vonlanthen et Jean-Louis Romanens ont retiré la motion M1004.07 qui demandait de compléter la LGD afin que le canton puisse encourager financièrement l'assainissement de certains sites contaminés.

C'est dans ce contexte que le Conseil d'Etat met aujourd'hui en consultation un avant-projet de loi sur les sites pollués. L'avant-projet désigne les autorités compétentes, assure la coordination des procédures, prévoit la mise en place d'outils de gestion spécifiques tels que l'hypothèque légale et institue un Fonds cantonal. Celui-ci sera alimenté notamment par les taxes sur la mise en décharge de déchets et il servira à financer les coûts à charge de l'Etat et à verser des aides principalement aux collectivités publiques.

L'article 28 LGD prévoit une loi spéciale de financement. Il est apparu difficile de dissocier le financement de l'application du droit fédéral. Pour cette raison, cette matière est également traitée dans cet avant-projet de loi.

1.2 La politique suisse et les grandes lignes du droit fédéral

1.2.1 Définition

Les sites pollués sont définis dans l'OSites (art. 2). Il s'agit d'emplacements d'une étendue limitée pollués par des déchets. Ces sites comprennent :

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

Les sites pollués sont classés dans le cadastre des sites pollués selon deux catégories (art. 5 al. 4 OSites), à savoir :

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

Ce n'est que pour les sites de la deuxième catégorie que l'Etat va demander l'exécution des mesures d'investigation, de surveillance, voire d'assainissement selon un ordre de priorité qui est établi par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC). Pour les sites de la première catégorie, des exigences particulières ne seront formulées qu'en cas de construction (plan de gestion des matériaux d'excavation) ou en cas de découverte inopinée de pollution.

Les sites pollués nécessitent un assainissement s'ils engendrent des atteintes nuisibles ou incommodes ou s'il existe un danger concret que de telles atteintes apparaissent (art. 2 al. 2 OSites). Les sites contaminés sont les sites pollués qui nécessitent un assainissement.

1.2.2 Etudes et financement

Les investigations se font par étapes successives devant chacune permettre de décider soit l'arrêt des démarches soit la poursuite des mesures. Ainsi, l'investigation préalable (art. 7 OSites) doit permettre de se prononcer sur les besoins de surveillance et d'assainissement, l'investigation de détail (art. 14 OSites) sur les buts et l'urgence de l'assainissement, et le projet d'assainissement (art. 17 OSites) sur les mesures d'assainissement.

Le droit fédéral distingue celui qui doit exécuter les mesures de celui qui finalement en assumera les coûts. L'exécution des mesures est régie par l'article 20 OSites qui dispose :

- les mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement doivent être exécutées par le détenteur du site pollué ;
- l'autorité peut obliger des tiers à procéder à l'investigation préalable, à exécuter les mesures de surveillance ou à effectuer l'investigation de détail lorsqu'il y a lieu de penser que leur comportement est à l'origine de la pollution du site.

L'Etat peut réaliser lui-même l'investigation, la surveillance et l'assainissement de sites pollués ou en charger des tiers si (art. 32c al. 3 LPE) :

- cela s'avère nécessaire pour prévenir la menace immédiate d'une atteinte ;
- celui qui est tenu d'y procéder n'est pas à même de veiller à l'exécution des mesures, ou
- celui qui est tenu d'y procéder n'agit pas, malgré un avertissement, dans le délai imparti.

Le financement est quant à lui régi par l'article 32d LPE qui dispose :

« ¹ Celui qui est à l'origine des mesures nécessaires assume les frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement du site pollué.

² Si plusieurs personnes sont impliquées, elles assument les frais de l'assainissement proportionnellement à leur part de responsabilité. Assume en premier lieu les frais celle qui a rendu nécessaires les mesures par son comportement. Celle qui n'est impliquée qu'en tant que détenteur du site n'assume pas de frais si, même en appliquant le devoir de diligence, elle n'a pas pu avoir connaissance de la pollution.

³ La collectivité publique compétente prend à sa charge la part des frais due par les personnes à l'origine des mesures, qui ne peuvent être identifiées ou qui sont insolvables.

⁴ L'autorité prend une décision sur la répartition des coûts lorsqu'une personne concernée l'exige ou qu'une autorité prend les mesures elle-même.

⁵ Si l'investigation révèle qu'un site inscrit ou susceptible d'être inscrit au cadastre n'est pas pollué, la collectivité publique compétente prend à sa charge les frais des mesures d'investigation nécessaires. »

1.2.3 Financement de la Confédération

La Confédération a mis en place un fonds pour le financement de certaines mesures relatives aux sites pollués. Les modalités d'alimentation et d'utilisation du Fonds sont définies dans la LPE (art. 32e) et l'ordonnance fédérale du 26 septembre 2008 relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés (OTAS). Seuls les points principaux seront rappelés ci-après.

Le Fonds est alimenté par des taxes sur les déchets stockés définitivement ou exportés. Le montant des taxes est le suivant (art. 3 OTAS) :

- pour une décharge contrôlée pour matériaux inertes : 3 fr./t ;
- pour une décharge contrôlée pour résidus stabilisés : 17 fr./t ;
- pour une décharge contrôlée bioactive : 15 fr./t ;
- pour les déchets stockés définitivement en décharge souterraine à l'étranger : 22 fr./t.

Le Fonds sert au financement de mesures telles que (art. 32e al.3 LPE) :

- l'investigation, la surveillance et l'assainissement des sites pollués sur lesquels plus aucun déchet n'a été déposé après le 1^{er} février 1996, lorsque :
 - o le responsable ne peut être identifié ou est insolvable ;
 - o le site a servi en grande partie au stockage définitif des déchets urbains ;
- l'investigation, la surveillance et l'assainissement de sites pollués aux abords de stands de tir, à l'exclusion des stands de tir à but essentiellement commercial, si :
 - o aucun déchet n'y a plus été déposé après le 31 décembre 2012 dans le cas des sites situés dans une zone de protection des eaux souterraines,

- aucun déchet n'y a plus été déposé après le 31 décembre 2020 dans le cas des autres sites ;
- l'investigation concernant des sites qui se révèlent non pollués.

Le montant des indemnités est de 8000 francs par cible pour le financement des sites pollués aux abords des stands de tir à 300 m et de 40 % des coûts imputables dans les autres cas.

La Confédération espère que les problèmes liés aux sites pollués seront résolus dans les 30 prochaines années.

1.3 Les sites pollués dans le canton de Fribourg

1.3.1 Cadastre des sites pollués

Le cadastre des sites pollués du canton de Fribourg recense 1136 sites dont le classement figure dans le tableau ci-dessous.

	Sites pour lesquels on ne s'attend à aucune atteinte nuisible ou incommode	Sites en cours d'investigation ou devant faire l'objet d'une investigation	Total
Sites de stockage	257	203	460
Aires d'exploitation	398	122	520
Sous-total	655	325	980
Stands de tir			156
			1136

La situation des mesures déjà effectuées sur les 980 sites de stockage et aires d'exploitation est la suivante au 1^{er} octobre 2010 :

- 73 sites ont déjà fait l'objet d'investigations préalables (à savoir 25 sites de stockage et 48 aires d'exploitation) ;
- 18 sites ont fait l'objet d'investigations de détail (à savoir 10 sites de stockage et 8 aires d'exploitation) ;
- 5 sites sont au stade du projet d'assainissement (à savoir 3 sites de stockage et 2 aires d'exploitation) ;
- 5 sites ont été partiellement ou entièrement assainis (à savoir 3 sites de stockage et 2 aires d'exploitation).

L'ancienne décharge de la Pila à Hauterive fait partie des sites de stockage au stade du projet d'assainissement. Il s'agit d'un cas particulier au vu des quantités de déchets (env. 200 000 m³), du type de polluant justifiant le besoin d'assainissement (PCB) et de son impact sur la Sarine.

En ce qui concerne les 156 stands de tir, la situation des mesures est la suivante au 1^{er} octobre 2010 :

- les 156 stands sont constitués de 124 stands à 300 mètres, 28 stands pour pistolets et 4 stands de tir au pigeon ;
- en moyenne, les stands à 300 mètres comportent 6 cibles et les stands pour pistolets, 10 cibles ;
- 114 stands sont encore en activité (84 stands à 300 mètres, 26 stands pour pistolets et 4 stands de tir au pigeon), 42 stands sont hors service (40 stands à 300 mètres, 2 stands pour pistolets) ;
- 27 stands à 300 mètres sont déjà assainis et 5 stands pour pistolets.

