

Rapport explicatif concernant la modification de la loi sur la protection de l'environnement (bruit, sites contaminés, taxes d'incitation, financement de cours de formations ini- tiale et continue, systèmes d'information et de documenta- tion, droit pénal)

du 8 septembre 2021

Condensé

Le présent projet de révision porte sur les domaines du bruit, des sites contaminés, des taxes d'incitation, des systèmes d'information et de documentation, du droit pénal ainsi que du financement de cours de formations initiale et continue en lien avec l'emploi de produits phytosanitaires (PPh).

*Le présent projet de révision doit permettre une meilleure coordination entre les objectifs fixés en matière d'aménagement du territoire et la protection de la population contre le **bruit**. Les critères relevant de la législation sur le bruit posés aux permis de construire doivent être formulés plus clairement, ce qui permettra d'accroître la sécurité du droit et de la planification. Lors de la planification d'une augmentation de l'espace habitable dans des zones affectées par le bruit, il conviendra ainsi de prévoir des espaces ouverts servant à la détente et des mesures visant à garantir une qualité de l'habitat appropriée du point de vue sonore. Les adaptations proposées correspondent au « Plan national de mesures pour diminuer les nuisances sonores »¹ dans le domaine de l'aménagement du territoire et mettent en œuvre la motion Flach 16.3529.*

*La limitation dans le temps du subventionnement des investigations et des assainissements des **sites contaminés** ainsi que le versement d'indemnités forfaitaires pour la charge administrative incombant aux cantons doivent garantir la clôture dans les temps de la gestion des sites contaminés. Un subventionnement équitable de ces mesures sera possible grâce à la suppression de l'indemnité forfaitaire par cible dans le cas des installations de tir à 300 m au profit d'une prise en charge des frais d'assainissement à hauteur de 40 % (dans le sens de la motion Salzmann 18.3018). Les cantons doivent être indemnisés pour les coûts de défaillance ; les indemnités OTAS versées à ce titre dans le cadre de l'assainissement d'aires d'exploitations doivent passer de 40 à 60 %. En outre, les places de jeux et les espaces verts publics dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement devront être investigués et assainis si la santé des enfants en bas âge qui y jouent régulièrement est mise en danger. Afin de soulager les cantons et les communes, les coûts incombant à ces derniers seront pris en charge à 60 % par le fonds OTAS pour ce qui est de ces surfaces publiques. L'assainissement des places de jeux et jardins privés doit pour sa part demeurer volontaire. Le fonds OTAS participera au financement des mesures prises par le secteur privé à hauteur de 40 % des coûts d'assainissement si les exigences précisées dans la loi sont remplies.*

*Les articles consacrés aux **taxes d'incitation** prélevées sur la teneur en soufre de l'huile de chauffage « extra-légère », de l'essence et de l'huile diesel sont abrogés, car ils sont devenus caducs en raison de dispositions plus strictes figurant depuis 2009 dans l'ordonnance sur la protection de l'air.*

¹ Plan national de mesures pour diminuer les nuisances sonores, Rapport du Conseil fédéral du 14 septembre 2015 en réponse au postulat Barazzone 15.3840.

*Avec le nouvel art. 49, al. 1^{bis}, LPE, la Confédération pourra indemniser les charges financières qui découleront d'une tâche publique déléguée à des organisations privées dans le domaine de la **formation à l'emploi de PPh**. Cette modification permettra essentiellement la mise en œuvre de deux mesures du plan d'action visant à la réduction des risques et l'utilisation durable des PPh² : la mesure « Formation continue obligatoire pour l'application professionnelle de PPh » et la mesure « Renforcement des connaissances sur l'utilisation de PPh dans la formation professionnelle initiale et supérieure ».*

*En matière de protection de l'environnement, comme dans d'autres domaines, la numérisation des procédures réalisées actuellement sur papier en vertu de la législation en vigueur s'impose. Tel est le cas des procédures d'autorisation et de notification dans le cadre de la gestion de substances, d'organismes et de déchets. Le projet crée la base formelle nécessaire à l'inscription, dans la loi, du programme de cyberadministration du DETEC (« eGovernment DETEC ») dans le domaine de la protection de l'environnement. Les **systèmes d'information et de documentation** ainsi introduits serviront à la réalisation des procédures, à la gestion des affaires et au traitement des données par voie électronique.*

*Le **droit pénal suisse de l'environnement** est réglé dans différentes lois et s'est développé de manière hétérogène pendant des décennies. Les dispositions pénales de la LPE doivent donc être actualisées dans le cadre de cette révision. La peine pénale doit être abaissée pour les délits mineurs et relevée pour les délits graves.*

2 Plan d'action visant à la réduction des risques et à l'utilisation durable des produits phytosanitaires, Rapport du Conseil fédéral du 6 septembre 2017.

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	9
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	9
1.1.1 Bruit	9
1.1.1.1 Mandat	9
1.1.1.2 Situation juridique actuelle	10
1.1.1.3 Problématique	10
1.1.1.4 Liens entre l’aménagement du territoire et la lutte contre le bruit	12
1.1.1.5 Objectifs	13
1.1.2 Sites contaminés	13
1.1.2.1 État de la gestion des sites contaminés	13
1.1.2.2 Indemnité pour les installations de tir à 300 m	15
1.1.2.3 Sols pollués et enfants en bas âge	16
1.1.3 Taxes d’incitation	19
1.1.4 Financement de cours de formations initiale et continue	20
1.1.4.1 Situation juridique actuelle	20
1.1.4.2 Objectifs de la révision	21
1.1.5 Systèmes d’information et de documentation	22
1.1.6 Droit pénal	22
1.2 Solutions étudiées et solution retenue	23
1.2.1 Bruit	23
1.2.1.1 Solutions étudiées	23
1.2.1.2 Solution retenue	24
1.2.2 Sites contaminés	24
1.2.2.1 Délais	24
1.2.2.2 Hausse des indemnités pour les coûts de défaillance liés à l’assainissement d’aires d’exploitations	25
1.2.2.3 Indemnités forfaitaires	25
1.2.2.4 Sols pollués et enfants en bas âge	27
1.2.3 Taxes d’incitation	28
1.2.4 Financement de cours de formations initiale et continue	28
1.2.5 Systèmes d’information et de documentation	29
1.2.6 Droit pénal	29
1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	30
1.3.1 Bruit	30
1.3.2 Sites contaminés	31
1.3.3 Taxes d’incitation	32
1.3.4 Financement de cours de formations initiale et continue	32
1.3.5 Systèmes d’information et de documentation	32
1.3.6 Droit pénal	32

1.4	Classement d'interventions parlementaires	33
1.4.1	Bruit	33
1.4.2	Sites contaminés	33
1.4.3	Taxes d'incitation	33
1.4.4	Financement de cours de formations initiale et continue	33
1.4.5	Systèmes d'information et de documentation	33
1.4.6	Droit pénal	33
2	Procédure préliminaire, consultation comprise	33
2.1	Bruit	33
2.2	Sites contaminés	34
2.3	Taxes d'incitation	35
2.4	Financement de cours de formations initiale et continue	36
2.5	Systèmes d'information et de documentation	36
2.6	Droit pénal	36
3	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	37
3.1	Bruit	37
3.1.1	Zones calmes	38
3.1.2	Façades calmes	39
3.1.3	Critères d'évaluation qualitatifs	40
3.2	Sites contaminés	40
3.3	Taxes d'incitation	41
3.4	Financement de cours de formations initiale et continue	41
3.5	Systèmes d'information et de documentation	41
3.6	Droit pénal	41
4	Présentation du projet	42
4.1	Réglementation proposée	42
4.1.1	Bruit	42
4.1.1.1	Nouvelle réglementation pour les permis de construire (art. 22 LPE)	42
4.1.1.2	Nouvelle réglementation pour les zones à bâtir (art. 24 LPE)	42
4.1.2	Sites contaminés	43
4.1.2.1	Délais	43
4.1.2.2	Hausse des indemnités pour les coûts de défaillance liés à l'assainissement d'aires d'exploitations	44
4.1.2.3	Indemnités forfaitaires	44
4.1.2.4	Indemnités pour les installations de tir à 300 m	45
4.1.2.5	Sols pollués et enfants en bas âge	45
4.1.3	Taxes d'incitation	46
4.1.4	Financement de cours de formations initiale et continue	46
4.1.5	Systèmes d'information et de documentation	47

4.1.6	Droit pénal	47
4.1.6.1	Adaptations générales des dispositions pénales de la LPE à des fins d'actualisation	47
4.1.6.2	Introduction de crimes contre l'environnement, rétrogradation des délits mineurs et adaptation du droit des déchets	47
4.1.6.3	Adaptations du droit de procédure à des fins d'amélioration de la collaboration entre les autorités compétentes	48
4.2	Adéquation des moyens requis	49
4.2.1	Bruit	49
4.2.2	Sites contaminés	49
4.2.3	Taxes d'incitation	49
4.2.4	Financement de cours de formations initiale et continue	50
4.2.5	Systèmes d'information et de documentation	50
4.2.6	Droit pénal	50
4.3	Mise en œuvre	50
4.3.1	Bruit	50
4.3.2	Sites contaminés	51
4.3.3	Taxes d'incitation	52
4.3.4	Financement de cours de formations initiale et continue	52
4.3.5	Systèmes d'information et de documentation	52
4.3.6	Droit pénal	52
5	Commentaire des dispositions	52
6	Conséquences	68
6.1	Conséquences pour la Confédération	68
6.1.1	Bruit	68
6.1.2	Sites contaminés	69
6.1.3	Taxes d'incitation	71
6.1.4	Financement des formations initiale et continue	72
6.1.5	Systèmes d'information et de documentation	72
6.1.6	Droit pénal	72
6.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	72
6.2.1	Bruit	72
6.2.1.1	Cantons et communes	72
6.2.1.2	Conséquences pour différentes régions (centres urbains, agglomérations, régions de montagne).	73
6.2.2	Sites contaminés	73
6.2.3	Taxes d'incitation	75
6.2.4	Financement des formations initiale et continue	75
6.2.5	Systèmes d'information et de documentation	76
6.2.6	Droit pénal	76
6.3	Conséquences économiques	76

6.3.1	Bruit	76
6.3.2	Sites contaminés	77
6.3.3	Taxes d'incitation	78
6.3.4	Financement des formations initiale et continue	78
6.3.5	Systèmes d'information et de documentation	78
6.3.6	Droit pénal	79
6.4	Conséquences sociales	79
6.4.1	Bruit	79
6.4.2	Sites contaminés	79
6.4.3	Taxes d'incitation	80
6.4.4	Financement des formations initiale et continue	80
6.4.5	Systèmes d'information et de documentation	80
6.4.6	Droit pénal	80
6.5	Conséquences environnementales	80
6.5.1	Bruit	80
6.5.2	Sites contaminés	81
6.5.3	Taxes d'incitation	81
6.5.4	Financement des formations initiale et continue	82
6.5.5	Systèmes d'information et de documentation	82
6.5.6	Droit pénal	82
6.6	Autres conséquences	82
6.6.1	Bruit	82
6.6.2	Sites contaminés	82
6.6.3	Taxes d'incitation	83
6.6.4	Financement des formations initiale et continue	83
6.6.5	Systèmes d'information et de documentation	83
6.6.6	Droit pénal	83
7	Aspects juridiques	83
7.1	Constitutionnalité	83
7.1.1	Bruit	83
7.1.2	Sites contaminés	83
7.1.3	Taxes d'incitation	84
7.1.4	Financement de cours de formations initiale et continue	84
7.1.5	Systèmes d'information et de documentation	Fehler! Textmarke nicht definiert.
7.1.6	Droit pénal	84
7.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	84
7.3	Forme de l'acte à adopter	85
7.3.1	Bruit	85
7.3.2	Sites contaminés	85
7.3.3	Taxes d'incitation	85
7.3.4	Financement de cours de formations initiale et continue	85
7.3.5	Systèmes d'information et de documentation	86
7.3.6	Droit pénal	86
7.4	Frein aux dépenses	86

7.4.1	Bruit	86
7.4.2	Sites contaminés	86
7.4.3	Taxes d'incitation	86
7.4.4	Financement de cours de formations initiale et continue	87
7.4.5	Systèmes d'information et de documentation	87
7.4.6	Droit pénal	87
7.5	Conformité au principe de subsidiarité et d'équivalence fiscale	87
7.5.1	Bruit	87
7.5.2	Sites contaminés	87
7.5.3	Taxes d'incitation	88
7.5.4	Financement de cours de formations initiale et continue	88
7.5.5	Systèmes d'information et de documentation, ainsi que droit pénal	88
7.6	Respect des principes de la législation sur les subventions	88
7.6.1	Bruit	88
7.6.2	Sites contaminés	88
7.6.3	Taxes d'incitation, systèmes d'information et de documentation, ainsi que droit pénal	90
7.6.4	Financement de cours de formations initiale et continue	90
7.7	Délégation de compétences législatives	90
7.7.1	Bruit	90
7.7.2	Sites contaminés, taxes d'incitation, droit pénal et financement de cours de formations initiale et continue	90
7.7.3	Systèmes d'information et de documentation	91
7.8	Protection des données	91
7.8.1	Bruit	91
7.8.2	Sites contaminés, taxes d'incitation et financement de cours de formations initiale et continue	91
7.8.3	Systèmes d'information et de documentation	91
7.8.4	Droit pénal	91

1 Contexte

1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés

1.1.1 Bruit

1.1.1.1 Mandat

Le Conseil fédéral a défini la stratégie et les principales mesures de protection de la population contre le bruit dans le « Plan national de mesures pour diminuer les nuisances sonores »³. Il entend protéger plus efficacement la population contre le bruit nuisible ou incommode. Il s’agit, d’une part, d’éviter autant que possible le bruit à la source et, d’autre part, de préserver et de promouvoir la qualité acoustique – en particulier dans les espaces urbanisés. Il est notamment nécessaire d’examiner les possibilités de garantir une meilleure coordination entre les objectifs de la lutte contre le bruit et de l’aménagement du territoire.

