



Referenz/Aktenzeichen: L144-2385

Ordonnance sur l'assainissement des sites pollués (OSites)

Révision partielle 2011

Résultats de l'audition

6 mars 2012

1 Contexte et procédure d'audition

Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a organisé une audition auprès des cantons et des milieux intéressés à propos de la révision partielle de l'ordonnance sur l'assainissement des sites pollués (ordonnance sur les sites contaminés, OSites, RS 814.680). La révision portait exclusivement sur la question de la « surveillance des sites pollués », pour laquelle la Confédération et les cantons souhaitaient une modification. L'application actuelle de la législation montre que la définition du besoin de surveillance dans l'OSites nécessite une adaptation. Il est notamment nécessaire de formuler des critères pertinents sur le plan écologique, permettant de décréter la fin d'une opération de surveillance en cours. De plus, il est nécessaire d'ancrer dans l'OSites l'exigence de soumettre aux autorités un plan de surveillance qui précise les objectifs et les mesures à prendre, afin de garantir un déroulement de la surveillance qui soit respectueux de l'environnement, économique et conforme à l'état de la technique.

L'audition s'est déroulée entre le 19 août et le 1^{er} novembre 2011. Au total, 66 organes ou instances ont été consultés. Dans deux cas, il a été répondu favorablement à une demande de prolongation du délai de réponse jusqu'en décembre 2011. L'OFEV a reçu 42 prises de position, qui se répartissent comme suit: 22 cantons, 12 associations économiques ou industrielles, 3 organisations environnementales, 5 autres institutions intéressées (telles qu'instituts de recherche, associations professionnelles ou partis politiques). 24 autres destinataires ont expressément renoncé à prendre position ou n'ont pas répondu.

2 Evaluation globale

L'exploitation des résultats de l'audition montre que tous les cantons et toutes les associations économiques ou industrielles importantes sont en principe d'accord avec le contenu de la révision proposée de l'OSites. Ces instances apprécient notamment l'introduction d'un seuil minimal déclenchant le besoin de surveillance ainsi que des critères d'arrêt de cette surveillance. Des critiques et des propositions de modification ont surtout été formulées à propos des seuils de surveillance (art. 9, al. 1, OSites) concernant les hydrocarbures chlorés, et à propos de l'obligation faite aux cantons de déterminer des valeurs de concentration dans des cas particuliers (annexes 1 et 3 OSites).

Quant aux 24 destinataires qui n'ont pas pris position, leur silence constitue une acceptation tacite des modifications proposées.

Seuls cinq organismes (trois organisations environnementales, le Parti socialiste suisse et les Verts) rejettent la révision et exigent un durcissement des dispositions de l'OSites; leurs prises de position se ressemblent d'ailleurs sur de longs passages.

Le tableau qui suit présente une vue synoptique de l'avis d'ensemble des 66 instances invitées à prendre position.

Evaluation globale	Nombre: 66 (100%)	Participants à l'audition
Manifestent leur accord sans demander de changements	11 (17%)	6 cantons (LU, GE, NE, OW, VD, ZG) 4 associations économiques ou industrielles (economiesuisse, Chambre de commerce des deux Bâle [HKBB], Union pétrolière [UP], scienceindustries) 1 autre institution intéressée (EAWAG)
Manifestent leur accord et proposent des modifications	26 (39%)	16 cantons (AG, AI, BE, BL, BS, FR, GL, JU, NW, SG, SO, TG, TI, UR, VS, ZH) 8 associations économiques ou industrielles (Association suisse de déconstruction, triage et recyclage [ASR], constructionsuisse, Centre Patronal, Eco Swiss, ASGB, Société suisse des entrepreneurs [SSE], USAM, Swissmem) 2 autres institutions intéressées (Association suisse des géologues [CHGEOL], Société suisse d'hydrogéologie [SSH])
Rejettent les propositions	5 (8%)	3 organisations environnementales (Médecins en faveur de l'environnement [AEFU], Greenpeace, WWF) 2 autres institutions intéressées (Parti écologiste suisse, PSS)
N'ont pas pris position	24 (36%)	4 cantons (AR, GR, SH, SZ) 2 associations économiques ou industrielles (cemsuisse, Association suisse des exploitants d'installations de traitement des déchets [ASED]) 6 organisations environnementales (ARPEA, Association suisse des professionnels de la protection des eaux [VSA], Equiterre, PUSCH, Alliance-environnement, Association pour le droit de l'environnement [ADE]) 12 autres institutions intéressées (Office de l'environnement du Liechtenstein, DTAP, EMPA, GEMEDA, Association des propriétaires fonciers [APF], CCE, Association des communes suisses, SIA, Union des villes suisses [UVS], Fédération sportive suisse de tir [swissshooting, FST], Association suisse des professionnels de l'environnement [asep], Union suisse des sociétés d'ingénieurs-conseils [usic])