1.3.2 Liste des priorités

La DAEC a établi la liste des priorités pour l'exécution des investigations (art. 5 al. 5 OSites) en tenant compte des polluants potentiels et des biens à protéger (captage, eaux souterraines et superficielles, etc.). Elle prévoit un échelonnement des investigations préalables pour les sites de stockage et les aires d'exploitation (excepté les stands de tir) dans un laps de temps d'une dizaine d'années.

La DAEC doit encore arrêter la liste des priorités d'investigation et d'assainissement des stands de tir, en tenant compte des nouveaux délais fixés à l'article 32e al. 3 let. c LPE, relativement au financement. La priorité ira à l'assainissement de la dizaine de buttes en zone de protection des eaux, puis à l'assainissement des buttes hors service en zone agricole et enfin aux autres buttes. Les stands de tir devront faire l'objet directement d'un projet d'assainissement, sans passer par l'étape de l'investigation préalable et de détail. Toutes les buttes devraient être assainies dans un délai d'une trentaine d'années.

2 TRAVAUX PRÉPARATOIRES

2.1 Organisation de l'avant-projet

Etant donné son caractère très spécifique et les compétences attribuées à la DAEC en matière de sites pollués, l'établissement de l'avant-projet n'a pas nécessité la mise en place d'une structure particulière interservices. Le pilotage a été assuré par Monsieur le Conseiller d'Etat Georges Godel et l'avant-projet de loi a été établi par ses services.

2.2 Consultation interne

Une préconsultation relative à l'avant-projet de loi a été organisée le 5 mai 2010 auprès de la Direction des finances, du Service de législation, du Service des constructions et de l'aménagement, du Service de l'environnement et de l'Association fribourgeoise des conservatrices et conservateurs des registres fonciers. Le besoin d'établissement d'une telle loi a été salué et l'avant-projet a été accepté de manière générale. Les remarques ont porté sur des points particuliers et elles ont été intégrées dans la mesure du possible dans l'avant-projet.

3 PRINCIPALES PROPOSITIONS DE L'AVANT-PROJET

3.1 Dispositions générales

3.1.1 Objet

L'avant-projet de loi est en premier lieu une loi d'application du droit fédéral. Il fixe les compétences des autorités appelées à intervenir dans l'application du droit fédéral sur les sites pollués, ainsi que les règles particulières qu'elles ont à suivre en la matière.

Faisant usage de la réserve instituée en faveur du droit cantonal à l'article 32e al. 6 LPE, l'avant-projet de loi propose la création d'une taxe cantonale pour le financement des mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement des sites pollués, dans les cas définis par l'avant-projet.

3.1.2 Compétences

Les dispositions attribuant les compétences et désignant une commission ont été examinées à la lumière de la loi du 16 décembre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA) et de son ordonnance du 12 mars 2002 fixant les attributions des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat (OADir).

La DAEC dispose de la compétence générale de rendre les décisions nécessaires à l'application de la législation fédérale sur les sites pollués et à l'application de l'avant-projet de loi. L'OSites laissant une marge de manœuvre aux instances cantonales pour trouver des solutions transactionnelles entre les différents partenaires impliqués, la Direction doit avoir ainsi la possibilité de conclure des contrats de droit administratif. Enfin, la liste des priorités pour l'exécution des investigations ne constitue pas une décision au sens de l'art. 4 du code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA) ; elle doit toutefois être arrêtée par la Direction.

L'institution d'une commission cantonale doit permettre d'aider la Direction et le Service en charge de l'environnement dans l'application de l'avant-projet de loi.

3.1.3 Coordination

L'avant-projet règle cinq types de situations, qui toutes présentent des problèmes particuliers et appellent des solutions conformes au principe de coordination :

- L'alinéa premier de l'article 5 règle le cas dans lequel un plan d'affectation, un plan d'aménagement de détail ou une modification de ces plans doit être établi pour un périmètre comprenant un site pollué (p. ex., un plan de quartier ou d'îlot pour une friche industrielle).
- L'alinéa deuxième de l'article 5 a pour objet la construction d'un ouvrage soumis à permis de construire dans un périmètre comprenant un site pollué (p. ex. construction d'un bâtiment à proximité d'un lieu d'accident ou dans une friche industrielle).
- L'alinéa 3 de l'article 5 règle le cas dans lequel un ouvrage soumis à permis de construire doit être réalisé simultanément avec un assainissement, notamment lorsque celui-ci est rendu nécessaire par celui-là (art. 3 OSites).

- L'alinéa 4 de l'article 5 vise le cas dans lequel l'assainissement lui-même comporte un ouvrage en soi soumis à permis de construire (p. ex. une modification du terrain, un confinement).
- L'alinéa 5 de l'article 5 précise que la décision sur la répartition des coûts peut être demandée dans un délai de deux ans au plus tard dès l'entrée en force de la décision d'assainissement. En effet, le principe de la sécurité juridique postule que la question de la prise en charge des coûts soit réglée dans un certain délai.

3.1.4 Interdiction de morcellement et hypothèque légale

L'interdiction de morcellement vise à assurer une mise en œuvre efficace des mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement des sites pollués. Cette mise en œuvre peut en effet être considérablement compromise ou rendue plus difficile lorsque l'autorité se retrouve devant une multitude de propriétaires ou lorsque le bien-fonds a été restreint uniquement à l'emprise du site pollué.

Nombre de cantons prévoient des hypothèques légales pour les créances de l'Etat résultant de l'exécution, par substitution, des mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement (Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève, etc.). L'avant-projet recourt lui aussi à la voie de l'hypothèque légale directe naissant sans inscription. La mise en œuvre de l'hypothèque légale et la primauté accordée sur tous autres gages inscrits ou non inscrits, même de droit public, se justifient pleinement du fait que l'Etat a engagé des frais pour investiguer, surveiller et assainir le bien-fonds concerné.

3.2 Alimentation et affectation du Fonds cantonal pour les sites pollués

3.2.1 Taxe cantonale

Comme précisé dans l'introduction (1.1 ci-avant), la collectivité publique compétente doit prendre à sa charge la part de frais due par les personnes à l'origine des mesures, qui ne peuvent être identifiées ou qui sont insolvables (art. 32 d al. 3 LPE). Le législateur cantonal a réglé la question en 1996 et il a décidé qu'il appartient à l'Etat de prendre en charge les coûts en question (art. 27 al. 2 LGD). L'Etat peut créer, en temps opportun, un Fonds cantonal de gestion des déchets destiné à financer l'assainissement des sites contaminés dès que le cadastre sera établi (art. 28 LGD). C'est dans ce cadre que le Conseil d'Etat prévoit la mise en place d'un Fonds cantonal pour les sites pollués, intégré dans l'avant-projet de loi.

Dans toute la mesure du possible, les dispositions relatives à la taxe cantonale pour les sites pollués sont calquées sur les dispositions de l'OTAS. La différence essentielle est que, contrairement à ce qui est prévu dans le droit fédéral, il n'y a pas de taxe cantonale sur l'exportation de déchets destinés au stockage définitif à l'étranger, ni sur l'« exportation » de tels déchets hors du canton. L'avant-projet reprend, dans ce sens, la solution du droit vaudois, solution dont la légalité et la constitutionnalité ont été confirmées par le TF¹. L'exportation depuis le canton vers l'étranger devrait conserver un caractère marginal et l'on doit admettre que les relations internationales relèvent essentiellement de la Confédération.

¹ Arrêt du Tribunal fédéral, 2C. 139/2009

Sont dès lors assujettis à la taxe sur le stockage définitif de déchets les détenteurs de décharges situées dans le canton. En sont exemptés les stockages définitifs de matériaux d'excavation et de déblais de découverte et de percement non pollués, ce dans des décharges ou parties de décharges qui leur sont exclusivement réservées.

Le taux de la taxe correspond, avec une légère adaptation aux besoins cantonaux, aux montants prévus par l'OTAS. Il est de

- Fr. 4.-/t pour les déchets stockés définitivement dans les décharges contrôlées pour matériaux inertes (DCMI) ;
- Fr. 20.-/t pour les décharges contrôlées bioactives (DCB) ;
- Fr. 17.-/t pour les décharges contrôlées pour résidus stabilisés (DCRS).

Ces taxes devraient avoir un effet dissuasif pour les producteurs de déchets hors canton et limiter ainsi des apports importants de déchets des régions limitrophes. Ces apports compliquent la planification cantonale en matière de volume de décharge à prévoir à moyen ou long terme.

Plusieurs cantons ont déjà introduit une taxe cantonale sur le stockage définitif (Berne, Glaris, Soleure, Vaud, Jura).