Deux commissions d’experts extraparlimentaires, le Conseil de l’organisation du territoire (COTER) et la Commission fédérale pour la lutte contre le bruit (CFLB), ont appelé, dans un document de position⁴, à une meilleure coordination entre les objectifs de l’aménagement du territoire et les objectifs environnementaux et sanitaires en matière de bruit. Les mesures doivent viser en premier lieu à empêcher l’émission de bruit ou à la réduire à la source. Les instruments d’aménagement du territoire et les approches d’aménagement de l’espace sonore permettraient en outre de créer des offres de loisirs de proximité. Des objectifs correspondants devraient s’inscrire dans une réflexion constante sur la planification des espaces ouverts et sur les moyens de promotion de la qualité du milieu bâti. Il en résulte pour la population de bons résultats concernant le bruit et le développement de l’urbanisation.

La présente modification de loi aborde les besoins identifiés dans le plan de mesures du Conseil fédéral et dans le document de position du COTER et de la CFLB pour une meilleure coordination des dispositions en matière de bruit et des objectifs d’aménagement du territoire. Elle concrétise aussi la motion Flach 16.3529, qui demande au Conseil fédéral de modifier la LPE ou, le cas échéant, l’OPB de manière à permettre, dans des zones affectées par le bruit, le développement de l’urbanisation vers l’intérieur du milieu bâti nécessaire du point de vue de l’aménagement du territoire tout en tenant compte de manière appropriée de la protection de la population contre les nuisances sonores⁵. En plus de la concordance

³ Conseil fédéral, 2015. Plan national de mesures pour diminuer les nuisances sonores, Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Barazzone 15.3840 du 14 septembre 2015. Berne.

⁴ Bühlmann, 2016. Lutte contre le bruit et aménagement du territoire, Données de base – Positions – Lignes directrices. Berne : Conseil de l’organisation du territoire COTER et Commission fédérale pour la lutte contre le bruit CFLB.

⁵ Motion 16.3529 Flach, 2018. Ne pas entraver la densification vers l’intérieur du milieu bâti par des méthodes de mesure des immissions de bruit qui manquent de souplesse. Déposée le 16 juin 2016, adoptée sous une forme modifiée le 11 décembre 2017 (CE) et le 8 mars 2018 (CN). Consultable en ligne sous : <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20163529> [page consultée le 18.5.2020].

matérielle des prescriptions, la motion exige la possibilité de construire dans des zones affectées par le bruit sans autorisation exceptionnelle, dans l'intérêt de la sécurité de planification pour les promoteurs de projets.

1.1.1.2 Situation juridique actuelle

En vertu de l'art. 74, al. 1 et 2, de la Constitution (Cst.)⁶, la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes. Elle veille à prévenir ces atteintes. Le bruit est notamment considéré comme une atteinte au sens de l'art. 7, al. 1, de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)⁷. Des valeurs limites d'exposition sont fixées dans l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB)⁸ pour évaluer le bruit.

Les nouvelles zones à bâtir peuvent être délimitées ou équipées si les valeurs de planification sont respectées (art. 24 LPE, art. 29 et 30 OPB). L'octroi de permis de construire pour des bâtiments affectés à une utilisation sensible au bruit est lié au respect des valeurs limites d'immissions en vertu du droit en vigueur (art. 22 LPE, art. 31, al. 1, OPB). Des autorisations exceptionnelles peuvent être délivrées avec l'assentiment de l'autorité cantonale et pour autant que l'édification du bâtiment présente un intérêt prépondérant (art. 31, al. 2, OPB).

L'art. 75 Cst. exige une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. Dans le « Projet de territoire Suisse »⁹, la Confédération, les cantons, les villes et les communes ont formulé leur conception commune d'un développement territorial durable de la Suisse. Pour pouvoir préserver les ressources naturelles, il est nécessaire d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée (art. 1 et 3 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [LAT] ; RS 700).

1.1.1.3 Problématique

Une personne sur sept est exposée durant la journée à son domicile à un bruit nuisible ou incommode dû au trafic routier et une personne sur huit durant la nuit. Le bruit du trafic est avant tout un problème environnemental des villes et des agglomérations. Plus de 90 % des personnes qui sont affectées par le bruit routier vivent dans les grands centres urbains ou aux alentours¹⁰.

Le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti dans les villes et les communes permet la naissance de quartiers qui offrent de nouvelles possibilités pour l'habitat, le travail et les loisirs. Il préserve les surfaces de nouvelles constructions, entraîne une réduction du trafic et se révèle moins gourmand en ressources.

⁶ RS 101

⁷ RS 814.01

⁸ RS 814.41

⁹ Conseil fédéral, CdC, DTAP, UVS, ACS, 2012. Projet de territoire Suisse, version remaniée, Berne.

¹⁰ Catillaz, Fischer, 2018. Pollution sonore en Suisse. Résultats du monitoring national sonBASE, état en 2015. Berne : Office fédéral de l'environnement OFEV.

Développer l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti implique aussi la nécessité de construire davantage dans des endroits affectés par le bruit. Il en résulte un conflit d'objectifs entre le besoin de tranquillité de la population et la volonté de faire vivre davantage de personnes dans un même espace.

Une évaluation de l'exécution des art. 22 et 24 LPE montre que les constructions et les classements en zone à bâtir sont autorisés dans la plupart des cas dans l'intérêt du développement de l'urbanisation, en particulier grâce à l'octroi de dérogations¹¹. Quand le terrain constructible est limité et la demande de logements élevée, un permis de construire n'est que rarement refusé sur la base de la législation sur le bruit. Si davantage d'exceptions sont accordées, il est toutefois plus difficile d'atteindre les objectifs sanitaires en matière de protection contre le bruit.

Dans le cadre du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, la qualité sonore des espaces ouverts gagne en importance. Elle se distingue par exemple par le fait qu'il est possible de discuter à deux dans un espace ouvert et que les sons perçus diffèrent sensiblement d'un environnement ressenti comme bruyant. Les espaces ouverts servant aux loisirs de proximité de la population gagneront en importance avec la densification croissante¹². Ils devront notamment être créés au regard de la planification des espaces ouverts¹³, de la promotion de la santé¹⁴, d'un développement de l'urbanisation adapté aux changements climatiques¹⁵ et de la planification des réseaux de cheminements piétons¹⁶. Mais il manque jusqu'ici des directives concernant l'évaluation acoustique de la qualité des espaces ouverts ainsi que des prescriptions pour pouvoir l'exiger.

Il en résulte deux cas de figure :

- Les constructions et les classements en zone à bâtir au profit d'objectifs d'aménagement du territoire sont autorisés lorsqu'aucune protection suffisante contre le bruit ne peut être garantie. Dans ces cas-là, il manque aussi des dispositions légales permettant d'exiger des espaces ouverts qui serviraient à la détente et apporteraient une contribution importante à la qualité de vie dans un environnement affecté par le bruit.
- Les constructions et les classements en zone à bâtir ne sont pas autorisés – ce qui signifie que les objectifs en matière d'aménagement du territoire doivent être révisés à la baisse.

La solution proposée répond aux deux cas de figure.

¹¹ Rieder et al., 2011. Évaluation de l'exécution des articles 22 et 24 de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) et des articles 29, 30 et 31 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB). Berne : Office fédéral de l'environnement OFEV.

¹² Walker et al., 2012. L'avenir du paysage acoustique suisse : une analyse de mégatendances à long terme. Berne : Office fédéral de l'environnement OFEV.

¹³ Aellig, 2014. Les espaces ouverts dans les agglomérations. Berne : Office fédéral du développement territorial ARE, Office fédéral du logement OFL.

¹⁴ Conseil fédéral, 2019. Politique de la santé : stratégie du Conseil fédéral 2020-2030. Berne.

¹⁵ Weber et al., 2018. Quand la ville surchauffe – Bases pour un développement urbain adapté aux changements climatiques. Connaissance de l'environnement. Berne : Office fédéral de l'environnement OFEV.

¹⁶ Sigrist et al., 2015. Réseaux de cheminements piétons. Guide de recommandations de la mobilité douce n° 14. Berne : Office fédéral des routes OFROU.

1.1.1.4 Liens entre l'aménagement du territoire et la lutte contre le bruit

L'aménagement du territoire et la lutte contre le bruit ont de larges points communs et des buts similaires. L'aménagement du territoire permet d'éviter des conflits liés aux nuisances sonores, ou du moins de les pacifier, dans le cadre des plans sectoriels, des plans directeurs et des plans d'affectation communaux. En même temps, il tire profit de la lutte contre le bruit, car un environnement calme est une composante essentielle de la qualité de l'habitat et augmente la marge de manœuvre en matière de planification.

L'aménagement du territoire et la lutte contre le bruit s'influencent mutuellement : le bruit et d'autres facteurs acoustiques tels que le type et la diversité des bruits ont un impact notable sur la satisfaction procurée par un logement et influent sur la volonté d'une personne d'habiter un endroit précis¹⁷. Quiconque peut se le permettre déménage dans des endroits calmes¹⁸. Le bruit influence donc aussi la valeur des logements et constitue un facteur d'implantation important.

De même, le calme augmente l'attractivité des espaces ouverts (urbains). L'importance des espaces ouverts qui servent à la détente et répondent aux besoins de calme de la population est jugée élevée dans les enquêtes¹⁹. Les propriétés acoustiques comptent pour la population parmi les « caractéristiques des terrains privilégiées pour les loisirs de proximité »²⁰. En outre, l'acceptation du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti augmente lorsque celui-ci gagne en tranquillité²¹.

Les espaces verts à proximité du lieu d'habitation réduisent les nuisances dues au bruit du trafic routier et ferroviaire²². Les espaces verts et les parcs ouverts au bord de l'eau, mais aussi les forêts et les parcs urbains, sont ressentis comme des espaces ouverts servant à la détente et sciemment recherchés pour des activités sociales, récréatives et régénératrices²³. Cela vaut aussi bien pour les grands que pour les petits espaces ouverts qui, mis en réseau, peuvent constituer une offre cohérente de loisirs de proximité. L'important est que de tels espaces ouverts soient accessibles à pied et situés à proximité du lieu d'habitation²⁴.

¹⁷ NZZ, 2018. Immo-Barometer 2018. Die Forschungsreihe der NZZ zum Thema Wohnen in der Schweiz – Ausgabe Nr. 20. Zurich: NZZ Media Solutions.

¹⁸ Rappi et al., 2011. Ruhe bitte! Wie Lage und Umweltqualität die Schweizer Mieten bestimmen. Zurich: Zürcher Kantonalbank.

¹⁹ Schaub, 2018. Univox Umwelt. Fragen Bundesamt für Umwelt. Zurich: gfs.

²⁰ Buchecker et al., 2013. Relevé dans l'espace des loisirs de proximité. Notice pour le praticien 51. Birmensdorf : Institut fédéral de recherches WSL.

²¹ Suter et al., 2014. Akzeptanz der Dichte. Zurich: Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich.

²² Schäffer et al., 2020. Einfluss von «Grün» im Wohngebiet auf die Verkehrslärmbelastung. Schlussbericht CompenSENSE (Macht Kompensation Sinn?). Zurich: Empa.

²³ Steiner et al., 2019. Kompensation von erhöhten Lärmbelastungen – Kurzbefragung. Berne : Office fédéral de l'environnement OFEV.

²⁴ Berchtold et al., 2018. Akustische Entlastungsorte in städtischen Gebieten - Eine integrierte Methode am Fallbeispiel Grünwinkel Karlsruhe. Berne : Office fédéral de l'environnement OFEV.

1.1.1.5 Objectifs

La nouvelle réglementation a pour objectif :

- que les personnes soient suffisamment protégées contre le bruit dans leur logement et son environnement immédiat ;
- que des espaces verts servant à la détente se trouvent à proximité ;
- que la qualité de l'habitat du point de vue sonore soit améliorée et
- qu'il soit possible de construire sans autorisation exceptionnelle dans des zones affectées par le bruit.

1.1.2 Sites contaminés

1.1.2.1 État de la gestion des sites contaminés

Au milieu des années 1980, il est apparu de plus en plus clairement que les vestiges de l'industrialisation, en particulier les sites industriels, les aires d'exploitations et les décharges, causaient des atteintes nuisibles à l'environnement. Les deux décharges de déchets spéciaux de Kölliken et de Bonfol polluaient les eaux souterraines locales, et les nuisances à l'environnement induites par le grave incendie ayant ravagé un entrepôt du groupe Sandoz sur le site industriel de Schweizerhalle faisaient la une des médias. La législation sur la protection des eaux d'alors ne permettait pas d'investiguer ni d'évaluer les sites. C'est pourquoi la section 4 « Assainissement de sites pollués par des déchets » a été introduite dans la LPE au milieu des années 1990, devenant la pierre angulaire de la législation sur les déchets. L'entrée en vigueur en 1998 de l'ordonnance du 26 août 1998 sur les sites contaminés (OSites ; RS 814.680), la création en 2001 d'un fonds à affectation liée alimentée via des taxes sur les déchets en vue de soutenir les cantons et les communes (fonds OTAS) ainsi que la publication successive des aides à l'exécution y afférentes ont permis d'engager, à la fin des années 1990, la lutte contre les vestiges du passé.

La législation sur les sites contaminés règle les responsabilités, les procédures, les objectifs et les priorités en matière d'assainissements ainsi que le financement de la gestion des sites contaminés. Conformément à la volonté du Conseil fédéral et du Parlement (cf. point 8.5 du rapport explicatif de 1997 concernant l'entrée en vigueur de l'OSites), les sites nécessitant un assainissement (sites contaminés) doivent être assainis en l'espace d'une à deux générations. Dans les années qui ont suivi, 38 000 sites ont été saisis au total dans les cadastres fédéraux et cantonaux des sites pollués. Il en est ressorti que quelque 16 000 d'entre eux nécessitaient une investigation et 4000, un assainissement. L'exécution incombe aux cantons ainsi qu'aux trois offices et au département fédéraux propriétaires de sites pollués (Office fédéral des routes, Office fédéral des transports, Office fédéral de l'aviation civile et Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports), avec

lesquels l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) collabore étroitement et a convenu de toutes les révisions législatives.