Compte tenu de l'approbation exprimée par un large cercle d'intéressés quant au principe de cette révision de l'OSites – notamment par tous les cantons et toutes les organisations économiques et industrielles –, l'OFEV va poursuivre ses travaux selon l'orientation de départ.

3 Critiques soulevées et propositions de modification dans certains domaines

Les chapitres 3.1 à 3.4 ci-dessous traitent des principales propositions d'amendements formulées par les 26 instances ayant approuvé la révision. Le chapitre 3.5, quant à lui, présente les cinq prises de position rejetant ladite révision.

3.1 Définition du besoin de surveillance (art. 9, al. 1 OSites)

L'introduction d'un seuil de surveillance n'est contestée par aucune instance. Toutefois, les propositions de modification suivantes ont été formulées:

- Quelques cantons de Suisse orientale ont proposé qu'un seuil de surveillance de 1 µg par litre soit introduit pour le groupe des hydrocarbures chlorés (HCC).

Evaluation de l'OFEV:

Cette proposition ne tient pas compte du fait que les différents hydrocarbures chlorés ont des effets toxicologiques très variables d'un produit à l'autre. Le chlorure de vinyle, par exemple,

présente une valeur d'assainissement 400 fois plus faible que le tétrachloroéthylène. Dans le domaine des sites contaminés, l'estimation de la mise en danger est toujours basée sur les risques d'une substance spécifique. Dans le cas présent, aucun argument objectif ne permet de conclure qu'il faut déroger au principe appliqué aujourd'hui; l'OFEV rejette donc la proposition d'introduire un seuil de surveillance pour les HCC, qui soit universellement applicable.

- Deux cantons ont demandé que l'al. 1 définisse un besoin de surveillance dès lors que la somme des rapports, calculés pour tous les polluants recensés, entre concentration mesurée et valeur figurant à l'annexe 1, dépasse 0,1, respectivement 0,4. Cela permettrait, selon eux, de tenir compte d'un effet cumulatif des différents polluants.

Evaluation de l'OFEV:

Cela fait longtemps que la communauté internationale débat de cette question de l'effet cumulatif des polluants. Jusqu'à présent, pourtant, aucune solution scientifiquement fondée et concrètement applicable n'a été trouvée. Pour cette raison, l'OFEV ne retient pas cette proposition, d'autant plus que les effets cumulatifs ne seront pas correctement traduits par une simple addition de substances, dont chacune manifeste des mécanismes toxicologiques différents.

- Les deux mêmes cantons proposent que l'on reconnaisse la nécessité d'une surveillance dès lors qu'un danger concret existe que des polluants contaminent un captage d'eaux souterraines d'utilité publique.

Evaluation de l'OFEV:

Un danger concret existe lorsque que la probabilité que se produise un dommage est suffisante, c'est-à-dire élevée (cf. Tschannen, Commentaire de la LPE, N15, relatif à l'art. 32c). Dans un tel cas de figure, l'art. 32c, al. 1, LPE, impose aux cantons de faire assainir le site; une simple surveillance ne suffit pas. Cette proposition est donc en contradiction avec la LPE, raison pour laquelle l'OFEV ne peut pas lui donner suite.