3.2.2 Alimentation du Fonds cantonal

Le Fonds est alimenté par le produit de la taxe cantonale pour les sites pollués, un montant annuel à la charge de l'Etat, fixé en fonction des besoins estimés pour l'exercice annuel. Il est également alimenté par les indemnités versées par la Confédération, qui ne feront que transiter par le Fonds. Sont encore versés dans le Fonds les montants récupérés ou remboursés sur les avances, les paiements faits à la charge du Fonds et, enfin, le produit des amendes prononcées en application de la présente loi.

L'alimentation du Fonds se fera essentiellement par la perception de taxes sur les déchets stockés définitivement dans les décharges contrôlées du canton. Le canton dispose actuellement d'une décharge contrôlée bioactive (DCB) (Décharge de Châtillon sur la commune d'Hauterive) qui accepte principalement des mâchefers de l'usine d'incinération, des terres polluées et d'autres déchets dits bioactifs. Le canton dispose aussi de huit décharges contrôlées pour matériaux inertes (DCMI), qui prennent notamment en charge des terres faiblement polluées, des déchets de démolition triés ou des chutes de fabrication inertes selon les exigences de l'ordonnance fédérale sur le traitement des déchets (OTD). Il n'y a pas à ce jour de décharge contrôlée pour résidus stabilisés (DCRS) dans le canton.

Les recettes liées à ces taxes sont difficiles à estimer car les quantités de déchets acheminés dans les décharges varient énormément en fonction des chantiers, de la période économique, du prix du marché, etc. Seuls les apports des mâchefers de l'usine d'incinération dans la DCB sont réguliers et constants. Le tableau ci-dessous donne une estimation des recettes liées aux taxes.

Type de décharge	Quantités annuelles	Montant initial de la taxe	Estimation des recettes
DCMI	225 000 t	4.-/t	900 000.-/an
DCB	40 000 dont 20 000 t/an de mâchefers	20.-/t	800 000.-/an
DCRS	0 t	17.-/t	0.-/an
Total			1 700 000.-/an

Les 40 000 tonnes par an de déchets déposés en décharge contrôlée bioactive représentent un volume de l'ordre de 25 000 m³/an. Le volume total stocké définitivement dans la décharge contrôlée bioactive de Châtillon (commune d'Hauterive) considéré dans le calcul de la taxe cantonale serait en conséquence de l'ordre de 500 000 m³. Ce volume est inférieur au volume aujourd'hui réellement disponible dans la dite décharge (1 150 000 m³). En conclusion, il est possible que les recettes sur le stockage définitif de déchets en décharge contrôlée bioactive soient plus importantes qu'estimées.

Vu que les recettes estimées pour les taxes sur les déchets mis en décharge (1 700 000.-/an) ne permettront pas de couvrir les dépenses estimées au chapitre 3.2.3 (1 830 000.-/an), l'avant-projet de loi prévoit aussi l'alimentation du Fonds à partir du budget ordinaire.

3.2.3 Affectation du Fonds

Le Fonds est destiné à couvrir les frais suivants :

- les montants versés par l'Etat pour l'exécution par substitution ;
- les frais que l'Etat doit supporter pour les mesures nécessaires d'investigation sur des sites qui se révèlent être non pollués,
- les coûts assumés par l'Etat pour les frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement dus par des personnes inconnues ou insolubles,
- les indemnités versées par la Confédération pour les frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement de sites qui ont servi en grande partie au stockage définitif des déchets urbains, ou de sites pollués au abords de stands de tir,
- les frais de gestion du Fonds et les études cantonales en matière de sites pollués,

Dans la mesure où le Fonds dispose encore de ressources financières, il paie :

- des aides cantonales aux collectivités publiques de 30 % pour les coûts imputables des mesures sur des sites de stockage ayant servi en grande partie au stockage définitif de déchets urbains ;
- des aides cantonales équivalentes à 2/3 de l'aide accordée par la Confédération pour les sites pollués aux abords des stands de tir ;
- l'avance de frais pour l'investigation préalable selon l'article 7 OSites dans des cas particuliers.

Le Fonds doit en outre permettre à l'Etat de financer les avances faites pour l'exécution par substitution.

Le traitement des demandes d'aides pour lesquels le financement n'est pas assuré durant l'exercice est ajourné, mais pris en considération pour l'estimation des besoins de l'exercice et du budget suivant, en principe prioritairement.

Les estimations des coûts des mesures relatives aux sites pollués sont très difficiles à établir et les incertitudes sont particulièrement grandes pour les raisons suivantes :

- Il est difficile d'estimer les coûts des mesures pour un site avant de l'avoir soumis à investigation ; or seuls 73 sites sur 325 ont des démarches en cours.
- Seul un état de fait clairement établi, ce qui n'est possible qu'en fin de traitement d'un dossier, permet de définir les parts de financement des mesures à charge du perturbateur par comportement (exploitant), du perturbateur par situation (propriétaire) ou de l'Etat.
- Un seul cas sensible découvert suite au lancement des investigations peut modifier considérablement les chiffres.
- L'avancement des travaux peut être influencé par des difficultés de procédures administratives ou juridiques, des difficultés financières de la personne devant réaliser les mesures, etc.

Les chiffres pris en compte dans le cadre de l'établissement de cet avant-projet se basent sur de diverses hypothèses et doivent en conséquence être pris avec précaution.

Le montant total estimé des mesures nécessaires en application de l'OSites dans le canton de Fribourg, sans considérer le cas de l'ancienne décharge de la Pila, est de l'ordre de 135 000 000 francs, à savoir :

- 70 000 000 francs pour les sites de stockage ;
- 40 000 000 francs pour les aires d'exploitation ;
- 25 000 000 francs pour les stands de tir.

Ces montants devraient être engagés sur 20 ans, à raison grosso modo de 65 000 000 francs par les perturbateurs, de 35 000 000 francs financés par le Fonds et de 35 000 000 francs par la Confédération (OTAS).

Le tableau ci-dessous présente l'estimation des coûts nets à charge de l'Etat (recettes OTAS considérées, remboursements des perturbateurs suite à exécution par substitution, etc).

Estimation des montants nets à charge de l'Etat	Montant à prévoir rétroactivement	Montant par année	Montant total
Frais d'investigation des sites qui s'avèrent finalement non pollués (art. 32d al. 5 LPE)	-	50 000.-	1 000 000.-
<u>Sites de stockage et aires d'exploitation</u> : avances de frais pour exécution par substitution et frais des mesures lorsqu'un perturbateur est insolvable ou inconnu (art. 32d al. 3 LPE)	-	600 000.-	12 000 000.-
<u>Stands de tir</u> : Frais des mesures lorsqu'un perturbateur est insolvable ou inconnu (art. 32d al. 3 LPE)	-	140 000.-	2 800 000.-
Gestion du Fonds et études cantonales	-	100 000.-	2 000 000.-
Aides cantonales aux collectivités publiques pour les décharges ayant servi en grande partie au stockage définitif de déchets urbains. Sans la Pila.	750 000.-	630 000.-	12 600 000.-
Aides cantonales pour les sites pollués aux abords des stands de tir	1 800 000.-	150 000.-	3 000 000.-
Avances de frais pour l'investigation préalable dans des cas particuliers	-	160 000.-	3 200 000.-
TOTAL	2 550 000.-	1 830 000.-	36 600 000.-

Les coûts mentionnés dans la colonne « montants à prévoir rétroactivement » concernent les mesures qui auront été réalisées entre le 1^{er} juillet 1997 et le 1^{er} janvier 2012, date estimée d'entrée en vigueur de la loi, et qui respectent les conditions d'octroi fixées dans l'avant-projet.

3.2.4 Aides financières cantonales

La taxe fédérale prévue à l'article 32e LPE doit permettre d'alléger la charge financière liée à certaines mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement : son but est de favoriser la mise en œuvre de ces mesures, dans des délais acceptables. La taxe cantonale, dont la perception est expressément réservée à l'alinéa 6 de l'article 32e LPE, a un objectif analogue. Les frais liés aux sites de stockage des déchets urbains et aux abords des stands de tir, peuvent grever lourdement les collectivités publiques ou associations qui doivent en général les assumer, voire dépasser leurs capacités financières. Le but du présent avant-projet est d'apporter à ces entités une aide financière

qui complète les indemnités fédérales et leur permette de collaborer pleinement à la mise en œuvre des mesures nécessaires

L'aide cantonale accordée aux collectivités publiques pour les frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement des anciennes décharges est fixée à 30 % des frais imputables totaux. Ainsi, les frais imputables totaux à la charge des collectivités publiques seront réduits en tous cas de 40 % par le reversement de l'indemnité fédérale et de 30 % par l'octroi de l'aide cantonale. Le solde à financer par la collectivité publique sera donc égal ou inférieur à 30 % des frais imputables.