Ni la LPE ni l'OSites ne fixent d'échéance pour la fin des mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement des sites pollués. Ceci bien qu'il avait été annoncé en 1998 dans la proposition au Conseil fédéral ainsi que dans le communiqué aux médias sur l'entrée en vigueur de l'OSites et en 2013 dans le rapport du Conseil fédéral sur la révision de la LPE (iv. pa. Recordon 11.466) que la gestion des sites contaminés devait être achevée en l'espace d'une à deux générations. L'existence et le financement du fonds de l'ordonnance du 26 septembre 2008 relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés (OTAS ; RS 814.681), créé sur la base de l'art. 32e LPE, ne sont pas non plus limités dans le temps.

Les organes d'exécution connaissent la pression temporelle exercée en matière de gestion des sites pollués. Dans le commentaire de l'art. 32c LPE, ch. 19, et dans l'aide à l'exécution « Évaluation des variantes d'assainissement », deux générations (initialement même le temps d'une génération) sont indiquées comme objectif pour la mise en œuvre des assainissements à compter de l'entrée en vigueur de l'OSites.

Depuis quelques années, OFEV réalise des relevés dans les cantons sur l'état de la gestion des sites pollués sur la base de l'art. 21, al. 1 et 1^{bis}, OSites. De plus, une enquête a été menée en avril 2020 auprès des services spécialisés des cantons. Le résultat est le suivant :

- Sur les quelque 16 000 sites classés initialement comme nécessitant une investigation, un tiers n'ont pas encore été investigués au bout d'une vingtaine d'années de gestion des sites pollués. D'ici 2025, seuls 9 des 26 cantons auront investigué l'ensemble des sites nécessitant une telle mesure et les auront classés par rapport à leur besoin d'assainissement. Les autres cantons n'achèveront leurs travaux que plusieurs années voire décennies plus tard.
- Le nombre de sites nécessitant un assainissement avait été estimé à 4000, dont seuls 1500 environ sont déjà assainis. La moitié des cantons ne parviendront pas à engager les mesures d'assainissement avant 2040. L'assainissement des derniers sites contaminés ne commencera probablement qu'après 2060.

L'évaluation de ces données montre que les délais prévus par la Confédération pour l'investigation et l'assainissement des sites pollués, à savoir une à deux générations à compter de l'entrée en vigueur de l'OSites, ne pourront pas être respectés.

Cette situation tient notamment au fait qu'en vertu des priorités établies par les autorités cantonales d'exécution, la gestion des sites pollués atteint souvent ses limites en raison de ressources en personnel limitées. Cet état de fait conduit, d'une part, aux retards précités et, d'autre part, à ce que la gestion soit plus réactive que proactive, c'est-à-dire qu'elle se limite souvent aux sites sur lesquels des projets de construction sont prévus, sans fixer de priorités concernant les risques environnementaux découlant des sites pollués, comme le prévoit la LPE. Il s'ensuit que des sites contaminés ayant un impact important sur l'environnement ne sont peut-être

identifiés et assainis qu'ultérieurement et que l'environnement subit des dommages ou est menacé pendant une longue période.

À fin 2020, près de 330 sites assainis (sur 1500) étaient des aires d'exploitations et, parmi eux, seules 48 demandes d'indemnités OTAS avaient été déposées, car les pollueurs n'avaient pas pu être identifiés ou étaient insolvables. Pour les cantons jadis fortement marqués par l'industrie (p. ex. l'industrie horlogère dans le canton du Jura), la gestion retardée de ces sites peut s'expliquer par le fait que de tels assainissements ne sont entrepris que lentement faute de ressources financières. Et ce, parce qu'en vertu de l'art. 32d, al. 3, LPE, la collectivité publique (c.-à-d. les cantons) est tenue de prendre à sa charge la part de frais restante, déduction faite de l'indemnité OTAS. Dans sa réponse du 25 novembre 2020 à l'interpellation Baume-Schneider 20.4164, le Conseil fédéral a annoncé son intention d'augmenter la participation du fonds OTAS de 40 à 60 % en pareils cas pour décharger les cantons.

Fait symptomatique de la lenteur de la gestion des sites pollués, le fonds OTAS disposait d'un excédent de 294 millions de francs à la fin de l'année 2020, dont 116 millions correspondent aux indemnités allouées. La lenteur de la gestion des sites entraîne une baisse des demandes d'indemnités OTAS et donc une diminution des dépenses par rapport à ce qui avait été prévu au moment de la détermination des recettes.

La présente modification de la LPE a pour but d'accélérer la gestion des sites pollués ; à cette fin, les indemnités OTAS sont accordées de manière limitée dans le temps et les cantons, en tant qu'autorités d'exécution, bénéficient d'un soutien par le biais du fonds pour le financement des ressources en personnel nécessaires.

1.1.2.2 Indemnité pour les installations de tir à 300 m

En Suisse, quelque 4000 installations de tir sont recensées dans les cadastres des sites pollués ; un tiers d'entre elles sont des installations de tir à 300 m. En raison de leur pollution aux métaux lourds (notamment plomb et antimoine), les buttes de tir sont considérées comme des sites pollués ; les sols ainsi que les eaux superficielles et souterraines peuvent dès lors subir des atteintes nuisibles dans ce périmètre. Jusqu'à présent, seules environ 1000 installations de tir ont été assainies. Le système d'indemnisation initialement défini dans l'OSites prévoyait des indemnités à hauteur de 40 % pour l'assainissement de ces sites, au même titre que pour les autres mesures. En 2006, un montant forfaitaire de 8000 francs par cible a été introduit. Néanmoins, ce montant n'a pas conduit à la simplification et à l'allègement de la procédure espérés, car le nombre de cibles s'est révélé difficile à déterminer pour une grande partie des installations. De plus, selon les cantons, il conduit à une répartition inéquitable des moyens provenant du fonds OTAS.

En vertu de l'art. 32e, al. 4, let. c, LPE, les indemnités versées pour l'assainissement des installations de tir à 300 m correspondent à un montant forfaitaire de 8000 francs par cible, et non pas à 40 % des coûts imputables comme c'est le cas pour les autres sites contaminés éligibles. Cette disposition a été définie dans le cadre de l'initiative parlementaire « Assainissement des buttes de tir. Prolongation du délai jusqu'en 2012 » pour simplifier la procédure d'indemnisation. Le montant de 8000 francs

s'explique par l'hypothèse selon laquelle les frais d'assainissement moyens étaient d'environ 20 000 francs par cible pour les installations de tir à 300 m ; ce montant de 8000 francs correspond donc à 40 % des coûts totaux.

Les assainissements d'installations de tir à 300 m effectués ces dernières années montrent que les coûts par cible varient considérablement d'une installation à l'autre. En outre, les assainissements de petites installations et de celles dont l'accès à la butte de tir est difficile (comme dans les régions de montagne) engendrent souvent des coûts nettement plus élevés et sont désavantagés avec le forfait par cible. Pour les grandes installations qui comptent plus de quinze cibles, il faut s'attendre la plupart du temps à des frais d'assainissement plus faibles, ce en quoi elles sont favorisées par le forfait par cible. Le principe actuel d'indemnisation par cible entraîne par conséquent une répartition inéquitable des moyens provenant du fonds OTAS et n'a pas conduit à la simplification et à l'allègement de la procédure espérés, car le nombre de cibles s'est révélé difficile à déterminer pour une grande partie des installations. En effet, ce nombre a diminué au fil du temps, des cibles provisoires ont été installées pour les grands événements et les cibles comme les buttes de tir ont été en partie renouvelées.

La motion Salzmann 18.3018 exige que les indemnités versées pour l'assainissement des installations de tir à 300 m ne s'élèvent plus à un montant forfaitaire de 8000 francs par cible mais, comme c'est le cas pour les autres installations de tir, à 40 % des coûts imputables. Le 25 avril 2018, le Conseil fédéral a proposé d'adopter la motion, qui a ensuite été adoptée par le Conseil national le 15 juin 2018 et par le Conseil des États le 28 novembre 2018.

1.1.2.3 Sols pollués et enfants en bas âge

En outre, il est urgent de prendre des mesures concernant les sols pollués où des enfants en bas âge jouent régulièrement.

Sur des sols pollués, les enfants en bas âge avalent potentiellement tellement de particules du sol contenant du plomb ou d'autres substances nocives que le développement de leur cerveau peut être altéré. Diverses études ont démontré que de faibles quantités de particules polluées peuvent déjà suffire pour provoquer de tels dommages²⁵. Les dispositions en vigueur dans l'OSites et dans l'ordonnance du 1^{er} juillet 1998 sur les atteintes portées aux sols (OSol ; RS 814.12) sont peu coordonnées, engendrent des incohérences dans la pratique et protègent trop peu les enfants en bas âge des risques pour leur santé.

- Les sites dans les jardins privés et familiaux, sur des places de jeux et d'autres lieux où des enfants jouent régulièrement, sont considérés comme des sites pollués au sens de l'OSites si la pollution provient de déchets et présente une étendue limitée (sites de stockage définitifs, aires d'exploitations, lieux d'accident). En cas d'assainissement nécessaire, il est obligatoire de décontaminer le site ou d'empêcher durablement, par des mesures appropriées, la dissémination des

²⁵ cf. p. ex. Scientific opinion on lead in food, EFSA Panel on contaminants in the food chain. EFSA Journal 8, 1570. Consultable en ligne sous : <http://www.efsa.europa.eu/de/scdocs/doc/1570.pdf>

substances dangereuses pour l'environnement (confinement). Les obligations de prise en charge des frais usuelles dans la législation sur les sites contaminés fixées à l'art. 32d LPE sont applicables. En conséquence, les coûts sont imputés à la personne à l'origine de la pollution en raison de son comportement et au détenteur du site (perturbateur par situation). Si ces personnes ne peuvent être identifiées ou sont insolvables, la collectivité publique compétente doit prendre à sa charge leur part de frais. Les assainissements relevant de la législation sur les sites contaminés constituent ainsi une solution durable du problème.

- À l'inverse, il y a les surfaces régulièrement utilisées par des enfants et présentant des pollutions du sol dites « diffuses ». Il s'agit par exemple d'un certain nombre de sols en milieu urbain contenant des dépôts de polluants atmosphériques provenant de la circulation routière et de cheminées, mais aussi de sols dans des jardins privés qui, pendant des décennies, ont été fertilisés avec les cendres de charbon et de bois issues de chauffages utilisés couramment jusqu'au milieu du XX^e siècle. Ces sols doivent être évalués à l'heure actuelle sur la base de l'OSol. En cas de dépassements du seuil d'assainissement, une interdiction d'utilisation est prononcée pour ces sols ; l'OSol ne prévoit pas de mesures de décontamination ou de confinement. Le détenteur du site ne peut faire exécuter ces mesures que sur une base volontaire et à ses frais. Selon le cadre juridique actuel, l'autorité chargée de veiller à la protection de l'environnement devrait ainsi interdire aux enfants en bas âge de jouer sur ces surfaces, contrôler le respect de cette interdiction et la mettre en œuvre le cas échéant. L'expérience montre que ces interdictions ne sont ni acceptables pour les propriétaires et les parents concernés, ni réalisables pour l'autorité d'exécution. Dans la pratique, les interdictions d'utilisation prononcées par les autorités ne sont pas contrôlées et mises en œuvre de manière systématique, mais plutôt par sondage en cas d'opportunité, le cas échéant.

Ces sols présentent des risques pour les enfants, indépendamment de l'origine de la pollution. Les autorités d'exécution critiquent depuis longtemps les mesures divergentes, selon que l'une ou l'autre ordonnance est applicable. Enfin, une différence de traitement est également discutable d'un point de vue éthique.

C'est pourquoi un groupe de travail de l'OFEV et de la Conférence des chefs des services de la protection de l'environnement (CCE) a procédé à une analyse de la situation au cours de l'année 2020 et examiné les possibilités d'amélioration. Les modifications de la LPE proposées sur cette base prévoient une différenciation entre les sols dans le domaine public et les sols privés. En cas de soupçon de pollution des sols, les places de jeux et les espaces verts dans le domaine public doivent être impérativement investigués et assainis le cas échéant, le fonds OTAS participant à hauteur de 60 % des coûts. Pour les sols privés, de telles mesures restent facultatives. Contrairement à la situation actuelle, le fonds OTAS participera aux frais d'assainissement, et ce à hauteur de 40 %.

La participation financière du fonds OTAS nécessite une nouvelle base légale, qui est créée dans le cadre de la présente modification de la LPE.

Pour estimer le nombre de sites nécessitant un assainissement en Suisse, avec des sols où des enfants en bas âge jouent régulièrement, l'OFEV a procédé à une modé-

lisation des surfaces basée sur le système d'information géographique (SIG) et, avec des représentants de la CCE, a formulé des hypothèses sur la pollution des sols attendue. L'estimation repose sur les hypothèses suivantes.