3.2 Critères d'arrêt de la surveillance (art. 9, al. 1^{bis} et art. 10, al. 1^{bis}, OSites)

L'introduction de critères de fin de surveillance n'est guère contestée.

- Pour simplifier l'application de l'OSites, un canton demande de renoncer aux deux critères « évolution des polluants » et « évaluation du site » pour se contenter des seuils de concentration de polluants imposant une surveillance du site. D'autres instances ont regretté que les critères définissant la fin de la surveillance soient formulés d'une manière trop vague. Deux associations professionnelles ont donc suggéré de préciser la notion de « caractéristiques du site ».

Evaluation de l'OFEV:

Dans une aide à l'exécution en cours de préparation, qui s'intitulera « Surveillance des sites pollués », l'OFEV précisera ces définitions. Ces précisions contribueront à faciliter l'application de l'OSites. Il est donc possible de renoncer à une définition exhaustive de ces notions, qui ne respecterait pas le cadre habituel d'une ordonnance fédérale. Dans le texte final de l'ordonnance, le terme provisoire de « évolution des polluants » sera remplacé par un terme plus précis: « évolution de la concentration des polluants dans le temps ».

3.3 Introduction du plan de surveillance (art. 13, al. 1, OSites)

- Cinq prises de position demandent que l'OSites formule de manière explicite les circonstances dans lesquelles les autorités doivent prendre position de manière contraignante (plan de surveillance, arrêt de la surveillance).

Evaluation de l'OFEV:

En cas de doute, tout assujetti a le droit de demander une décision en constatation de l'autorité conformément à l'art. 25, al. 2 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA, RS 172.021). Il n'est donc pas nécessaire de compléter l'OSites par une formulation explicite, comme le demandent ces intervenants.

3.4 Détermination des valeurs de concentration pour des substances particulières (annexes 1 et 3 OSites)

- De nombreux cantons demandent que l'OFEV détermine lui-même les valeurs de concentration manquantes, ou du moins les informe des valeurs décidées dans d'autres cantons. Cette proposition s'accompagne du souhait que les nouvelles valeurs de concentration aient une portée générale, et ne s'appliquent pas seulement à certaines substances spécifiques.

Evaluation de l'OFEV:

Les valeurs de concentration figurant aux annexes 1 et 3 OSites ont été fixées par le Conseil fédéral. Cependant, les cantons ont tout loisir de fixer eux-mêmes de telles valeurs pour des substances qui ne figureraient pas dans l'OSites, mais sont bel et bien présentes dans un site pollué; ils doivent seulement soumettre leurs propositions à l'OFEV pour approbation. Des dispositions analogues figurent dans l'OTD, à l'annexe 1, chiffre 4. L'OFEV va se pencher sur la question de la transmission de ces informations entre les cantons, au moyen d'une plateforme adéquate.

3.5 Analyse des cinq prises de position rejetant la révision en bloc

Trois organisations environnementales (Greenpeace, WWF Suisse et Médecins en faveur de l'environnement), ainsi que deux partis politiques (Parti socialiste suisse [PSS] et Parti écologiste suisse [PES]) rejettent en bloc la révision, considérant qu'elle est insuffisante et en contradiction avec la loi fédérale sur la protection de l'environnement. Les cinq prises de position sont identiques au mot près sur de longs passages. Elles postulent que les modifications proposées doivent être abandonnées et que l'OSites doit être complétée par des réglementations plus sévères et plus approfondies.

Evaluation de l'OFEV:

Le Conseil fédéral a déjà répondu à ces critiques quand il a rejeté comme étant sans fondements les considérations développées par Mme Susanne Leutenegger Oberholzer dans son interpellation 10.3582 intitulée « Décharges chimiques dans la région bâloise. Vives critiques contre l'OFEV » (cf. : http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20103582). A cette occasion, il a aussi constaté que les dispositions de l'OSites sont déjà très sévères en comparaison des réglementations européennes. Pour pouvoir renforcer encore les dispositions de l'OSites, comme le demandent ces cinq intervenants, il manque une légitimité politique. Par ailleurs, l'OFEV est persuadé que, même sur le plan technique, la voie pragmatique choisie pour gérer les sites pollués est efficace et adaptée aux circonstances. Il est aussi d'avis que la modification proposée dans le domaine de la surveillance des sites se fonde sur un état de référence écologiquement objectif, et non sur une sorte d'état originel vierge, comme jusqu'à présent. C'est pourquoi l'OFEV ne veut pas accéder à la demande de ces cinq intervenants, de renoncer à la modification de l'OSites dans le sens proposé.