Une aide cantonale est aussi prévue pour les frais d'assainissement des sites pollués situés aux abords des stands de tir. Elle se monte à 2/3 de l'aide accordée par la Confédération. Pour rappel, l'aide fédérale est fixée à un montant forfaitaire de Fr. 8000.-/cible. L'aide cantonale, additionnée à l'aide fédérale, ne doit pas dépasser le 80 % de la part totale à la charge du bénéficiaire. A noter que l'installation de dispositifs, tels que caissons, pare-balle artificiels (PBA), n'est pas couverte.

Une aide cantonale est également prévue pour le financement des investigations préalables. Cette aide ne pourra être accordée, sur demande du détenteur du site, que pour des motifs d'équité ou dans l'intérêt public. Pour plus d'informations, se référer au commentaire de l'article 26).

Le traitement des demandes d'aides financières est régi par des principes similaires à ceux fixés dans l'OTAS. L'avant-projet de loi précise néanmoins que l'ordre de priorité est fondé sur l'urgence du projet pour la protection de l'environnement, sur le rapport entre le bénéfice écologique et le montant des dépenses occasionnées et sur la coordination avec le versement d'indemnités versées par la Confédération. L'avant-projet permet une certaine souplesse dans le traitement des dossiers. Il est possible de rendre une décision de principe, limitée aux éléments essentiels, des verser des acomptes, puis de fixer le montant total et définitif de l'indemnité et aide dans une nouvelle décision.

Le système d'aide et de financement au moyen du Fonds pour les sites pollués n'est pas applicable lorsqu'il est évident que les frais cumulés d'investigation, de surveillance et d'assainissement de ces sites dépasseront dix millions de francs. En effet, leur prise en charge par le Fonds déséquilibrerait complètement le système et empêcherait l'accomplissement des autres tâches en matière de sites pollués. Dans ces cas, les avances, la participation ou les aides de l'Etat font, si nécessaire, l'objet d'un crédit d'engagement à adopter par le Grand Conseil.

4 COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 1 à 9 : Dispositions générales

Article premier

Conformément à l'article 74 al. 1 Cst, la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement et donc fixe les règles matérielles applicables aux sites pollués. L'article 74 al. 3 Cst prévoit que « l'exécution des dispositions fédérales incombe aux cantons dans la mesure où elle n'est pas réservée à la Confédération par la loi ». L'avant-projet fixe ainsi les compétences des autorités appelées à intervenir dans l'application du droit fédéral sur les sites pollués, ainsi que les règles particulières aux procédures qu'elles ont à suivre en la matière.

L'article 32e al. 1 LPE permet au Conseil fédéral de prélever une taxe grevant le stockage définitif de déchets et l'exportation de déchets, taxe destinée au financement des mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement des sites pollués. L'alinéa 6 de l'article 32e LPE dispose : « Le droit cantonal peut également prévoir des taxes destinées au financement de l'investigation, de la

surveillance et de l'assainissement des sites pollués ». Dans un arrêt du 13 août 2009 (2C-139/2009), le Tribunal fédéral a rappelé que la Confédération ne dispose pas d'une compétence exclusive pour percevoir des contributions destinées à l'assainissement de sites pollués par les déchets et que les cantons conservent donc, en ce domaine, une compétence parallèle fondée sur la clause générale de l'article 3 Cst. L'article 32e al. 6 LPE constitue ainsi une réserve au sens impropre en faveur du droit cantonal.

Art. 2

Les lettres a) et b) ne sont que le rappel des fonctions appartenant au Conseil d'Etat, telles que définies aux articles 2 à 9 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA).

Le Conseil d'Etat est l'autorité de nomination des membres de la Commission des sites pollués (let. c).

Art. 3

L'alinéa 1 est la reprise, dans le domaine spécifique, de l'article 45 LOCEA.

La protection de l'environnement appartient actuellement aux attributions de DAEC (art. 8 let. b OADir).

L'alinéa 2 donne à la Direction la compétence générale de rendre les décisions, au sens de l'article 5 PA et de l'article 4 CPJA, qui sont nécessaires à l'application de la législation fédérale sur les sites pollués et à l'application de l'avant-projet de loi. On cite, à titre d'exemples :

- la décision sur l'inscription d'un bien-fonds dans le cadastre des sites pollués, lorsque le détenteur le demande (art. 5 al. 2, 2^{ème} phrase OSites) ;
- l'acte par lequel, en tout cas s'il y a contestation, le canton décide de réaliser lui-même l'investigation, la surveillance ou l'assainissement d'un site pollué ou d'en charger des tiers (art. 32c al. 3 LPE) ;
- l'acte par lequel, en l'absence d'accord, l'autorité impose des mesures d'investigation, de surveillance ou d'assainissement ;
- l'adoption d'un projet d'assainissement ;
- les décisions sur la répartition des coûts des mesures, lorsqu'une personne concernée l'exige ou que l'autorité prend les mesures elle-même (art. 32d al. 4 LPE).

En application du droit cantonal, la Direction se prononcera aussi sur les réclamations contre des bordereaux (art. 14 al. 3 de l'avant-projet) et statuera sur l'octroi et le montant des aides cantonales (art. 26 al. 2 de l'avant-projet).

En matière de gestion et d'assainissement des sites pollués, la collaboration avec les détenteurs et les personnes impliquées, voire avec des tiers, permet de trouver des solutions techniques et économiques adéquates, qu'il ne serait pas toujours possible d'imposer par voie de décision. L'alinéa 3 réserve donc la voie contractuelle et place la conclusion des accords dans la compétence de la Direction. Ces accords relèvent du droit administratif, à la différence, par exemple, d'un contrat ordinaire passé avec un tiers simplement chargé de travaux dans l'exécution par substitution.

L'alinéa 4 est la norme d'application de l'article 5 al. 5 de l'OSites (« l'autorité établit une liste de priorités pour l'exécution des investigations... »). Si l'établissement de la liste relève de critères essentiellement techniques et environnementaux, il n'est pas exempt d'aspects politiques, ce qui justifie de placer la liste dans la compétence d'une Direction. La solution est la même dans les lois

genevoise et vaudoise. En revanche, il n'a pas été jugé opportun, vu le caractère technique marqué de la tâche, d'en faire un acte de gouvernement, relevant du Conseil d'Etat.

Art. 4

La future Commission des sites pollués est un organe consultatif, composé de spécialistes. La Direction et le Service peuvent, par la Commission, obtenir l'avis de personnes n'appartenant pas à l'administration cantonale et disposant de connaissances et d'expérience dans les problèmes environnementaux, économiques, techniques et juridiques que posent les sites pollués.

La Commission est en principe soumise au Règlement du 31 octobre 2005 sur l'organisation et le fonctionnement des commissions de l'Etat (ROFC). Si cela s'avère nécessaire, le règlement d'exécution prévoira des dérogations au règlement précité.

Les critères de nomination seront les compétences et la disponibilité (art. 5 al. 1 ROFC) et la nécessité d'assurer la représentation de l'ensemble des spécialités au sein de la Commission. Les autres critères de nomination (art. 5 al. 2 et 3 ROFC) ne pourront que difficilement être respectés.

Art. 5

La Direction est autorité d'approbation des plans d'affectation, des plans d'aménagement de détail, et de leur modification. L'article 86 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC) lui permet de prendre, dans sa décision d'approbation, des mesures qui ne figuraient pas dans le dossier d'enquête publique. En matière de sites pollués, la Direction peut ainsi veiller à ce que les mesures nécessaires à la bonne application de la législation fédérale soient prises dans les plans soumis à son approbation ; au besoin, elle peut prendre elle-même ces mesures. Il s'agit-là d'un cas de coordination essentiellement matérielle (al. 1).

L'alinéa 2 prévoit que tout ouvrage soumis à permis de construire dans le périmètre d'un site pollué doit, outre le permis délivré par le préfet ou le conseil communal, faire l'objet d'une autorisation de la Direction. Les interventions de ce type seront généralement soumises à permis de construire en application des articles 135 LATEC et 84 s. du règlement du 1^{er} décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC). Le permis de construire devra se doubler d'une autorisation de la Direction. La procédure décisive sera celle du permis de construire et la coordination sera assurée en conformité des articles 1 à 3 ReLATEC. La Direction sera chargée notamment de veiller à l'application des règles de coordination matérielle fixées à l'article 3 OSites ; elle s'assurera soit que le site ne nécessite pas d'assainissement et que le projet n'engendre pas de besoin d'assainissement, soit que le projet n'entrave pas de manière importante l'assainissement ultérieur, le cas échéant que l'assainissement soit exécuté simultanément. En cas d'exécution simultanée, la disposition applicable sera celle de l'alinéa 3.