- Sont considérés comme des enfants en bas âge les enfants ayant entre un et trois ans. À cet âge-là, les enfants passent par la « phase orale », durant laquelle ils mettent la main dans la bouche. Par rapport aux autres tranches d'âge, les enfants âgés d'un à trois ans avalent les plus grandes quantités de poussière et de particules du sol. De plus, c'est la tranche d'âge pour laquelle on dispose de la plupart des données toxicologiques et sur laquelle repose la définition des valeurs d'assainissement.
- « Jouer régulièrement » signifie que les mêmes enfants passent du temps plusieurs fois par semaine à jouer par terre sur la surface concernée et avalent chaque jour 0,25 g de terre. La fréquence quotidienne est plutôt élevée au regard des mois d'hiver en Suisse. Dans le même temps, le taux d'absorption calculé est plutôt bas. En effet, l'expérience montre que dans une seule phase de jeu, un enfant peut parfois avaler 2 g de terre, ce qui correspond selon les hypothèses des modèles à la charge d'une semaine entière.
- Pour délimiter les sols où des enfants jouent régulièrement, l'OFEV a croisé les données SIG de trois sources officielles : la Statistique suisse des zones à bâtir, le Registre fédéral des bâtiments et logements ainsi que la Mensuration officielle suisse. De la superposition de ces trois ensembles de données résulte la surface de tous les jardins pour les bâtiments ayant un usage d'habitation total ou partiel. De plus, ces jardins peuvent être divisés selon les périodes de construction « avant 1920 », « de 1920 à 1960 » et « après 1960 ».
- Sur la base des rapports des dernières décennies sur les investigations du sol en sa possession, l'OFEV a évalué les probabilités de pollution escomptées. En complément, le Centre de compétences sur les sols a analysé les données pédologiques cantonales du Système national d'information pédologique (NABODAT) et des bases de données cantonales. Même si ces données ne constituent pas d'échantillons aléatoires ou représentatifs des charges de substances polluantes présentes dans les jardins pertinents pour les enfants, les analyses indiquent que la probabilité d'une atteinte augmente avec la durée d'utilisation. En Suisse, les sols semblent présenter nettement plus souvent des teneurs critiques en polluants dans les centres que dans les zones bâties au cours des dernières décennies.
- Les rapports d'analyse mentionnent presque partout que la cause principale de fortes atteintes aux sols dans les espaces urbanisés est leur exploitation, concrètement la fertilisation avec les cendres de charbon et de bois pendant des décennies. Les émissions provenant de la circulation routière et de sources diffuses similaires ne provoquent que dans de rares cas des atteintes d'un degré critique pour les enfants en bas âge.
- Les sols occupés avant 1960 peuvent présenter des dépassements des valeurs de concentration du plomb, des HAP et du B(a)P proposées dans le cadre de la ré-

vision de l'OSites à l'été 2019²⁶. Ceci signifie que les enfants en bas âge sont exposés à un risque pour leur santé en jouant sur ces sols. Ça et là, des surfaces plus récentes peuvent aussi être polluées, soit parce que les matériaux terreux ont été acheminés depuis d'autres sites, soit parce qu'il y a déjà eu des atteintes portées au sol avant 1960 sur les surfaces non construites.

- Comme il manque des données fiables et représentatives sur l'étendue des atteintes portées aux sols et sur le besoin d'assainissement, le groupe de travail OFEV-CCE a calculé une fourchette d'atteintes possibles :
 - marge inférieure de la fourchette : besoin d'assainissement pour 10 % des surfaces bâties avant 1920 et 1 % des surfaces bâties entre 1920 et 1960.
 - marge supérieure de la fourchette : besoin d'assainissement pour 25 % des surfaces bâties avant 1920 et 5 % des surfaces bâties entre 1920 et 1960.
- Dernière hypothèse, il convient d'admettre la possibilité que des enfants en bas âge jouent sur deux tiers de la surface de chaque jardin.

À l'échelle nationale, il résulte d'après ces modélisations une surface totale de 19 000 ha adaptée aux enfants en bas âge qui y jouent régulièrement pour laquelle des atteintes portées aux sols ne sauraient être exclues, ainsi qu'une surface à assainir de 900 à 2500 ha.

1.1.3 Taxes d'incitation

Dans le but de réduire les émissions d'oxydes de soufre lors de la combustion de l'huile de chauffage « extra-légère » dans les installations de combustion et lors de la combustion de l'essence et de l'huile diesel dans les moteurs, des taxes d'incitation sur la teneur en soufre de ces combustibles et carburants ont été inscrites dans la LPE. L'introduction d'une taxe d'incitation sur la teneur en soufre de l'huile de chauffage « extra-légère » a été décidée par l'Assemblée fédérale le 21 décembre 1995. En vertu de l'art. 35b, une taxe doit être versée sur l'huile de chauffage « extra-légère » d'une teneur en soufre supérieure à 0,1 % (% masse) ou 1000 mg/kg qui est importée ou fabriquée sur le territoire suisse. Le Conseil fédéral a mis en vigueur l'ordonnance correspondante (RS 814.019) le 1^{er} janvier 1998. L'introduction d'une taxe sur l'essence et l'huile diesel soufrées a été décidée par l'Assemblée fédérale le 20 juin 2003. La teneur à partir de laquelle il est nécessaire de s'acquitter d'une taxe a été fixée à 0,001 % ou 10 mg/kg. Le Conseil fédéral a mis en vigueur l'ordonnance correspondante (RS 814.020) le 1^{er} janvier 2004.

Dans le cadre de l'application de l'impôt sur les huiles minérales, la perception des taxes n'entraîne pas de coûts supplémentaires importants. Les recettes sont redistribuées à la population avec les recettes de la taxe d'incitation sur les composés orga-

²⁶ Cette révision doit permettre de réduire les valeurs de concentration du plomb de 1000 mg/kg à 300 mg/kg, de HAP de 100 mg/kg à 10 mg/kg et de B(a)P de 10 mg/kg à 1 mg/kg. Cf. « Paquet d'ordonnances environnementales du printemps 2020 », consultable en ligne sous : <https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2019.html#UVEK>.

niques volatils (COV) par le biais d'une compensation des primes d'assurance-maladie. Ces taxes ont permis d'obtenir un effet d'incitation et de réduire les émissions correspondantes à des coûts modérés. Si, avant l'introduction de la taxe sur les combustibles soufrés, de nombreuses livraisons d'huile de chauffage « extra-légère » d'une teneur en soufre supérieure à 0,1 % étaient encore mises sur le marché, seules d'infimes quantités annuelles de combustibles et de carburants soufrés ont encore été introduites ou fabriquées après l'introduction de la taxe.

L'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair ; RS 814.318.142.1) fixe des exigences en matière de qualité des combustibles et des carburants et définit notamment leur teneur maximale en soufre admissible. Conformément à l'état de la technique, ces valeurs limites ont été réduites ces dernières années aux valeurs actuelles aussi bien dans l'OPair que dans les prescriptions européennes. À la suite de la révision de l'OPair du 19 septembre 2008, la teneur en soufre ne doit pas dépasser 0,1 % pour l'huile de chauffage « extra-légère » depuis le 1^{er} janvier 2009 en vertu de l'annexe 5, ch. 11, OPair (aujourd'hui annexe 5, ch. 11^{bis}) ; pour l'essence et l'huile diesel, elle n'est plus que de 10 mg/kg en vertu de l'annexe 5, ch. 5 et 6, OPair. En conséquence, les dispositions de la LPE relatives aux taxes d'incitation sur la teneur en soufre des combustibles et des carburants ne sont depuis lors plus applicables, il n'y a plus d'effet d'incitation ni de recettes. En vertu des dispositions déterminantes de l'OPair, seules l'huile de chauffage « extra-légère », l'essence ou l'huile diesel présentant une plus faible teneur en soufre peuvent être encore importées ou mises sur le marché à des fins commerciales.

Les art. 35*b* et 35*b*^{bis} LPE ont montré un effet incitatif important avec un rapport coûts-utilité avantageux et laissé le temps aux entreprises concernées d'adapter leurs processus avant le relèvement des valeurs limites, ce qui a contribué à l'efficacité économique des mesures. Comme les valeurs limites de l'OPair sont désormais inférieures aux valeurs seuil prévues aux art. 35*b* et 35*b*^{bis}, les deux articles peuvent être purement et simplement abrogés. Les ordonnances correspondantes (RS 814.019 et RS 814.020) seront abrogées par la suite par le Conseil fédéral.

1.1.4 Financement de cours de formations initiale et continue

1.1.4.1 Situation juridique actuelle

Conformément à l'art. 74, al. 1 et 2, Cst, la Confédération édicte des prescriptions relatives à la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou gênantes. Elle veille à ce que de telles atteintes soient évitées. Selon l'art. 7, al. 1, LPE, les atteintes portées à l'environnement liées à l'utilisation de substances chimiques parmi lesquelles figurent les produits phytosanitaires (PPh) constituent de telles atteintes.

De plus, conformément à l'art. 24 de la loi du 15 décembre 2000 sur les produits chimiques (LChim)²⁷, le Conseil fédéral fixe les exigences professionnelles requises pour l'utilisation notamment de PPh et règle l'acquisition des connaissances tech-

²⁷ RS 813.1

niques nécessaires. La section 3 de l'ordonnance du 18 mai 2005 sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim)²⁸ précise les exigences dont l'obligation de posséder un permis pour l'utilisation professionnelle des PPh. Les connaissances techniques pour l'obtention d'un permis ainsi que l'obligation des titulaires de permis de suivre une formation continue y sont également réglées.

Par contre, la possibilité de soutenir financièrement des formations pour les utilisateurs de PPh pour professionnels n'existe pas actuellement dans la réglementation.

1.1.4.2 Objectifs de la révision

L'objectif premier du nouvel al. 1^{bis} de l'art. 49 LPE est de pouvoir soutenir financièrement les formations initiales et continues afin d'atteindre les objectifs du plan d'action visant à la réduction des risques et à l'utilisation durable des produits phytosanitaires visant à réduire de 50 % les risques liés à l'utilisation des PPh. La possibilité pour la Confédération de soutenir financièrement ces formations permettra de garantir une offre de formations adéquates, suffisantes et à coûts modérés provenant simultanément des secteurs privé et public.

Le fait que les formations initiales et continues soient accessibles financièrement à tous les détenteurs de permis PPh contribue à la réduction des risques liés à l'utilisation des PPh et donc à la protection de l'environnement.

A. Mise en œuvre du Plan d'action PPh du Conseil fédéral

Le 6 septembre 2017, le Conseil fédéral a adopté un plan d'action visant la réduction des risques et l'utilisation durable des PPh (Plan d'action PPh)²⁹ suite au rapport du 21 mai 2014 du Conseil fédéral « Évaluation du besoin de plan d'action visant à la réduction des risques et à l'utilisation durable des PPh » (en réponse au postulat Moser 12.3299). Le succès du Plan d'action PPh dépend essentiellement des bonnes pratiques et usages des utilisateurs de PPh. Il revient aux praticiens de décider si le recours aux PPh est nécessaire ; ils ont aussi la responsabilité d'en faire le meilleur usage possible. La formation et le perfectionnement sont par conséquent des éléments décisifs pour parvenir à réduire les risques.

Ainsi, deux mesures³⁰ importantes du Plan d'action PPh de 2017 du Conseil fédéral portent sur l'amélioration des compétences des titulaires de permis PPh : l'une vise à améliorer les compétences lors de l'acquisition du permis PPh et l'autre doit leur permettre d'actualiser régulièrement lesdites compétences grâce à une formation continue obligatoire. Le nouvel al. 1^{bis} de l'art. 49 LPE est nécessaire pour permettre à l'OFEV en tant qu'autorité de régulation des permis PPh de mettre en œuvre ces deux mesures³⁵ et d'indemniser les frais de formations liées aux permis PPh.

²⁸ RS 814.81

²⁹ Plan d'action visant à la réduction des risques et à l'utilisation durable des produits phytosanitaires, Rapport du Conseil fédéral du 6 septembre 2017.

³⁰ Mesures du Plan d'action PPh du Conseil fédéral : 6.3.1.1 « Formation continue obligatoire pour l'application professionnelle de PPh » et 6.3.1.3 « Renforcement des connaissances sur l'utilisation de PPh dans la formation professionnelle initiale et supérieure ».

B. Les détenteurs de permis UE/AELE

Les permis UE/AELE sont reconnus comme équivalents au permis suisse (art. 8, al. 2, ORRChim). Dans le cadre du Plan d'action PPh, il est prévu de mettre sur pied pour les détenteurs de permis UE/AELE qui désireraient échanger leur permis contre un permis suisse, une formation complémentaire sanctionnée d'un examen validant leurs connaissances de la législation suisse sur les PPh, la protection des utilisateurs et la protection de l'environnement en vue de l'obtention du permis suisse. Le nouvel art. 49, al. 1^{bis}, LPE doit permettre à la Confédération d'organiser et, au besoin, d'indemniser partiellement cette formation complémentaire.

C. Les détenteurs de permis PPh dans les domaines spéciaux

L'obligation de détenir un permis pour les utilisations professionnelles et commerciales de PPh (permis PPh) selon l'art. 7 ORRChim datent de 2005 et ce pour tous les domaines d'utilisation : l'agriculture, l'horticulture, l'économie forestière et les domaines spéciaux. Dans les domaines spéciaux (p. ex. : conciergerie), la participation financière de la Confédération aux coûts de l'organisation des formations initiales et continues est nécessaire pour rendre accessible financièrement aux utilisateurs le permis PPh. En effet, les coûts de formations sont bien plus élevés dans ce domaine en raison d'un nombre limité de candidats au permis et de l'impossibilité de se former lors d'une formation initiale comme c'est le cas dans les autres domaines. Par exemple, les formations dispensées par les écoles professionnelles cantonales pour devenir agriculteur permettent d'acquérir par la même occasion les connaissances pour obtenir le permis PPh ; les futurs titulaires de permis PPh pour l'agriculture n'ont donc pas de formations initiales supplémentaires et payantes à faire, ils peuvent directement passer l'examen pour le permis, ce qui n'est pas le cas dans les domaines spéciaux.

1.1.5 Systèmes d'information et de documentation

En matière de protection de l'environnement, comme dans d'autres domaines, la numérisation des procédures réalisées actuellement sur papier en vertu de la législation en vigueur s'impose, comme les procédures d'autorisation et de notification dans le cadre de la gestion de substances, d'organismes et de déchets. L'art. 59^{bis} LPE crée la base légale formelle pour ancrer dans la législation le programme « eGovernment DETEC » dans le domaine environnemental. Les systèmes d'information et de documentation servent à la réalisation des procédures, à la gestion des affaires et au traitement des données par voie électronique.