4 Modifications apportées à l'ordonnance en vue de la 2^e consultation des offices

Suite à la première consultation des offices, seules de petites adaptations linguistiques ont été apportées au texte de l'ordonnance; la version soumise à l'audition était donc pour ainsi dire semblable à la première mouture. Suite à l'audition, les art. 9, al. 1^{bis}, 10, al. 1^{bis}, et 13, al. 1, OSites ont subi de légères modifications formelles.

5 Annexe: Liste des institutions invitées à se prononcer

1.	Cantons
AG	Departement Bau, Verkehr und Umwelt, Abteilung für Umwelt, Entfelderstrasse 22, 5001 Aarau
AR	Amt für Umweltschutz AR, Kasernenstrasse 17, 9102 Herisau
AI	Amt für Umweltschutz AI, Gaiser-Strasse 8, 9050 Appenzell
BE	Office des eaux et des déchets du canton de Berne, Reiterstrasse 11, 3011 Berne
BL	Amt für Umweltschutz und Energie BL, Rheinstrasse 29, 4410 Liestal
BS	Amt für Umwelt und Energie BS, Hochbergerstrasse 158, CP, 4019 Bâle
FR	Service de l'environnement FR, Route de la Fonderie 2, 1700 Fribourg
GE	Service cantonal de gestion des déchets, Chemin de la Gravière 6, 1227 Les Acacias
GL	Departement Bau und Umwelt GL, Abt. für Umweltschutz und Energie, Kirchstrasse 2, 8750 Glaris
GR	Amt für Natur und Umwelt GR, Gürtelstrasse 89, 7001 Coire
JU	Office des eaux et de la protection de la nature JU, Les Champs-Fallat, 2882 St-Ursanne
LU	Dienststelle für Umwelt und Energie LU, Libellenrain 15, Postfach, 6002 Lucerne
NE	Service de la protection de l'environnement NE, Rue du Tombet 24, 2034 Peseux
NW	Amt für Umweltschutz NW, Engelbergstrasse 34, Postfach 1240, 6371 Stans
OW	Amt für Landwirtschaft und Umwelt OW, Abteilung Umwelt, Dorfplatz 4a, CP 1661, 6061 Sarnen
SG	Amt für Umweltschutz SG, Lämmlisbrunnenstrasse 54, 9001 St.-Gall
SH	Amt für Lebensmittelkontrolle und Umweltschutz, Abt. Umweltschutz, CP, 8201 Schaffhouse
SO	Amt für Umwelt SO, Werkhofstrasse 5, 4509 Solothurn
SZ	Amt für Umweltschutz SZ, Kollegium, Postfach 2162, 6431 Schwyz
TG	Amt für Umwelt TG, Bahnhofstrasse 55, 8510 Frauenfeld
TI	Sezione protezione aria, acqua e suolo, Via C. Salvioni 2a, 6501 Bellinzone
UR	Amt für Umweltschutz UR, Klausenstrasse 4, 6460 Altdorf
VD	Service des eaux, des sols et de l'assainissement VD, Rue du Valentin 10, 1014 Lausanne
VS	Service de la protection de l'environnement VS, Rue des Creusets 5, 1950 Sion
ZG	Amt für Umweltschutz ZG, Aabachstrasse 5, Postfach 857, 6301 Zoug
ZH	Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zurich
2.	Associations économiques et industrielles
ASR	Association suisse de déconstruction, triage et recyclage, Gerbegasse 10, 8302 Kloten
constructionsuisse	Organisation nationale de la construction, Weinbergstrasse 55, CP, 8035 Zurich
cemsuisse	Association de l'industrie suisse du ciment, Marktgasse 53, 3011 Berne
Centre Patronal	Case postale 1215, 1001 Lausanne
economiesuisse	Fédération des entreprises suisses, Hegibachstrasse 47, CP, 8032 Zurich
ECO SWISS	Organisation de l'économie suisse pour la protection de l'environnement, la sécurité et la santé au travail, Spanweidstrasse 3, 8006 Zurich
UP	Union pétrolière, Spitalgasse 5, 8001 Zurich
ASGB	Association suisse de l'industrie des graviers et du béton, CP, 3001 Berne
HKBB	Chambre de commerce des deux Bâle, Aeschenvorstadt 67, CP, 4010 Bâle
SSE	Société suisse des entrepreneurs, Weinbergstrasse 49, CP, 8035 Zurich
scienceindustries	Organisation économique du secteur suisse chimie-pharma biotech, Nordstrasse 15, CP, 8035 Zurich
USAM	Union suisse des arts et métiers, CP, 3011 Berne