Lorsqu'un ouvrage ordinaire soumis à permis de construire, par exemple un bâtiment, et un assainissement sont réalisés simultanément (al. 3), l'une et l'autre procédure conservent tout leur objet. Il appartiendra au Préfet de statuer sur le respect des règles d'urbanisme et de police des constructions et à la Direction, sur les questions d'assainissement. Lié à un projet de construction, l'assainissement devra être mis à l'enquête, ce qui ne serait pas nécessairement le cas dans une autre situation. On prévoit une durée d'enquête uniforme, portée à trente jours. La procédure décisive est celle de l'assainissement, la Direction étant mieux équipée pour assurer la coordination.

Lorsque l'ouvrage soumis à permis de construire est nécessité par l'assainissement, l'intervention du Préfet ne serait qu'une formalité vide de sens. A l'instar du droit fédéral, une seule procédure est ouverte et clôturée par une décision unique. L'assainissement est mis à l'enquête avec l'ouvrage qu'il comporte. La décision sur assainissement de la Direction emporte approbation de l'ouvrage et vaut permis de construire. Si l'ouvrage doit être réalisé sur fonds d'autrui, la mise à l'enquête

s'accompagne, comme en droit fédéral, d'un plan d'emprise et d'un tableau des droits à exproprier. Tout comme en droit fédéral, un avis spécial devra être adressé aux propriétaires visés, sans quoi la procédure ne répondrait pas aux exigences de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). La Direction statuera simultanément sur les éventuelles oppositions à l'expropriation.

Selon l'article 32d LPE, l'autorité prend une décision sur la répartition des coûts lorsqu'une personne concernée l'exige ou qu'une autorité prend les mesures elle-même. En l'absence de délai fixé par le droit fédéral, les personnes concernées (détenteur, perturbateur par comportement, ou autres) peuvent demander à l'autorité de prendre une décision sur la répartition des coûts même de nombreuses années après que l'assainissement du site a été réalisé. Cette situation n'est pas souhaitable dans une procédure où l'écoulement du temps accroît les difficultés de preuves. Pour cette raison, un délai de deux ans pour demander une décision sur la répartition des coûts est fixé. Ce délai commence à courir dès l'entrée en force de la décision d'assainissement, qui elle est en principe la dernière décision prise dans la procédure (al. 5).

Art. 6

L'article 702 du code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC) réserve le droit des cantons d'apporter, dans l'intérêt public, des restrictions à la propriété foncière, notamment en ce qui concerne le morcellement des fonds. Selon l'article 962 CC, les cantons peuvent prescrire la mention au registre foncier de restrictions de la propriété fondées sur le droit public, la sanction de la Confédération demeurant réservée. L'interdiction de morceler est justifiée par les considérations suivantes :

- La mise en œuvre de mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement est notoirement plus difficile en présence d'une multitude de propriétaires que face à un détenteur unique.
- Le démembrement du fonds en une partie constituée d'un site pollué et en une ou plusieurs parties non polluées limite l'objet de l'hypothèque légale. Il limite aussi la possibilité d'assainir un site en valorisant le reste de la parcelle.
- Le morcellement a été utilisé pour démembrer des fonds comprenant un site pollué, et placer le site dans la propriété d'entités juridiques insolvable. De la sorte, le perturbateur par situation a échappé à sa responsabilité selon l'article 32d LPE, ce qui est particulièrement gênant lorsque le perturbateur par comportement a disparu ou est devenu insolvable.

Les objectifs de l'interdiction de morcellement en donnent également les limites : l'autorisation de morcellement doit être accordée si la prise et l'exécution des mesures d'investigation, de surveillance ou d'assainissement ne sont ni compromises, ni rendues plus difficiles et que les sûretés exigées pour l'exécution de ces mesures ont été fournies.

L'interdiction de morcellement peut être mentionnée dans le registre foncier ; le Service doit fournir une attestation et un extrait du cadastre des sites pollués.

Art. 7

L'article 32c al. 3 LPE définit les cas dans lesquels les cantons peuvent procéder à l'exécution par substitution, soit effectuer eux-mêmes l'investigation, la surveillance et l'assainissement ou en charger des tiers : prévention de la menace immédiate d'une atteinte (let. a) ou incapacité (let. b) ou inaction (let. c) de celui qui est tenu d'y procéder. Ce sont là des conditions générales qui, en tout cas pour les deux dernières, peuvent se concevoir hors de toute urgence. L'article 7 de l'avant-

projet est une institution procédurale, subordonnée à des conditions d'application strictes, soit l'existence d'un péril en la demeure ; il peut avoir un objet plus étendu que celui de l'article 32c al. 3. Il constitue la base légale non seulement d'une exécution urgente par substitution, dans la mesure nécessaire, mais également de mesures conservatoires. Toutes ces mesures doivent être limitées à ce qui est indispensable, puisqu'elles peuvent être prises sans audition des personnes intéressées. Les mesures « superprovisionnelles » sont confirmées, levées ou modifiées après audition des personnes intéressées (al. 2). Le recours contre les décisions prises sur mesures d'urgence n'a en principe pas d'effet suspensif, sauf disposition contraire de l'autorité de décision ou de l'autorité de recours (al. 3).

Art. 8

L'article 836 CC dispose que « les hypothèques légales créées par les lois cantonales pour des créances dérivant du droit public ou des obligations générales imposées au propriétaire sont, sauf disposition contraire, valables sans inscription ». Cette disposition, dans le canton de Fribourg, est mise en œuvre par l'article 324 de la loi d'application du code civil (LACC). Il ressort de l'article 836 CC, notamment de ses textes allemand et italien, que les créances à garantir par hypothèque légale doivent être dirigées contre les propriétaires des biens-fonds. Il est donc exclu de garantir la créance de l'Etat dirigée contre le perturbateur par comportement, s'il n'est pas simultanément propriétaire du bien-fonds. Une telle solution reviendrait d'ailleurs à éluder la règle de l'article 32d al. 3 LPE, qui met à la charge de la collectivité la part due par un responsable insolvable. En revanche, le lien qui doit exister entre les créances et le bien-fonds est indiscutable lorsque le fondement se trouve dans les frais engagés par l'Etat pour l'investigation, la surveillance ou l'assainissement d'un site pollué. D'une manière générale, les frais garantis seront ceux d'une exécution par substitution, au sens de l'article 32c al. 3 LPE.

Conformément à l'article 324 LACC, l'article 8 de l'avant-projet recourt à la voie de l'hypothèque légale directe naissant sans inscription. La mise en œuvre de l'hypothèque légale et la primauté accordée sur tous autres gages inscrits ou non inscrits, même de droit public, se justifient en équité :

- Les frais que l'Etat engage dans une exécution par substitution créent une plus-value pour le fonds ou, à tout le moins, éliminent une moins-value. Le propriétaire, au moins dans la mesure de sa part de frais, et ses créanciers doivent donc accepter que l'Etat soit dédommagé par priorité sur le produit d'une éventuelle réalisation du fonds.
- Le caractère occulte de l'hypothèque légale directe est atténué par l'inscription du site pollué dans le cadastre des sites pollués. Ce cadastre est accessible au public et, actuellement, la diligence usuelle lors de l'acquisition d'un immeuble s'étend à la consultation du cadastre, à la prise de renseignements et la demande d'attestation.

Les inconvénients liés à un grèvement naissant sans inscription doivent être limités dans le temps. Même si les frais afférents à un site pollué peuvent s'étendre sur une très longue période, l'autorité peut rendre une décision sur la répartition des coûts et elle doit même le faire lorsqu'elle prend les mesures elle-même (art. 32d al. 4 LPE). Conformément à la jurisprudence (Tribunal fédéral, 25 septembre 2006, 1A.273 et 274/2005, 1P.669/2005, DEP 2007, pages 861 s.), la décision peut être rendue avant que le montant des frais d'assainissement ne soit connu et elle se limite alors à une répartition abstraite ; elle doit être suivie d'une nouvelle décision au moment où le montant sera définitivement arrêté. On propose dès lors de limiter l'hypothèque légale aux frais engagés moins de dix ans avant la date de la décision et de l'étendre aux frais postérieurs à cette décision, soit aux frais engagés entre la décision de principe et la décision finale.