1.1.6 Droit pénal

Le droit pénal suisse de l'environnement est réglé dans différentes lois et s'est développé de manière hétérogène pendant des décennies. Une expertise réalisée par l'Université de Berne sur mandat de l'OFEV (Hilf/Vest, expertise « Droit pénal de l'environnement », 2016) a montré qu'il était nécessaire de procéder à des adaptations et à des actualisations dans plusieurs domaines du droit pénal suisse de

l'environnement. Les experts ont notamment identifié les besoins d'adaptation suivants.

Incohérences et lacunes dans le droit pénal :

- répression différente d'agissements pourtant équivalents ;
- couverture insatisfaisante de l'ensemble des comportements punissables.

L'importance grandissante d'une lutte efficace contre la criminalité environnementale par métier ou en bande justifie notamment le présent projet de révision. Durant la dernière décennie, la criminalité environnementale a rapporté des milliards à l'échelle mondiale et est devenue l'un des principaux secteurs d'activité de la criminalité organisée (cf. Interpol/RHIPTO/GI, World Atlas of Illicit Flows 2018). Des initiatives ont donc été lancées aux niveaux national et international afin de contrer cette évolution. Le renforcement du droit pénal correspondant en fait partie.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

1.2.1 Bruit

Dans le cadre de l'examen des solutions envisageables, l'OFEV a bénéficié du soutien d'un groupe d'accompagnement composé de représentants des villes et des cantons (point 2.1) ainsi que d'experts en matière d'aménagement du territoire et de protection contre le bruit. Il a en outre réalisé une évaluation économique des mesures et des objectifs environnementaux (VOBU) (chap. 6).

1.2.1.1 Solutions étudiées

Les solutions commentées ci-dessous ont été étudiées dans le but d'adapter les dispositions actuelles en matière de bruit :

Variante zéro : la variante zéro correspond à la réglementation actuelle sans adaptation des art. 22 et 24 LPE.

Variante zéro adaptée : cette variante correspond en principe à la réglementation existante. Les valeurs limites ne devraient toutefois être respectées plus qu'à une seule fenêtre de chaque pièce à usage sensible au bruit et non, comme aujourd'hui, à chaque fenêtre. Cette variante correspond à la pratique de plusieurs cantons en matière d'exécution. Elle a été rejetée, car elle n'offre aucune solution pour les petits logements. En outre, elle ne garantit pas la sécurité de planification souhaitée, car une pesée des intérêts reste nécessaire.

Obligation de déclaration : dans cette variante, les propriétaires seraient tenus, avec le classement en zone à bâtir ou l'octroi du permis de construire, de mentionner l'exposition actuelle au bruit dans le contrat de location ou de vente. Le loueur ou le vendeur d'un logement rendrait ainsi le locataire ou l'acheteur attentif à d'éventuels dépassements des valeurs limites d'exposition et aux risques qui en découlent pour la santé. Cette variante a été rejetée à la quasi-unanimité par le groupe d'accompagnement, au motif que la protection contre le bruit serait ainsi déléguée à des particuliers de manière trop importante. En outre, les acheteurs ou les locataires

n'auraient pas réellement le choix au regard de l'offre restreinte de logements en ville, si bien que la déclaration n'aurait pas d'influence sur le marché.

1.2.1.2 Solution retenue

La solution retenue comprend, d'une part, une nouvelle réglementation concernant les permis de construire (art. 22 LPE). Celle-ci s'appuie sur la proposition du 9 octobre 2019 du Cercle Bruit Suisse (Groupement des responsables cantonaux de la protection contre le bruit) concernant la construction en zones bruyantes. Les critères relevant de la législation sur le bruit pour l'octroi de permis de construire dans des zones affectées par le bruit sont déjà formulés plus clairement dans la loi. La sécurité du droit et de la planification sera ainsi renforcée. Dans le groupe d'accompagnement, cette proposition a été soutenue par les experts cantonaux et communaux en matière d'aménagement du territoire et de protection contre le bruit. La solution retenue propose, d'autre part, une nouvelle réglementation concernant les modifications des plans d'affectation (art. 24 LPE) : s'il y a lieu d'accroître l'espace habitable dans des zones affectées par le bruit par le biais d'un changement d'affectation ou d'un accroissement du degré d'utilisation, cela n'est possible que si un espace ouvert public servant à la détente accessible à pied se trouve à proximité. En outre, des mesures garantissant une qualité de l'habitat appropriée du point de vue sonore doivent être définies dans la planification.

La nouvelle réglementation soutient les stratégies existantes de la Confédération qui contribuent à la qualité du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti. Elle exploite et renforce les synergies avec les réflexions en cours, concernant en particulier le paysage, l'adaptation aux changements climatiques, la biodiversité et la promotion de la santé.

La solution retenue accroît la transparence de la réglementation pour tous les acteurs ainsi que la sécurité juridique. Elle permet notamment de renoncer à la pesée des intérêts qui était nécessaire jusqu'ici pour les autorisations exceptionnelles et à l'accord du canton.

1.2.2 Sites contaminés

1.2.2.1 Délais

La présente modification de loi prévoit l'introduction de délais pour le versement des indemnités OTAS comme instrument d'incitation visant à accélérer la gestion des sites pollués. Deux délais coordonnés pour l'investigation et l'assainissement des sites, dont le respect est lié à une incitation financière, contribueront à ce que la gestion des sites pollués se fasse par étapes et soit accélérée dans la mesure souhaitée.

- Le premier délai vise à limiter dans le temps le droit aux indemnités OTAS pour des mesures d'investigation.
- Le second délai vise à limiter dans le temps le droit aux indemnités OTAS pour des mesures d'assainissement.

Le délai concernant les mesures d'investigation est respecté si l'appréciation des besoins de surveillance et d'assainissement au sens de l'art. 8 OSites est effectuée avant son expiration. Pour les mesures d'assainissement, le suivi visé à l'art. 19 OSites, c'est-à-dire la preuve que les objectifs de l'assainissement ont été atteints, serait en principe le jalon idéal pour le contrôle du respect des délais. Pour la plupart des assainissements effectués avec des mesures de décontamination rapidement réalisables, le contrôle du respect des délais serait aussi possible avec ce jalon. Pour les assainissements par confinement, la réalisation des objectifs de l'assainissement ne peut être prouvée le cas échéant que dans les 10 à 20 ans, voire encore après dans des cas extrêmes. L'éventuel allongement du délai de clôture alors nécessaire ne favoriserait pas l'accélération souhaitée pour les cas bien plus nombreux qui portent sur des mesures de décontamination. C'est pourquoi les délais sont considérés comme respectés si les investigations sont terminées avant l'expiration du délai en 2028 et les mesures constructives d'assainissement avant l'expiration du délai en 2040.

1.2.2.2 Hausse des indemnités pour les coûts de défaillance liés à l'assainissement d'aires d'exploitations

La hausse des indemnités versées pour l'assainissement d'aires d'exploitations pour lesquelles les pollueurs ne peuvent pas être identifiés ou sont insolvables est un moyen efficace, en plus des nouveaux délais, pour accélérer l'assainissement de tels sites et éliminer plus rapidement les atteintes à l'environnement.

L'administration a examiné si l'augmentation des indemnités doit aussi s'appliquer aux aires d'exploitations où des déchets ont encore été déposés entre le 1^{er} février 1996 et le 1^{er} février 2001. Cette option a été rejetée, car les cantons ont eu assez de temps, depuis l'entrée en vigueur de la LPE en 1983 et de l'ordonnance sur le traitement des déchets³¹ en 1991, pour éviter le dépôt de déchets. Par conséquent, le taux d'indemnisation actuel de 30 % a été maintenu pour les sites où des déchets ont encore été déposés entre le 1^{er} février 1996 et le 1^{er} février 2001.

Comme la modification a été initiée par un membre du législatif, que le Conseil fédéral a déjà donné son accord et que la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a précisé, lors de la séance du 8 décembre 2020 du Conseil des États, que la modification pouvait être inscrite dans la révision de loi, aucune autre variante n'a été étudiée.

1.2.2.3 Indemnités forfaitaires

En plus des indemnités en vigueur, un soutien financier pour la charge administrative doit permettre aux cantons d'augmenter les ressources en personnel des services spécialisés et d'aborder la gestion des sites pollués de manière proactive. Les expériences faites avec les indemnités forfaitaires pour l'établissement dans le délai du cadastre des sites pollués (CSP) montrent que les cantons agissent de manière rapide et engagée quand la mise en œuvre dans les délais est liée à une incitation financière.

31 RS 814.600

Pour l'établissement du CSP, l'art. 32e, al. 3, let. a, LPE prévoyait, en relation avec l'art. 32e, al. 4, let. a, LPE, le versement aux cantons d'un forfait de 500 francs issus du fonds OTAS par site si le détenteur de ce dernier avait eu l'occasion de prendre position avant le 1^{er} novembre 2007. Pour pouvoir bénéficier de ces indemnités, les cantons ont créé des postes temporaires supplémentaires qui leur ont permis de recenser dans les délais près de 95 % des 38 000 sites. La modification de la LPE reprend cette expérience et introduit les forfaits suivants par site :

- 3000 francs pour l'achèvement de l'investigation préalable dans les délais ;
- 5000 francs pour la mise en œuvre dans les délais des mesures d'assainissement des installations de tir ;
- 10 000 francs pour la mise en œuvre dans les délais des mesures d'assainissement des autres sites.

Ces forfaits correspondent à près de 40 % de la charge administrative moyenne des autorités d'exécution et seront versés, en complément des indemnités OTAS actuelles, pour les charges administratives des cantons.

À l'exclusion des installations de tir, les deux forfaits pour l'investigation et l'assainissement peuvent être cumulés. Il est donc possible de solliciter 13 000 francs pour un site qui est investigué puis assaini. La possibilité de moduler les forfaits en fonction de la charge administrative de l'autorité d'exécution a été examinée, mais n'a pas été jugée réalisable. En outre, le dépôt et l'examen des demandes nécessiteraient des ressources en personnel disproportionnées.

Le système d'indemnisation actuel au sens de l'art. 32e, al. 3, LPE permet à la Confédération de verser des indemnités pour les mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement de décharges de déchets urbains, d'installations de tir et de sites présentant des coûts de défaillance ainsi que pour les investigations de sites non pollués. On parle dans ce contexte de cas OTAS. Les indemnités forfaitaires supplémentaires qui sont proposées ici pour compenser la charge administrative des cantons doivent être versées pour tous les sites investigués et assainis. Cette indemnité applicable à tous les sites est judicieuse, car elle incite au traitement dans les délais des cas non OTAS, qui sont comparativement plus fréquents (pour six cas non OTAS, il n'y a en moyenne qu'un cas OTAS). Des délais sans forfait ou avec un forfait uniquement pour les cas OTAS « classiques » pourraient avoir pour corollaire que les cantons traitent ces derniers en priorité, même si des mesures seraient le cas échéant plus urgentes sur d'autres sites du point de vue de la protection de l'environnement.

L'introduction d'indemnités forfaitaires garantit par ailleurs que la Confédération reçoive des informations complètes sur les sites investigués et assainis, qu'il s'agisse de cas OTAS « classiques » ou non. Le suivi dans le domaine des sites contaminés, exigé sous l'angle de la politique financière, est donc amélioré au niveau fédéral.

Pour ne pas désavantager les cantons qui ont poursuivi leurs efforts d'investigation et d'assainissement, les forfaits devront aussi être versés rétroactivement pour les sites qui ont déjà été investigués et assainis. L'établissement et l'examen des demandes, nécessaires pour le versement des forfaits, devront viser la simplicité, raison pour laquelle ils se feront dans le cadre de demandes groupées à l'OFEV.

1.2.2.4 Sols pollués et enfants en bas âge

Les jardins privés, les places de jeux et les espaces verts dont les sols sont à tel point pollués par des substances dangereuses pour l'environnement que la santé des enfants en bas âge qui y jouent régulièrement est mise en danger doivent relever du champ d'application de l'art. 32c LPE et y figurer explicitement comme un type de sites. La surface de sol nécessitant un assainissement, c'est-à-dire la surface présentant des atteintes supérieures aux valeurs de concentration fixées à l'annexe 3, ch. 2, OSites, fait partie du site, peu importe si celui-ci s'étend sur une ou plusieurs parcelles (cf. ATF 1C_464/2018 du 17 avril 2019, consid. 4).

D'un point de vue juridique (constitutionnel), la mention explicite du nouveau type de sites dans la LPE se justifie comme suit :

- Ces sites passent du champ d'application de l'OSol à celui de l'OSites. La mention explicite crée une sécurité juridique, correspond au principe de légalité et permet d'éviter des malentendus.
- La prise en charge des coûts pour ce type de sites est réglée autrement que pour les autres sites pollués (indemnités OTAS à hauteur de 60 % pour l'investigation et l'assainissement des sites publics ou à hauteur de 40 % pour l'assainissement des sites privés au lieu de 30 à 40 % des coûts imputables).

L'investigation et l'assainissement de toutes les surfaces de sols suisses dont la teneur en polluants met en danger la santé des enfants en bas âge qui y jouent sont coûteux (voir le chap. 6 ci-dessous) et seront financés par des contributions du fonds OTAS et, en fonction du droit cantonal, de la collectivité publique compétente. Pour décharger les cantons et les communes, il est prévu de fixer le taux de contribution du fonds OTAS à 60 % pour les sites publics. Le taux usuel de 40 % sera applicable pour l'assainissement des sites privés. Les estimations de l'OFEV montrent que les coûts qui en résultent peuvent être couverts par les recettes existantes et attendues du fonds OTAS. Même si toutes les surfaces de sols dont la teneur en polluants met en danger la santé des enfants en bas âge qui y jouent étaient assainies d'ici 2060 à l'échelle nationale, les mesures pourraient être financées.