Swissmem	Industrie suisse des machines, des équipements électriques et des métaux, Kirchenweg 4, 8008 Zurich
ASED	Association suisse des exploitants d'installations de traitement des déchets, CP 251, 3000 Berne 22

3. Groupements écologiques et associations de consommateurs

AEFU	Médecins en faveur de l'environnement, secrétariat central, CP 111, 4013 Bâle
ARPEA	Association romande pour la protection des eaux et de l'air, Vy des Nats 13, 2037 Montmollin
Equiterre	Merkurstrasse 45, 8032 Zurich
Greenpeace	Greenpeace Suisse, Helnrhichstr. 147, CP, 8031 Zurich
PUSCH	Fondation pour la pratique environnementale en Suisse, Hottingerstrasse 4, CP 211, 8024 Zurich
Alliance-environnement	Schützengässchen 5, CP 288, 3000 Berne 7
VSA	Association des professionnels de la protection des eaux, CP 2443, 8026 Zurich
ADE	Association pour le droit de l'environnement, CP 2430, 8026 Zurich
WWF	WWF Suisse, Hohlstrasse 110, 8010 Zurich

4. Autres institutions intéressées

AfU FL	Office de la protection de l'environnement de la Principauté du Liechtenstein, CP 684, FL-9490 Vaduz
DTAP	Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Speichergasse 6, 3000 Berne 7
CHGEOL	Association suisse des géologues, Dornacherstrasse 29, CP, 4501 Soleure
EAWAG	Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux, Überlandstrasse 133, CP 611, 8600 Dübendorf
EMPA	Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche, Überlandstrasse 129, 8600 Dübendorf
GEMEDA	Association suisse des communes pour l'extraction des matériaux, l'élimination, les décharges et les sites contaminés), Breitenrainstrasse 27, 3013 Berne
Les Verts	Parti écologiste suisse, Waisenhausplatz 21, 3011 Berne
APF	Association suisse des propriétaires, CP, 8032 Zurich
CCE	Conférence des chefs des services et offices de la protection de l'environnement de Suisse, Speichergasse 6, 3000 Berne 7
SSH	Société suisse d'hydrogéologie, c/o CSD SA, case postale 1215, 1701 Fribourg
SGV - ACS	Association des communes suisses, Solothurnstrasse 22, CP, 3322 Urtenen-Schönbühl
SIA	Société suisse des ingénieurs et architectes, Selnaustrasse 16, CP, 8027 Zurich
PSS	Parti socialiste suisse, secrétariat central, Spitalgasse 34, CP, 3011 Berne
UVS / IC	Union des villes suisses, infrastructure communale, Florastrasse 13, 3000 Berne 6
FST, swissshooting	Fédération sportive suisse de tir, Lidostrasse 6, 6006 Lucerne
asep	Association suisse des professionnels de l'environnement, Brunngasse 60, CP, 3000 Berne 8
usic	Union suisse des sociétés d'ingénieurs-conseils, Aarberggasse 16/18, 3011 Berne