Art. 9

Le cadastre des sites pollués est et doit être établi de manière non restrictive et il peut inclure des périmètres qui, après investigation, se révéleront non pollués, pour autant que le seuil de probabilité suffisant soit dépassé (Tribunal fédéral, 18 mai 2009, 1C-492/2008 ; DEP 2009, pages 526 ss). Inversement, il est possible que certains sites pollués aient échappé à l'inventaire. La prévention de dommages causés à l'environnement postule que ces sites soient immédiatement mentionnés au Service. Le Service, par ailleurs, ne peut exercer de surveillance constante sur tous les sites pollués. Toute intervention non autorisée sur un tel site doit lui être signalée sans retard, de manière à lui permettre d'intervenir au besoin par des mesures d'urgence sollicitées de la Direction.

Les personnes visées par cette disposition sont essentiellement les membres des autorités communales ainsi que les ingénieurs, architectes, mandataires techniques ou entrepreneurs du propriétaire. Le texte légal, pour ces intervenants, résout le conflit d'intérêts que leur obligation de fidélité envers le propriétaire aurait pu susciter. Il va sans dire que le texte s'applique également au propriétaire.

Art. 10 à 16 : Taxe cantonale pour les sites pollués

Art. 10

Cette disposition est la reprise, avec une limitation territoriale au canton de Fribourg, de l'article 2 al. 1 et al. 3 OTAS ; on a veillé à simplifier la rédaction de l'alinéa 3 OTAS ; le texte de l'OTAS restera déterminant pour l'interprétation du droit cantonal.

Art. 11

La structure de l'alinéa premier correspond à ce qui est prévu à l'article 3 al. 1 OTAS. Les montants de la taxe ont été fixés de manière à pouvoir couvrir l'essentiel des coûts prévisibles des mesures, tout en ne s'écartant pas fondamentalement des montants perçus par la Confédération.

L'alinéa 2 introduit une clause d'indexation, liée à la nécessité d'une base légale formelle pour la fixation du taux. L'indexation des taxes tiendra compte de l'indice suisse des prix à la consommation et, au besoin, de critères liés par exemple au manque de moyens à disposition dans le Fonds ou à l'harmonisation des taxes avec les autres cantons.

Art. 12

Conformément au texte légal, la taxe est versée dans le Fonds des sites pollués.

Art. 13

La disposition est reprise de l'article 4 OTAS.

Art. 14

Les modalités de la perception sont calquées, avec une adaptation pour le canton, sur ce qui est prévu aux articles 5 et 6 OTAS.

Dans un esprit de simplification des formalités, la solution retenue devrait permettre d'utiliser, pour l'établissement du bordereau cantonal, un simple double de la déclaration adressée à l'Office fédéral de l'environnement.

La taxe est un impôt de déclaration et, normalement, le bordereau sera fondé sur la formule remplie par le contribuable. On rappelle que le bordereau est une décision portant obligation de payer une somme d'argent et permet l'exécution en conformité des articles 72 CPJA et 80 de la loi du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP).

Art. 15

L'alinéa 1, consacré à la rectification, est repris de l'article 7 OTAS. Il est complété par un alinéa 2, consacré au rappel, soit la correction d'une taxation insuffisante en raison d'une déclaration erronée ou incomplète de la part de l'assujetti ou de ses auxiliaires. Le délai, de deux ans pour la rectification, est porté à dix ans pour le rappel.

Art. 16

Cette disposition est reprise de l'article 8 al. 1 OTAS. On a en revanche estimé inutile de reprendre les dispositions relatives à l'interruption de la prescription, les règles du droit public en la matière, d'origine jurisprudentielle, étant bien connues. De même, il est apparu inutile de prévoir une prescription absolue, à l'instar de l'article 8 al. 3 OTAS.

Art. 17 à 22 : Fonds cantonal

Art. 17

Le Fonds cantonal des sites pollués est constitué sous forme d'un fonds spécial au sens de l'article 16 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE) (« ... moyens financiers qu'une loi ou un décret affecte à l'accomplissement d'une tâche publique déterminée »). Le Fonds est géré par l'Administration des finances, en conformité de l'article 46 LFE, ce avec la collaboration du Service.

Les sources essentielles de financement du Fonds sont décrites au chapitre 3.2.2.

L'entrée des indemnités versées par la Confédération (al. 3 let. c) générera des flux financiers certes importants mais purement temporaires. Si les indemnités fédérales sont versées aux cantons (art. 32e al. 4, 2^{ème} phrase LPE), celui-ci joue essentiellement le rôle de guichet de paiement. Ces montants seront reversés directement à leurs destinataires, définis selon les instructions de la Confédération. Les indemnités versées par la Confédération pour les cas particuliers dont les frais cumulés des mesures dépasseront les 10 millions de francs (art. 28) ne transiteront pas le Fonds.

Le Fonds sert à financer les avances pour l'exécution par substitution ainsi que, dans certains cas, l'avance des frais d'investigation préalable. Corollairement, les montants récupérés à ce titre sont reversés au Fonds (al. 3 let. d). Il en va de même des aides dont l'octroi est révoqué et qui doivent être remboursées en conformité de la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub). Enfin, le Fonds est alimenté par le produit des amendes prononcées en application de l'avant-projet de loi (al. 3 let. e).

Art. 18

Cette disposition énumère, de manière exhaustive et limitative, les dépenses qui sont à charge du Fonds. Ces sorties sont traitées de manière plus précise aux articles 19 à 26. Le Fonds supporte également les frais que sa gestion occasionne et les études de base cantonales en matière de sites pollués (let. e).

Comme précisé dans le commentaire de l'article 17, les indemnités qui seront versées par la Confédération pour les cas particuliers dont les frais cumulés des mesures dépasseront les 10 millions de francs (art. 28) seront directement distribuées aux destinataires, sans transiter par le Fonds.

Art. 19

L'exécution par substitution fera normalement l'objet de décisions ordinaires ou de décisions d'urgence. Les frais afférents à l'exécution seront avancés par le Fonds sur la base de demandes

d'acomptes et d'un décompte définitif. Les montants récupérés sur l'exécution par substitution seront reversés dans le Fonds (art. 17 al. 3 let. d).

Art. 20

L'article 32d al. 5 LPE dispose que « si l'investigation révèle qu'un site inscrit ou susceptible d'être inscrit au cadastre n'est pas pollué, la collectivité compétente prend à sa charge les frais des mesures d'investigation nécessaires ». Ces frais auront été supportés par l'Etat dans la mesure où il y a eu exécution par substitution, au sens de l'article 32c al. 3 LPE, et ils auront déjà été prélevés sur le Fonds au titre d'avance pour l'exécution par substitution (art. 18 al. 1 let a avant-projet). Le plus souvent, ils auront été financés par le détenteur du site pollué (art. 20 al. 1 OSites), éventuellement par le présumé perturbateur par comportement (art. 20 al. 2 OSites). En ces cas, les frais nécessaires d'investigation leur seront remboursés à charge du Fonds. On relève que le canton touche des indemnités fédérales pour les frais d'investigation concernant des sites qui se révèlent non pollués (art. 32e al. 3 let. d LPE), soit 40 % des frais imputables (art. 32e al. 4 LPE). Cette indemnité fédérale est versée dans le Fonds (art. 17 al. 3 let. c avant-projet).

Art. 21

L'article 32d LPE règle la répartition des frais des mesures nécessaires d'investigation, de surveillance et d'assainissement entre les diverses personnes impliquées. On rappelle simplement que la disposition ne règle les rapports pécuniaires ou la répartition entre les personnes impliquées que dans leurs relations avec la collectivité publique responsable pour la prise et l'exécution des mesures. Cette répartition fait l'objet de la décision prévue à l'article 32d al. 4 LPE, à rendre lorsqu'une personne concernée l'exige ou qu'une autorité prend les mesures elle-même. La répartition entre les personnes concernées se fait par parts ; il n'y pas, entre elles, solidarité à l'égard de la collectivité publique. Corollairement, l'article 32d al. 3 LPE dispose que « la collectivité publique compétente prend à sa charge la part de frais due par les personnes à l'origine des mesures, qui ne peuvent être identifiées ou qui sont insolvables ». L'article 27 al. 2 LGD met cette part à la charge de l'Etat.