Comme alternative à la solution retenue, le groupe de travail OFEV-CCE (voir le point 1.1.1.3) a évalué la proposition initiale de l'OFEV, qui prévoyait une égalité de traitement de toutes les surfaces. Cette proposition aurait obligé les cantons à veiller à ce que tous les sites où des enfants en bas âge jouent régulièrement soient assainis si la pollution des sols entraîne des atteintes nuisibles ou incommodes ou si le risque existe concrètement que de telles atteintes se produisent. L'investigation et l'assainissement des surfaces privées ne se seraient ainsi pas déroulés sur une base volontaire, mais auraient dû être ordonnés par les cantons le cas échéant. Les coûts auraient été imputés à hauteur de 40 % au fonds OTAS et à hauteur de 40 % à la collectivité publique compétente. Cette proposition aurait aussi limité le droit aux indemnités OTAS dans le temps. Les détenteurs de sites auraient ainsi eu une forte incitation financière à procéder à l'investigation de leurs surfaces dans les délais et faire éliminer les éventuelles atteintes portées aux sols. Les détenteurs en retard auraient dû supporter les coûts eux-mêmes. Les représentants de la CCE ont toute-

fois rejeté cette proposition au motif qu'elle n'était ni applicable ni viable financièrement.

Une autre solution étudiée visait à déterminer la nécessité d'inscrire dans la LPE, en plus de la contribution de 40 % du fonds OTAS aux coûts de financement pour les détenteurs privés, un taux de contribution comparable pour la collectivité publique compétente (le canton ou, selon la législation cantonale, aussi les communes). Cet ajout aurait nettement réduit les coûts à la charge des détenteurs privés, ce qui aurait eu un impact positif sur le nombre de sites assainis et des répercussions favorables sur la santé des enfants en bas âge qui y jouent. Cette proposition a aussi été rejetée par les représentants de la CCE pour des raisons d'exécution et de coûts.

1.2.3 Taxes d'incitation

Aucune autre solution n'a été étudiée, car des valeurs limites correspondantes sont entrées en vigueur dans l'OPair le 1^{er} janvier 2009. Les art. 35b et 35b^{bis} ne sont plus applicables et peuvent donc être abrogés.

1.2.4 Financement de cours de formations initiale et continue

Les différentes variantes pour la mise en œuvre des deux mesures 6.3.1.1 et 6.3.1.3 du Plan d'action PPh ont été examinées par une VOBUS³² et ont fait l'objet de nombreuses discussions entre l'OFEV, les cantons et les milieux concernés entre 2017 et 2020.

Une variante étudiée pour les formations continues consistait à laisser l'économie privée s'organiser seule pour proposer des formations. Elle n'a pas été retenue pour trois raisons : les prix des formations obligatoires devraient rester abordables, les formations devraient être équivalentes dans toute la Suisse, et l'offre en formations devrait être à tout moment suffisante pour couvrir tous les détenteurs de permis. Sans un minimum de coordination et de possibilités d'intervention de la Confédération, ces conditions ne peuvent pas être garanties.

Une autre variante consistait à déléguer l'organisation de toutes les formations continues aux cantons. Elle n'a pas été retenue non plus car elle induirait des coûts bien plus importants pour les cantons, sans garantie de transparence et d'équité du système.

Une troisième variante donnait l'entière responsabilité de l'organisation des formations continues à l'OFEV. Elle n'a pas été retenue car elle ne permettait pas une flexibilité par rapport aux différents besoins cantonaux et n'utilisait pas les synergies des formations existantes, ce qui la rendait beaucoup plus onéreuse que les autres.

³² Rapport du EBP du 28.07 2020 « Évaluation économique des modifications des textes législatifs relatifs au permis pour l'utilisation des produits phytosanitaires (PPh) ».

Le rapport de la VOBU a jugé presque équivalentes les deux dernières variantes pour la formation continue, en tenant compte de tous les critères considérés. Une nouvelle solution qui combine ces deux dernières variantes a donc été retenue : une coordination au niveau fédéral avec une offre provenant simultanément des secteurs privé (encadrée par l'OFEV) et public (formations cantonales), garantissant une palette de formations adéquates, suffisantes et à coûts modérés. Cette solution nécessite la présente adaptation de l'art. 49, al. 1^{bis}, LPE pour sa mise en œuvre.

Concernant les permis UE/AELE, leur échange contre un permis suisse relève du DETEC. Si on permettait l'échange des permis UE/AELE sans que les détenteurs acquièrent les connaissances sur la législation suisse sur les PPh, ce manque de connaissance conduirait à augmenter le risque lors de l'utilisation des PPh, ce qui irait à l'encontre de l'objectif du Plan d'action de PPh de réduire les risques de 50 %.

Dans les cas des permis dans les domaines spéciaux, des coûts trop élevés de formations et d'examen pourraient conduire à ce que les utilisateurs de PPh renoncent au permis et utilisent illégalement les PPh.

1.2.5 Systèmes d'information et de documentation

L'OFEV a examiné plusieurs variantes de réglementation dans la LPE des systèmes d'information et de documentation pour la réalisation des procédures, la gestion des affaires et le traitement des données par voie électronique. Il a notamment analysé s'il était nécessaire de régler séparément les systèmes d'information et de documentation pour les différents domaines environnementaux ou s'il était préférable de créer une réglementation générale couvrant tous les domaines. Comme les procédures doivent se faire par voie électronique dans plusieurs domaines, par exemple la gestion de substances, d'organismes et de déchets, et que les systèmes d'information et de documentation sont en principe identiques dans leur conception technique, le choix s'est porté sur une réglementation qui se rapporte à l'ensemble des domaines. La concrétisation des systèmes d'information et de documentation dans les différents domaines environnementaux se fera toutefois au niveau de l'ordonnance. C'est à ce niveau réglementaire qu'il faudra également préciser quels services et quelles personnes ont accès à quelles données.

1.2.6 Droit pénal

Différentes options d'actualisation du droit pénal de l'environnement ont été examinées à l'occasion de la rédaction de l'expertise « Droit pénal de l'environnement ». Les dispositions en vigueur ont été analysées et systématisées selon différents critères (base légale, type de délit, biens juridiques protégés, spécificités liées aux auteurs, forme de délits, structure technique spécifique des agissements).

L'analyse a montré que les dispositions légales spéciales du droit de l'environnement devaient par principe être conservées, mais qu'il était nécessaire de procéder à une adaptation de certaines infractions au droit de l'environnement. L'expertise fait donc des propositions d'adaptation des dispositions pénales de la

LPE allant en ce sens. L'OFEV a examiné ces propositions avec soin en collaboration avec des experts en droit de l'environnement et les a prises en considération de manière adéquate.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

1.3.1 Bruit

Le projet met en œuvre le « Plan national de mesures pour diminuer les nuisances sonores »³³, adopté par le Conseil fédéral le 28 juin 2017, dans le domaine de l'aménagement du territoire.

De plus, il crée des synergies avec d'autres stratégies de la Confédération et soutient :

- la stratégie 2 du « Projet de territoire Suisse » et ses principes d'action, qui visent à développer l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et à intégrer au milieu bâti des espaces libres non construits, des espaces verts proches de l'état naturel et des places publiques attrayantes³⁴ ;
- l'objectif 7 de la « Stratégie du Conseil fédéral en matière de politique de la santé », qui vise à améliorer la santé grâce à un meilleur environnement et en vertu duquel la qualité acoustique est un élément à part entière de la qualité de la nature et du paysage³⁵ ;
- les objectifs 8 et 9 de la « Conception Paysage Suisse », en vertu desquels les paysages urbains doivent faire l'objet d'une densification axée sur la qualité et les espaces verts doivent être préservés. L'objectif se concentre sur les espaces ouverts aménagés, entretenus et proches de la nature dans les paysages urbains³⁶ ;
- la mesure PA2-gb2 de la « Stratégie d'adaptation aux changements climatiques du Conseil fédéral », en vertu de laquelle les espaces ouverts doivent être valorisés dans les zones habitées et les agglomérations. L'objectif est d'améliorer le climat urbain et la qualité de vie des individus grâce à davantage de verdure en ville (espaces verts, façades et toits végétalisés) et à une valorisation des espaces réservés aux eaux ainsi que de soutenir la lutte contre la surmortalité liée à la chaleur³⁷ ;

³³ Conseil fédéral, 2015. Plan national de mesures pour diminuer les nuisances sonores, Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Barazzone 15.3840 du 14 septembre 2015. Berne.

³⁴ Conseil fédéral, CdC, DTAP, UVS, ACS, 2012. Projet de territoire Suisse, version remaniée, Berne.

³⁵ Conseil fédéral, 2019. Politique de la santé : stratégie du Conseil fédéral 2020-2030. Berne.

³⁶ Conseil fédéral, 2020. Conception « Paysage suisse ». Paysage et nature dans les domaines politiques de la Confédération. Berne.

³⁷ Conseil fédéral, 2020. Adaptation aux changements climatiques en Suisse. Plan d'action 2020-2025. Berne.

- l'objectif 8 de la « Stratégie Biodiversité Suisse », qui vise à développer la biodiversité dans l'espace urbanisé. Le but de la mesure est de mieux préserver et mettre en réseau les espaces verts et les espaces non bâtis à l'intérieur des zones urbanisées³⁸.

Aucun conflit d'intérêts avec d'autres stratégies du Conseil fédéral n'a été identifié.

1.3.2 Sites contaminés

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023³⁹ ni dans le projet d'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2019 à 2023⁴⁰.

Dans la « Stratégie Sol Suisse », adoptée par le Conseil fédéral le 8 mai 2020, l'objectif suivant a été défini comme l'un des huit objectifs sectoriels particulièrement pertinents : *Actuellement, la pratique en matière d'exécution dans le domaine des sols pollués et des sites contaminés n'est pas uniforme. Il est donc nécessaire de procéder à un examen et, si nécessaire, à une harmonisation des bases légales.* Le point 5.7 de cette stratégie aborde les atteintes portées aux sols et fixe comme orientation stratégique : *Adapter, le cas échéant, certains textes juridiques sur la base des recommandations de l'évaluation en cours.*

La modification de l'art. 32e LPE est opportune et urgente, car, d'une part, elle permet de mettre en œuvre la motion Salzman 18.3018 « Utilisation correcte des indemnités fédérales destinées à l'assainissement des buttes pare-balles », dont l'urgence a été soulignée par l'interpellation Salzman 19.4415 « Mise en œuvre hésitante de la motion 18.3018 », déposée le 10 décembre 2019. D'autre part, la modification de la LPE doit accélérer au plus vite la gestion des sites pollués pour que l'excédent financier ne continue pas de croître dans le fonds OTAS. En outre, l'introduction de délais de clôture OTAS est dans l'intérêt financier général. Les lignes directrices du Conseil fédéral en matière financière d'octobre 1999 fixent comme principe n° 10 : « Les subventions doivent être limitées dans le temps. [...] Les prestations étatiques donnant lieu à des indemnités doivent si possible être limitées dans le temps. »

Au regard de la mise en danger actuelle de la santé des enfants en bas âge qui jouent sur des sols pollués, les dépenses supplémentaires à la charge du fonds OTAS en lien avec l'assainissement de places de jeux pollués sont opportunes et devraient être rapidement engagées. À noter à cet égard que le fonds OTAS est affecté à un but particulier et financé par le biais d'une taxe sur le stockage définitif des déchets. Les dépenses supplémentaires du fonds OTAS sont donc financièrement neutres pour la Confédération et le financement des projets est conforme au principe de causalité.

³⁸ Conseil fédéral, 2012. Stratégie Biodiversité Suisse. Rapport du Conseil fédéral du 25 avril 2012. Berne.

³⁹ FF 2020 1709

⁴⁰ FF 2020 8087

1.3.3 Taxes d'incitation

Le projet n'est spécifiquement mentionné ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023 ni dans le projet d'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2019 à 2023. La révision est néanmoins opportune, car il s'agit d'une actualisation nécessaire (abrogation) de dispositions qui ne sont plus applicables.

1.3.4 Financement de cours de formations initiale et continue

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023 ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023.

La présente modification s'inscrit dans la stratégie visant à la réduction des risques et à l'utilisation durable des PPh⁴¹ (Plan d'action PPh) du Conseil fédéral du 6 septembre 2017. La modification contribue à la réalisation des mesures 6.3.1.1 « Formation continue obligatoire pour l'application professionnelle de PPh » et 6.3.1.3 « Renforcement des connaissances sur l'utilisation de PPh » dans la formation professionnelle initiale et supérieure' du Conseil fédéral pour 2025.

1.3.5 Systèmes d'information et de documentation

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019 ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019. Le projet sert toutefois à la mise en œuvre de l'objectif 2 du projet d'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2019 à 2023, en vertu duquel la Confédération fournit des prestations étatiques efficaces, autant que possible sous forme numérique. En ce sens, le projet sert à la mise en œuvre de la « Stratégie suisse de cyberadministration 2020–2023 » mentionnée à l'art. 3, ch. 4, du projet dans le domaine de la protection de l'environnement.

1.3.6 Droit pénal

Le projet n'est spécifiquement mentionné ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019–2023 ni dans le projet d'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2019–2023. La révision est toutefois indiquée afin que le mandat constitutionnel imposant que toutes les dispositions importantes fixant des règles de droit soient édictées sous la forme de lois fédérales soit respecté. Il s'agit d'une actualisation nécessaire de dispositions qui n'ont jamais été examinées ni modernisées de manière globale depuis l'entrée en vigueur de la LPE.

⁴¹ Plan d'action visant à la réduction des risques et à l'utilisation durable des produits phytosanitaires, Rapport du Conseil fédéral du 6 septembre 2017.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

1.4.1 Bruit

Avec la présente réglementation, les exigences de la motion Flach 16.3529 peuvent être considérées comme remplies.

1.4.2 Sites contaminés

La modification de l'art. 32e LPE met en œuvre la motion Salzmann 18.3018 « Utilisation correcte des indemnités fédérales destinées à l'assainissement des buttes pare-balles » et donne suite à l'interpellation Salzmann 19.4415 « Mise en œuvre hésitante de la motion 18.3018 ».

Dans sa réponse du 24 février 2021 à la motion Fivaz 20.4546, le Conseil fédéral indique que le DETEC a travaillé avec les cantons pour trouver des solutions pour assainir les sols pollués où des enfants jouent régulièrement et qui représentent une menace pour la santé de ces derniers. Cette proposition est intégrée dans la présente révision de la LPE.

1.4.3 Taxes d'incitation

La suppression des taxes d'incitation sur la teneur en soufre ne liquide aucune intervention parlementaire.

1.4.4 Financement de cours de formations initiale et continue

L'art. 49, al. 1^{bis}, LPE ne liquide aucune intervention parlementaire.

1.4.5 Systèmes d'information et de documentation

L'art. 59^{bis} LPE ne liquide aucune intervention parlementaire.

1.4.6 Droit pénal

L'actualisation des dispositions pénales de la LPE ne répond pas à la mise en œuvre d'une initiative parlementaire.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

2.1 Bruit

Pour élaborer la nouvelle réglementation proposée, des variantes ont été examinées avec l'aide d'un groupe d'accompagnement composé de représentants des cantons, des villes et des communes, des associations d'aménagistes et d'experts en matière de bruit :

- Fédération des architectes suisses (FSA)

- Fédération suisse des architectes paysagistes (FSAP)
- Cercle Bruit Suisse (groupement des responsables cantonaux de la protection contre le bruit) en accord avec la Conférence des chefs des services de la protection de l'environnement (CCE)
- Commission fédérale pour la lutte contre le bruit (CFLB)
- EspaceSuisse - Association pour l'aménagement du territoire
- Fédération suisse des urbanistes (FSU)
- Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC)
- Conseil de l'organisation du territoire (COTER)
- Association des communes suisses (ACS)
- Société Suisse d'Acoustique (SGA-SSA)
- Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA)
- Union des villes suisse (UVS)
- Office fédéral du développement territorial (ARE)
- Office fédéral du logement (OFL)
- Office fédéral de l'environnement (OFEV)

Le groupe d'accompagnement a soutenu une proposition élaborée par le Cercle Bruit Suisse concernant la construction en zones bruyantes et la solution choisie s'en inspire. Les critères relevant de la législation sur le bruit pour l'octroi des permis de construire sont formulés plus clairement et décrits directement dans la LPE. La solution choisie prévoit aussi des exigences pour les abords lorsque des mesures d'aménagement (possibilités d'accroissement du degré d'utilisation et changements d'affectation) visent à accroître l'espace habitable. Ces exigences s'inscrivent dans les stratégies de la Confédération en faveur du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti.

2.2 Sites contaminés

À partir de 2016, la direction de l'OFEV a annoncé, à diverses occasions, aux autorités d'exécution son intention d'introduire des délais et des forfaits pour les investigations préalables et les assainissements. Par ailleurs, une enquête menée en avril 2020 par l'OFEV auprès des autorités d'exécution cantonales a permis de connaître la charge administrative moyenne des cantons pour l'appréciation des rapports d'investigation et des projets d'assainissement, d'établir si des taxes cantonales sont déjà prélevées à cet effet, de déterminer quels pourraient être les délais réalistes pour achever les investigations préalables et les assainissements et de savoir si les forfaits doivent être versés rétroactivement.

L'enquête a permis d'établir les éléments suivants :

- La charge administrative des cantons pour traiter une investigation préalable s'élève à 5500 francs en moyenne par site.

- La charge administrative des cantons pour traiter une investigation et l'assainissement d'une installation de tir s'élève à 7600 francs en moyenne par site.
- La charge administrative des cantons pour traiter un assainissement s'élève à 18 200 francs en moyenne par site.
- Seulement 14 % des coûts administratifs sont imputés en moyenne aux personnes qui ont rendu la mesure nécessaire ; neuf cantons ne perçoivent aucun émoulement.
- Au total, 18 cantons estiment que l'octroi rétroactif des indemnités forfaitaires est nécessaire pour ne pas défavoriser les cantons qui ont œuvré rapidement au cours des dernières années. Par ailleurs, treize cantons souhaitent une rétroactivité jusqu'en 1998, c'est-à-dire jusqu'à l'année de l'entrée en vigueur de l'OSites.
- Dans quinze cantons, de nouveaux délais et des indemnités forfaitaires accéléreraient les investigations préalables. Cette accélération serait de l'ordre de trois à cinq ans.
- Dans seize cantons, de nouveaux délais et des indemnités forfaitaires accéléreraient les travaux d'assainissement. Cette accélération serait de l'ordre de cinq à dix ans.

Dans sa prise de position du 8 décembre 2020 sur l'interpellation Baume-Schneider 20.4164 concernant l'augmentation des indemnités OTAS pour les coûts de défaillance liés à l'assainissement d'aires d'exploitations, le Conseil fédéral a envisagé une mise en œuvre de l'objectif de l'intervention dans la présente révision de la loi.

Le 25 avril 2018, le Conseil fédéral a proposé d'adopter la motion Salzman 18.3018 concernant le retour à des indemnités de 40 % pour les installations de tir. Cette motion a été adoptée le 15 juin 2018 par le Conseil national et le 28 novembre 2018 par le Conseil des États.

Le principe selon lequel les sols pollués par des substances dangereuses pour l'environnement doivent être évalués et assainis si besoin, indépendamment de l'origine des atteintes, a été formulé par l'OFEV et les services cantonaux compétents en matière de sites contaminés et de la protection des sols lors d'un atelier en juin 2016. Au cours de l'année 2020, l'OFEV et la CCE ont élaboré des propositions en vue de la mise en œuvre des nouvelles dispositions. La solution proposée a été approuvée par la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga et par le comité de la DTAP le 22 janvier 2021.

2.3 Taxes d'incitation

Aucune procédure préliminaire n'a eu lieu en ce qui concerne l'abrogation des art. 35b et 35b^{bis} LPE.

2.4 Financement de cours de formations initiale et continue

Le Conseil fédéral a adopté le Plan d'action PPh⁴² suite au rapport du 21 mai 2014 du Conseil fédéral « Évaluation du besoin de plan d'action visant à la réduction des risques et à l'utilisation durable des produits phytosanitaires » (en réponse au postulat Moser 12.3299).

Les mesures 6.3.1.1 « Formation continue obligatoire pour l'application professionnelle de PPh » et 6.3.1.3 « Renforcement des connaissances sur l'utilisation de PPh dans la formation professionnelle initiale et supérieure » du Plan d'action PPh ont été évaluées comme primordiales et nécessaires pour atteindre l'objectif de réduction de 50 % des risques liés à l'utilisation des PPh. Les différentes variantes pour la mise en œuvre des deux mesures citées ci-dessus ont été examinées dans le cadre d'une VOB⁴³ et ont fait l'objet de nombreuses discussions entre l'OFEV, les cantons et les milieux concernés entre 2017 et 2020. La solution choisie prend en compte ces différents points de vue et offre un compromis avec un rapport maximum efficacité/coûts. Cette solution permettra une coordination au niveau fédéral avec une offre de formations provenant simultanément des secteurs privé et public garantissant ainsi une palette de formations adéquates, suffisantes et à coûts modérés, tout en soulageant les cantons dans leurs tâches d'exécution.

2.5 Systèmes d'information et de documentation

Aucune procédure préliminaire n'a eu lieu en ce qui concerne l'art. 59^{bis} LPE.

2.6 Droit pénal

L'actualisation proposée des dispositions pénales de la LPE se fonde sur les recommandations de l'expertise « Droit pénal de l'environnement » ainsi que sur les expériences faites en matière d'exécution et de collaboration avec d'autres services fédéraux et cantonaux actifs dans le domaine du droit pénal de l'environnement.

L'expertise « Droit pénal de l'environnement » a été accompagnée par un groupe de suivi constitué de représentants de l'OFEV, de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires, de l'Office fédéral de la justice ainsi que des services cantonaux de protection de l'environnement, des polices cantonales et des procureurs.

De plus, le groupe de coordination contre la criminalité environnementale a été consulté au sujet des changements proposés. Mis en place par le Conseil fédéral, ce groupe de travail interdépartemental est constitué d'experts provenant de différents offices fédéraux et conférences cantonales chargés d'appliquer le droit pénal de l'environnement :

⁴² Plan d'action visant à la réduction des risques et à l'utilisation durable des produits phytosanitaires, Rapport du Conseil fédéral du 6 septembre 2017.

⁴³ Document joint : Rapport du EBP du 28.07.2020 « Évaluation économique des modifications des textes législatifs relatifs au permis pour l'utilisation des produits phytosanitaires (PPh) ».

- Office fédéral de l'environnement (OFEV)
- Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV)
- Office fédéral de la police (fedpol)
- Office fédéral de la justice (OFJ)
- Administration fédérale des douanes (AFD)
- DFAE Direction politique (DP)
- Bureau fédéral de la consommation (BFC)
- Conférence des commandants des polices cantonales (CCPCS)
- Conférence des procureurs de Suisse (CPS)
- Conférence des chefs des services de la protection de l'environnement (CCE)

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

3.1 Bruit

Les Nations Unies ont défini 17 objectifs de développement durable⁴⁴. L'Union européenne (UE) a repris ces objectifs et traité le thème du bruit dans le cadre des objectifs 3 (« Bonne santé et bien-être ») et 11 (« Villes et communautés durables »)⁴⁵. Pour atteindre les objectifs de durabilité concernés, l'UE a édicté une directive relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement (*Environmental Noise Directive*, ci-après END)⁴⁶. Cette directive prévoit l'établissement de cartes de bruit stratégiques selon des méthodes d'évaluation communes aux États membres afin de déterminer les zones particulièrement affectées par le bruit. Sur la base de ces cartes de bruit, des plans d'action, destinés notamment à présenter des mesures de préservation des zones calmes, sont élaborés en associant activement le public.

Les plans d'action de l'UE correspondent dans l'ensemble à la réglementation suisse, qui prévoit que des mesures de réduction du bruit doivent être mises en œuvre sur la base de cadastres du bruit. En Suisse, presque aucune zone calme (au sens de l'art. 43, al. 1, let. a, OPB) n'a été délimitée à ce jour. Ces zones ne peuvent être protégées que si cette mesure est ancrée sur le plan de l'aménagement du territoire.

⁴⁴ United Nations General Assembly, 2015. Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development. Consultable en ligne sous : <https://undocs.org/A/RES/70/1> [consulté le 5.4.2020].

⁴⁵ European Commission, 2018. Sustainable development in the European Union – monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context – 2018 edition. Brussels: European Commission.

⁴⁶ Directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement - Déclaration de la Commission au sein du comité de conciliation concernant la directive relative à l'évaluation et à la gestion du bruit ambiant, JO L 189 du 18.7.2002, p. 12. Consultable en ligne sous : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32002L0049> [consulté le 5.4.2020].

Dans l'UE, la réglementation relative à l'octroi des permis de construire et à la désignation des zones à bâtir relève de la compétence des États membres. Une analyse de l'ordre juridique en Allemagne, en Autriche, en Italie, en France et aux Pays-Bas montre qu'il existe dans tous les pays des prescriptions relatives au bruit qui s'appliquent à l'octroi des permis de construire et aux zones à bâtir⁴⁷. L'éventail des règles est important. L'analyse montre en particulier que les règles relatives au bruit ne font pas l'objet d'une réglementation unique mais se retrouve, de manière éclatée, dans plusieurs domaines juridiques.

Outre la réduction du bruit à la source, l'UE prévoit notamment les approches suivantes dans le contexte du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti :

- l'obligation selon laquelle les immeubles d'habitation possèdent au moins une façade calme ;
- la prise en considération de critères d'évaluation qualitatifs.

La nouvelle réglementation proposée prend en considération les approches mises en place dans l'UE pour améliorer la qualité de vie dans les espaces urbains au moyen de zones et de façades calmes et d'objectifs de qualité⁴⁸.

3.1.1 Zones calmes

Les grandes villes et les agglomérations de l'UE doivent établir des plans d'action visant à protéger les zones calmes contre une augmentation du bruit (art. 8, par. 1, END). Les critères qui caractérisent ces zones sont définis par chaque État membre à l'intérieur d'un cadre donné (art. 3, let. l et m, et art. 5, par. 3, END). L'END exige en outre la consultation et la participation de la population (art. 8, al. 7, END), de façon à pouvoir atteindre différents groupes cibles. Des applications⁴⁹ ou des enquêtes menées sur place⁵⁰ permettent ainsi de connaître les besoins de tranquillité des personnes qui utilisent l'espace public.

Dans la pratique, les zones calmes sont définies là où l'exposition au bruit est déjà faible⁵¹. Suivant la géographie, ces zones peuvent aussi être éloignées des zones d'habitation. Certaines villes, comme Munich, ont créé des espaces de détente au centre-ville qui doivent avoir une surface d'au moins 10 ha. D'autres villes, comme Berlin, offrent des espaces de détente beaucoup plus petits dans les quartiers du centre plus densément bâtis. En plus des zones calmes visées par l'END, le plan d'action berlinois favorise le développement d'espaces urbains de tranquillité et de

⁴⁷ Heckendorn Urscheler, De Dycker 2015. Avis sur la lutte contre le bruit dans le droit de l'aménagement du territoire. Lausanne : Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung.

⁴⁸ European Environment Agency, 2019. Noise in Europe – 2020. Copenhagen: European Environment Agency, EEA Report No. 22/2019.

⁴⁹ Radicchi, 2018. Hush City Mobile App. Consultable en ligne sous : <http://www.opensourcesoundscapes.org> [consulté le 5.4.2020].

⁵⁰ Bonacker, Bachmeier, 2018. Kommunale Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Lärmaktionsplanung. *Lärmbekämpfung*, 13 (1), 6–9.