La part incombant à titre subsidiaire à l'Etat est prélevée sur le Fonds des sites pollués. On notera que la Confédération verse aux cantons des indemnités de ce chef, pour autant que plus aucun déchet n'ait été déposé après le 1^{er} février 1996 (art. 32e al. 3 let. b ch. 1 LPE). La subvention fédérale, de 40 % (art. 32e al. 4 LPE), entre dans le Fonds des sites pollués (art. 17 al. 3 let. c avant-projet).

Art. 22

Comme déjà indiqué, la Confédération verse aux cantons des indemnités pour l'investigation concernant des sites qui se révèlent non pollués et pour les parts de frais attribuées à des responsables qui ne peuvent être identifiés ou sont insolvables. Elle verse également des indemnités pour l'établissement des cadastres des sites pollués (art. 32e al. 3 let. a LPE), mais l'on s'est abstenu de traiter ce cas, qui n'est plus d'actualité.

Les indemnités fédérales sont versées aux cantons (art. 32e al. 4 LPE). Toutefois, ni la LPE, ni l'OTAS ne régissent expressément les modalités d'utilisation des indemnités versées aux cantons. Il y a là une lacune que le législateur fédéral entend combler par l'établissement d'une aide à l'interprétation. Cette aide est en voie d'élaboration par l'Office fédéral de l'environnement. Pour cette raison, l'avant-projet s'abstient de prévoir des règles en la matière.

L'alinéa 2 dispose que la distribution se fait, s'il y a lieu, sur la base des décisions entrées en force et fixant la répartition des frais et les montants de ces derniers.

L'alinéa 3 fixe une modalité de paiement : l'indemnité fédérale est d'abord imputée sur la part de la personne concernée et ne lui est payée que dans la mesure où cette personne a déjà acquitté plus que sa part nette, soit sa part totale sous déduction de l'indemnité fédérale et de l'aide cantonale.

Art. 23 à 28 : Aides financières cantonales

Art. 23

Cette disposition concrétise un des objectifs de l'avant-projet. Pour rappel, les frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement des sites ayant servi en grande partie au stockage définitif des déchets urbains représenteront la majeure partie des frais estimés des assainissements dans le canton (70 millions sur 135 millions – sans le cas de la Pila). Ces frais seront essentiellement mis à la charge des collectivités publiques, en leur double qualité d'exploitants et souvent de détenteurs des sites. Le financement de ces coûts risque de placer un grand nombre de communes dans des difficultés financières importantes. Le but de l'aide cantonale est de compléter l'indemnité fédérale qui sera reversée aux collectivités publiques, ce par une contribution de 30 % en sus de l'aide fédérale. Additionnée aux indemnités fédérales, l'aide globale ne devra pas dépasser le quatre-vingt pour cent des dépenses subventionnables. L'aide cantonale comporte deux éléments spécifiques :

- Alors que l'indemnité fédérale n'est versée que si aucun déchet n'a été déposé après le 1^{er} février 1996 (art. 32e al. 3 let. b LPE), l'aide cantonale est versée si aucun déchet n'a été déposé après le 1^{er} juin 1999 (al. 2). Cette date correspond à la mise en place des décharges contrôlées pour matériaux inertes (DCMI) dans le canton. Il pourra donc se produire des cas dans lesquels la collectivité publique bénéficiera d'une aide cantonale mais pas d'une indemnité fédérale. Si l'article 32e al. 3 let. b LPE est modifié après l'entrée en vigueur de la loi, seule la date fixée par le droit fédéral sera déterminante. Cette règle vise à sauvegarder les intérêts des collectivités publiques, en leur faisant bénéficier d'un éventuel report de délai au niveau fédéral.
- Vu que l'aide cantonale est financée par la taxe cantonale et le budget, elle est réservée aux collectivités publiques.

On a, à dessein, choisi le terme de collectivités publiques plutôt que des termes ayant une acception juridique précise, tels corporation publique, établissement public, communes, associations de communes. Le critère est essentiellement économique. L'aide doit pouvoir bénéficier à toutes les entités qui accomplissent ou ont accompli des tâches relevant des collectivités publiques, ce sous la dépendance administrative et financière de ces corporations. Il peut s'agir évidemment de communes ou associations de communes, mais également de sociétés commerciales dans lesquelles la corporation publique dispose du contrôle par sa participation capitalistique et par son intervention dans la gestion. En revanche, il n'y a pas d'extension à un simple délégataire de tâches publiques ou concessionnaire de service. Le particulier qui intervient en cette qualité agit à ses risques et périls, subit les pertes et conserve les profits. Il n'a pas à être subventionné.

Si plusieurs collectivités publiques sont concernées par un site ayant servi au stockage définitif des déchets urbains, l'aide cantonale leur sera versée en proportion de leurs parts aux frais (al. 3).

Le calcul de l'aide se fait sur la part brute des frais imputables à la charge d'une collectivité publique, c'est-à-dire avant déduction de l'indemnité fédérale (al. 4).

L'aide cantonale n'est accordée que dans les limites des disponibilités du Fonds. Si son octroi ne peut être financé lors d'un exercice annuel, l'aide nécessaire fera partie des besoins à prendre en considération pour le prochain exercice.

Art. 24

Les principes et la structure de l'aide cantonale pour les sites pollués aux abords des stands de tir sont pour l'essentiel les mêmes que pour les anciennes décharges. On notera toutefois les différences suivantes :

- L'aide n'est pas réservée aux collectivités publiques, mais bénéficiera à toutes les personnes concernées qui doivent supporter une part de frais. Il s'agira généralement des communes ou des sociétés de tir (al. 1).
- L'aide se monte à 2/3 de l'aide accordée par la Confédération.
- Il a été possible, au vu de la modification législative du 20 mars 2009, de faire coïncider la condition temporelle (date ultime pour le dépôt des déchets) de l'indemnité fédérale et de l'aide cantonale (al. 2).
- Comme l'indemnité fédérale est fixée maintenant à un montant forfaitaire, l'aide cantonale est plafonnée : additionnée à l'aide fédérale, elle ne doit pas dépasser 80 % de la part totale à la charge du bénéficiaire (al. 4). Si, à titre d'exemple, l'indemnité fédérale de 8000 francs par cible permet de financer 60 % des frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement, l'aide cantonale sera de 20 %, ce qui représente moins que le 2/3 de l'aide fédérale.

On notera que, comme en matière fédérale, l'aide cantonale n'est pas allouée pour des stands de tir à but essentiellement commercial. Les frais imputables subventionnés, outre l'investigation et la surveillance, ne comprennent que ceux qui sont nécessaires à l'assainissement proprement dit ; l'installation de dispositifs, tels caissons, destinés à prévenir des pollutions ultérieures, n'est couverte ni par l'indemnité fédérale ni par l'aide cantonale ; elle est entièrement à charge de l'exploitant ou du détenteur du stand.

Art. 25

L'avant-projet renvoie aux dispositions de l'OTAS pour la date des frais pris en considération (al. 1) et les coûts imputables (al. 3). Ainsi, les indemnités sont octroyées si les mesures d'investigation et de surveillance ont débuté après le 1^{er} juillet 1997 (effet rétroactif de la loi).

L'alinéa 2 fixe une date limite au 31 décembre 2013 pour le dépôt des demandes d'indemnités cantonales pour les mesures qui ont été réalisées avant le 1^{er} janvier 2011.

L'alinéa 4 contient une clause d'équité qui correspond à une évidence : l'indemnité est réduite lorsque le bénéficiaire a commis une faute de nature à influencer sur l'étendue de la pollution ou l'ampleur des mesures ou lorsqu'il a tiré un profit significatif du site après l'entrée en vigueur de la LPE. La règle présente un caractère exceptionnel et, même si son application n'est pas limitée au cas de la faute lourde, la réduction ne se justifie qu'en présence d'une faute d'une certaine importance. Sous réserve de l'obligation de collaboration du bénéficiaire, la preuve des conditions de la réduction incombera à l'autorité qui statue sur l'octroi de l'aide.

Art. 26

L'investigation préalable prévue à l'article 7 OSites doit en principe être exécutée et financée par le détenteur du site pollué (art. 20 OSites), sous réserve de la répartition définitive des frais selon l'article 32d LPE. On a constaté que le financement correspondant présente souvent des difficultés, notamment dans le monde agricole. Les problèmes qui surgissent à cette occasion peuvent compromettre une mise en œuvre de la législation fédérale. C'est la raison pour laquelle l'avant-projet prévoit une aide financière qui consiste en une simple avance, totale ou partielle, des frais d'investigation préalable.

L'octroi peut se faire pour des motifs d'équité ; tel est le cas lorsque le détenteur ne dispose ni ne peut disposer du financement nécessaire. Il en va de même si, à vues humaines, le détenteur ne sera pas amené à supporter de part de frais, de sorte qu'il apparaîtrait problématique de lui faire préfinancer des frais qui devraient lui être remboursés.

L'intérêt public peut également commander l'octroi d'une avance des frais d'investigation préalable. On songe par exemple au cas d'un site réparti entre plusieurs détenteurs, entre lesquels la mise sur pied d'un accord apparaît problématique. Dans ce cas, l'Etat pourra également procéder par substitution (art. 32c al. 3 LPE).

Art. 27

L'alinéa 1, qui fixe l'ordre du traitement des dossiers, dans les limites des disponibilités du Fonds, est repris de la disposition correspondante de l'OTAS (art. 16 al. 4).

La compétence de la Direction (al. 2) est une concrétisation de sa compétence générale en matière de décisions (art. 3 al. 2 avant-projet).

L'alinéa 3 permet une certaine souplesse dans le traitement des dossiers. Il doit être possible de rendre une décision de principe, limitée aux éléments essentiels, de verser des acomptes sur les indemnités et l'aide, puis de fixer le montant total et définitif dans une nouvelle décision. Le règlement d'exécution fixera les détails en tenant compte notamment des expériences déjà faites dans des cantons connaissant le système des aides cantonales. L'alinéa 3 permet également, dans un souci d'efficacité, de coordonner l'octroi de l'aide cantonale avec l'octroi d'une indemnité fédérale. En outre, il permet d'exiger des garanties pour le financement des montants non couverts par l'indemnité fédérale et l'aide cantonale.

L'alinéa 4 prévoit le paiement d'acomptes, la compétence étant donnée au Service pour les fixer, sauf requête du bénéficiaire demandant une décision de la Direction.

L'alinéa 5 est un simple renvoi au règlement d'exécution.

Art. 28

Le système d'aide et de financement au moyen du Fonds pour les sites pollués n'est pas praticable tel quel en présence de « sinistres » d'une importance toute particulière. Leur prise en charge par le Fonds déséquilibrerait complètement le système et empêcherait l'accomplissement des autres tâches en matière de sites pollués. On soustrait dès lors au système de financement mis en place, les décharges ayant servi en grande partie au stockage définitif de déchets urbains lorsque, de manière prévisible, les frais cumulés d'investigation, de surveillance et d'assainissement dépasseront dix millions de francs. L'idée n'est pas de priver les collectivités publiques en charge de ces sites de l'aide prévue dans la loi, mais de renvoyer la fixation de cette aide à un crédit d'engagement à adopter par décret du Grand Conseil. Le renvoi aux articles 21 à 25 de la loi, déclarés applicables par analogie, pose la règle que les collectivités qui auraient normalement bénéficié de l'aide cantonale, doivent être traitées, par le Grand Conseil, de la même manière que celles qui sont subventionnées au moyen du Fonds ; c'est-à-dire ni mieux ni moins bien.

Art. 29 à 30 : Dispositions pénales et finales

Art. 29

Les cantons peuvent édicter des sanctions pour des infractions au droit administratif et au droit de procédure cantonaux (art. 335 al. 2 CP).

Des contraventions sont prévues dans l'avant-projet pour les actes suivants :

- omission de l'avis prescrit à l'article 9 ;
- omission, malgré sommation, de déposer la déclaration de taxe ou dépôt d'une déclaration ne contenant que des indications insuffisantes pour l'émission du bordereau ;
- fourniture d'indications inexactes ou incomplètes pour bénéficier ou tenter de bénéficier d'une taxation insuffisante.

En l'absence de disposition légale contraire, les infractions du droit cantonal sont punissables même quand elles ont été commises par négligence (art. 10 al. 2 de la loi du 6 octobre 2006 d'application du code pénal – LACP).

Dans les deux premiers cas, l'amende est de 10 000 francs au maximum, soit le montant prévu par le code pénal pour les contraventions (art. 106 al. 1 CP). Dans le troisième cas, le maximum de l'amende est, à l'instar du droit fiscal de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (art. 220 LICD), porté au triple du montant faisant l'objet de la soustraction ou de la tentative de soustraction ; il demeure à 10 000 francs en cas d'infraction par négligence seulement.

L'alinéa 3 réserve l'application de l'article 41 de la LSub, qui réprime l'obtention d'aides au moyen d'indications inexactes ou incomplètes.

On a renoncé à réprimer l'intervention dommageable sur les sites pollués. Si le permis de construire indispensable n'a pas été sollicité, l'acte tombe déjà sous le coup de l'article 173 LATeC. Quant aux atteintes à l'environnement proprement dit, elles relèvent de la compétence du législateur fédéral, qui est censé avoir établi un régime complet à cet égard.

5 CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

En ce qui concerne l'Etat de Fribourg, cet avant-projet de loi n'aura pas d'incidences financières directes autres que la gestion du Fonds, la mise en place des nouvelles procédures (autorisations pour construire sur un site pollué, inscriptions au registre foncier, etc.) et l'alimentation du Fonds lorsque les recettes des taxes ne suffisent pas pour couvrir les coûts. Le Fonds servira à couvrir les coûts des mesures que l'Etat doit assumer lorsqu'un perturbateur est inconnu ou insolvable, ce qui permettra de ne pas grever de manière conséquente le budget ordinaire. Il s'agit de relever ici que l'Etat devra continuer à financer par le budget ordinaire des unités concernées les mesures liées aux sites dont il est propriétaire ou ancien exploitant.

En termes de personnel, l'entrée en vigueur de cette loi imposera l'engagement d'une personne équivalent plein temps afin de gérer le Fonds et les nouvelles procédures instituées.

En ce qui concerne les collectivités publiques, notamment les communes, l'institution du Fonds soulagera leurs budgets propres car des aides de 30 % sont prévues pour les mesures liées aux anciennes décharges communales et aux stands de tir (8000.-/cible pour les stands à 300 mètres) pour un montant annuel de l'ordre de 800 000 francs sur 20 ans.

6 INFLUENCE DE L'AVANT-PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ÉTAT-COMMUNES

L'avant-projet n'a aucune influence sur le régime actuel des compétences en matière de protection de l'environnement, en particulier d'assainissement des sites pollués. Sa mise en œuvre au contraire pour effet d'aider les communes à financer l'investigation, la surveillance et l'assainissement les anciennes décharges qu'elles ont exploitées.

7 EFFETS SUR DÉVELOPPEMENT DURABLE

Dans le domaine de l'environnement, l'avant-projet de loi facilite clairement la réalisation de mesures visant la surveillance et la réduction de l'apport de substances polluantes dans l'eau et les sols. Du point de vue de la société, l'avant-projet de loi contribue à l'amélioration de la santé en termes de qualité des eaux consommées, de l'air et des sols cultivés. En ce qui concerne la dimension économique, la loi est positive pour les finances publiques tant cantonales que communales puisqu'elle instaure des taxes payées par les producteurs de déchets à mettre en décharge. Cependant elle est moins favorable pour certains secteurs de l'économie privée, pour qui les prix de mise en décharge vont augmenter.

8 CONSTITUTIONNALITÉ, CONFORMITÉ AU DROIT FÉDÉRAL ET EUROCOMPATIBILITÉ

L'avant-projet de loi est conforme au droit constitutionnel en vigueur, tant du point de vue des instruments mis en place que du respect des règles de droit matériel. Il fait usage de la compétence, donnée aux cantons à l'art. 32 e al. 6 LPE, de prévoir des taxes destinées au financement de l'investigation, de la surveillance et de l'assainissement des sites pollués. L'avant-projet est également conforme au droit de l'Union européenne.

Liste des abréviations

CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937
CPJA	Code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999
DAEC	Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions
LACC	Loi d'application du 22 novembre 1911 du code civil suisse pour le canton de Fribourg
LACP	Loi du 6 octobre 2006 d'application du Code pénal
LATeC	Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions
LGD	Loi du 13 novembre 1996 sur la gestion des déchets
LICD	Loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs
LOCEA	Loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration
LPE	Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement
LSub	Loi du 17 novembre 1999 sur les subventions
LP	Loi du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite
OSites	Ordonnance sur l'assainissement des sites pollués du 26 août 1998 (Ordonnance sur les sites pollués)

OTAS	Ordonnance relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés du 26 septembre 2008
PA	Loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968
ReLATEC	Règlement du 1 ^{er} décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions
ROFC	Règlement du 31 octobre 2005 sur l'organisation et le fonctionnement des commissions de l'Etat
TF	Tribunal fédéral