⁵¹ European Environment Agency, 2016. Quiet areas in Europe – the environment unaffected by noise pollution. Copenhagen: European Environment Agency, EEA Report No. 14/2016.

détente sans leur imposer une taille minimale. Ces petits havres de tranquillité sont importants, car ils offrent une compensation aux environnements sonores quotidiens liés au travail et à l'habitat⁵².

La gamme des critères utilisés pour désigner des zones calmes comprend aussi bien des critères qualitatifs que quantitatifs. Le plus souvent, les plans d'action combinent des valeurs limites pour le niveau sonore, des exigences d'utilisation, des tailles minimales et des critères relatifs à la situation de la zone envisagée⁵³. Un lieu peut être perçu comme plus calme que ses environs pour de multiples raisons ; par exemple, le fait de pouvoir y entendre des bruits particuliers comme de l'eau peut créer une différenciation par rapport aux alentours, perçus sinon comme bruyants⁵⁴.

3.1.2 Façades calmes

Certaines villes scandinaves et néerlandaises exigent que les bâtiments d'habitation possèdent des façades situées du côté du bâtiment protégé des nuisances sonores. Pour que chaque logement puisse donner sur une façade calme, il faut soit adapter les plans des appartements, soit redessiner la forme du bâtiment ou repenser l'emplacement des sources de bruit dû à la circulation. Ce type de logement est avant tout réalisable dans des bâtiments implantés en deuxième ou en troisième rang sur une parcelle et dans les cours intérieures des constructions en rang d'îlot.

Le principe d'une façade calme dans un lieu bruyant touche à ses limites lorsqu'il s'agit d'un bâtiment comprenant un grand nombre de petits logements. De plus, ce type de bâtiment se trouve généralement dans des zones centrales affectées par le bruit⁵⁵. Pour pouvoir quand même autoriser de tels logements, la Suède a par exemple mis en place un système gradué de valeurs limites pour les bâtiments d'habitation⁵⁶.

Comme le bruit ne peut pas toujours être suffisamment réduit mais qu'il est quand même nécessaire d'offrir des logements, certaines villes ont adopté des approches complémentaires. Comme le montre le paragraphe suivant, ces approches utilisent des critères qualitatifs dans le but de créer un habitat de qualité malgré le bruit.

⁵² Senatsverwaltung Berlin, 2020. Lärmaktionsplan Berlin 2019–2023. Anlage 10: Ruhige Gebiete und städtische Ruhe- und Erholungsräume. Berlin: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen und Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz.

⁵³ Heinrichs et al., 2016. Ruhige Gebiete. In Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung – Strategien, Konzepte, Massnahmen für eine integrierte und nachhaltige Mobilität. Berlin: Wichmann.

⁵⁴ Quadmap, 2015. Guidelines for the identification, selection, analysis and management of quiet urban areas. QUADMAP QUIET AREAS DEFINITION & MANAGEMENT IN ACTION PLANS, No. LIFE10 ENV/IT/000407.

⁵⁵ En Suisse, les logements d'une ou de deux pièces représentent 21 % du parc de logements. Dans les cantons de Bâle-Ville et Genève, les parts sont de respectivement 34 % et 38 %. Source : Office fédéral de la statistique, Construction et logement 2019.

⁵⁶ Riksdagsförvaltningen, 2015. Förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader, SFS 2015:216.

3.1.3 Critères d'évaluation qualitatifs

En ce qui concerne le bruit environnant, une partie de la recherche et de la standardisation étudie des aspects qui vont au-delà de la seule réduction du bruit⁵⁷. Les travaux montrent que la perception subjective de l'environnement acoustique dépend aussi de critères sociaux et du contexte spatial⁵⁸. Une étude danoise montre par exemple que la gêne provoquée par le bruit diminue lorsque les personnes peuvent clairement attribuer son origine à leur propre environnement, alors que, pour un même niveau sonore, des sources de bruit plus anonymes comme les autoroutes provoquent une gêne plus importante⁵⁹.

Une méthode d'évaluation des bâtiments d'habitation relevant de la législation sur le bruit développée en Suède combine des critères objectifs et subjectifs⁶⁰. Les bâtiments sont appréciés globalement en fonction d'objectifs qualitatifs liés au bruit. L'évaluation s'effectue à l'aide d'un ensemble de critères comprenant des objectifs qualitatifs objectivement déterminables (p. ex. l'exposition au bruit) et des critères évalués subjectivement (p. ex. l'accès à des espaces proches de la nature). Lorsque, pour un bâtiment d'habitation, un certain critère est jugé insuffisant, cela a d'abord un effet négatif sur l'évaluation. Un déficit initial peut cependant être compensé si d'autres objectifs qualitatifs sont atteints. Une exposition excessive du bâtiment au bruit de la circulation peut par exemple être compensée jusqu'à un certain point par un aménagement approprié des abords immédiats. Les aménagistes, les architectes et les autorités ont donc une certaine marge de manœuvre à l'intérieur de l'ensemble de critères prédéfini, ce qui leur permet par exemple d'exploiter davantage les effets de synergie en lien avec le climat urbain, l'évacuation des eaux de surface ou la planification de la mobilité douce. L'importance de l'aménagement de l'environnement pour la détente de la population est incontestée, mais elle reste difficilement quantifiable⁶¹.

3.2 Sites contaminés

Comme le droit européen ne prévoit pas de possibilités de financement comparables au fonds OTAS mis en place par la Suisse depuis 2001, il n'est pas possible de procéder à une comparaison du droit.

L'évaluation différenciée des atteintes portées au sol en fonction de leur origine n'est pas courante au niveau international. Dans la plupart des pays européens, les mesures nécessaires découlent de la teneur en polluants du sol et du type

⁵⁷ Kropp, Forssén, Estévez Mauriz, 2016. Urban Sound Planning – the SONORUS Project. Gothenburg: Chalmers University of Technology.

⁵⁸ Organisation internationale de standardisation, 2014. ISO 12913–1. Acoustique – paysage sonore – Partie 1 : Définition et cadre conceptuel. Genève : Organisation internationale de standardisation.

⁵⁹ Fryd et al., 2016. Noise annoyance from urban roads and motorways. Survey of the noise annoyance experienced from road traffic for residents along motorways and urban roads. No. 565–2016. Copenhagen: Vejdirektoratet.

⁶⁰ Hallin et al., 2006. Trafikbuller och planering 3 – Ljudkvalitetspoäng. Stockholm : Länsstyrelsen i Stockholms län.

⁶¹ Artho, 2017. Wirkungen von Erholungszonen auf die Gesundheit. Bern: Bundesamt für Umwelt BAFU.

d'utilisation du site. L'origine de la pollution ne joue un rôle que pour la répartition des frais.

3.3 Taxes d'incitation

La comparaison avec le droit étranger, en particulier européen, ne fournit aucun élément s'opposant aux abrogations prévues.

3.4 Financement de cours de formations initiale et continue

Les deux mesures 6.3.1.1 et 6.3.1.3 du Plan d'action PPh sont comparables aux obligations figurant dans la directive 2009/128/CE⁶². Avec cette directive, l'UE établit un cadre imposant aux États membres l'objectif d'instaurer des formations initiales et continues pour les utilisateurs professionnels de PPh.

La mise en œuvre de cette directive y compris le financement des formations est réglée de façon différente selon les États membres. En Allemagne et en France, les formations sont coordonnées au niveau national et effectuées autant par des organes étatiques que privés. En revanche, au Danemark, tout est coordonné, géré et exécuté exclusivement par des organismes de l'État. La modification proposée est comparable aux systèmes de formations de l'Allemagne et de la France qui prévoient tous deux un financement partiel des formations par l'État.

3.5 Systèmes d'information et de documentation

La comparaison avec le droit étranger, en particulier européen, ne fournit aucun élément s'opposant aux nouveautés prévues.

3.6 Droit pénal

Dans le cadre de l'expertise « Droit pénal de l'environnement, le droit suisse a été comparé avec les droits en vigueur dans trois pays membres de l'Union européenne (UE), à savoir l'Allemagne, l'Autriche et la France. Le droit pénal national de ces États est considérablement déterminé par les prescriptions européennes découlant de la Directive 2008/99/CE que ces pays membres de l'UE ont mise en œuvre. La directive impose une harmonisation minimale entre les États membres en matière d'infractions environnementales. Elle oblige ainsi ces derniers à prévoir, au niveau national notamment, des sanctions pénales criminelles pour les atteintes graves au droit communautaire de la protection de l'environnement. La directive découle de la conviction que, pour protéger l'environnement de manière efficace, il convient d'appliquer des sanctions pénales dissuasives en cas d'activités nuisibles à l'environnement.

⁶² Directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, JO L 309 du 24.11.2009. p 71.

Au niveau international également, l'évolution du droit va dans le sens de peines suffisamment sévères et dissuasives afin de punir les délits environnementaux, en particulier ceux liés à la criminalité organisée. Avec l'introduction prévue de crimes contre l'environnement et l'adaptation du droit pénal, l'actualisation des dispositions pénales de la LPE s'inscrit donc dans cette tendance.

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

4.1.1 Bruit

La nouvelle réglementation propose pour l'essentiel une modification des art. 22 et 24 LPE.

4.1.1.1 Nouvelle réglementation pour les permis de construire (art. 22 LPE)

Comme à l'heure actuelle, un permis de construire peut être délivré pour de nouveaux immeubles destinés au séjour prolongé de personnes si les valeurs limites d'immissions sont respectées ou peuvent l'être au moyen de mesures appropriées et proportionnées prises à la source du bruit ou entre la source et l'immeuble.

La nouvelle réglementation relative à l'octroi d'un permis de construire s'applique lorsque l'immeuble en question est destiné au séjour prolongé de personnes et qu'il est impossible de respecter les valeurs limites d'immissions. Dans ce cas, le permis n'est délivré que si l'immeuble remplit deux exigences. D'une part, les pièces doivent être agencées de façon à ce que chaque logement dispose d'une proportion suffisante de pièces à usage sensible au bruit dans lesquels les valeurs limites d'immissions sont respectées au moins en partie. D'autre part, chaque logement concerné par le dépassement des valeurs limites doit disposer d'un espace extérieur privé tel qu'un balcon ou une terrasse présentant une taille minimale, dans lequel les valeurs de planification sont respectées durant la journée. Les valeurs de planification sont inférieures aux valeurs limites d'immissions.

Cette nouvelle réglementation repose sur la proposition du 9 octobre 2019 du Cercle Bruit Suisse (groupement des responsables cantonaux de la protection contre le bruit) concernant la construction en zones bruyantes. Cette proposition a été soutenue au sein du groupe d'accompagnement par les experts cantonaux et communaux en aménagement du territoire et en protection contre le bruit.

4.1.1.2 Nouvelle réglementation pour les zones à bâtir (art. 24 LPE)

Comme à l'heure actuelle, une zone à bâtir vouée à la construction de logements ou d'autres immeubles destinés au séjour prolongé de personnes ne peut être délimitée que s'il est possible de respecter les valeurs de planification. En fonction du type de bruit, il faut, pour ce faire, prendre des mesures à la source du bruit ou entre la source et l'immeuble.

Dans les zones où les valeurs limites d'immissions sont dépassées, la modification d'un plan d'affectation visant à accroître l'espace habitable ne peut être autorisée que si certaines conditions sont remplies. D'une part, un espace ouvert servant à la détente doit être accessible à pied à la population concernée. D'autre part, des mesures qui améliorent la qualité de l'habitat du point de vue sonore doivent être définies. Ces mesures doivent être rattachées à des planifications et instruments existants et, ainsi, mettre à profit différentes synergies (voir le chap. 5 pour plus de détail).

Ces exigences ne s'appliquent pas aux changements dans les zones industrielles et artisanales si l'espace d'habitation n'y est pas augmenté.

L'exigence inscrite à l'art. 24, al. 2, LPE concernant l'équipement est supprimée. Aujourd'hui, les planifications des équipements sont rares. En outre, elles ne constituent qu'une étape intermédiaire de la délimitation d'une zone à bâtir ou de la modification de la zone en vue de l'octroi du permis de construire. On peut donc renoncer à imposer l'équipement. La nouvelle réglementation accorde, lorsque l'on envisage un accroissement de l'espace habitable, plus d'importance aux aspects acoustiques, qui contribuent largement à la qualité de vie dans un environnement affecté par le bruit. Ainsi, les réflexions sur le bruit et l'acoustique feront partie intégrante des processus de planification. La qualité acoustique de l'environnement habitable doit ainsi être améliorée en temps utile et de manière adéquate grâce à des mesures en matière d'aménagement du territoire, ce qui devrait permettre d'éviter ou d'atténuer les conflits dans le cadre de l'octroi du permis de construire.

Cette nouvelle réglementation soutient les stratégies poursuivies par la Confédération qui sont notamment conformes au développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti. Elle exploite et renforce les synergies avec les réflexions en cours, concernant en particulier le paysage, l'adaptation aux changements climatiques, la biodiversité et la promotion de la santé.

4.1.2 Sites contaminés

Des instruments incitant à accélérer la gestion des sites pollués doivent être introduits : des délais d'achèvement, l'augmentation des indemnités aux coûts de défaillance liés à l'assainissement d'aires d'exploitations et un forfait pour l'indemnisation des coûts administratifs des cantons. En outre, la nouvelle réglementation vise à favoriser, par le versement de contributions de soutien, l'assainissement – jusqu'ici largement laissé de côté – de sols pollués sur lesquels des enfants en bas âge jouent régulièrement.

4.1.2.1 Délais

Il est prévu d'introduire les deux délais suivants pour les indemnités OTAS :

- Un premier délai entend limiter dans le temps le droit aux indemnités OTAS pour les investigations préalables. Une fois achevées les investigations préalables au sens de l'art. 7 OSites, l'autorité d'exécution détermine en vertu de l'art. 8 OSites quels sites nécessitent une surveillance, un assainissement ou aucune de ces deux mesures. Clarifier cette question à l'échelle nationale consti-

tue un jalon important en vue d'achever la gestion des sites pollués. Cela permettra à l'OFEV d'avoir une vue d'ensemble des travaux d'assainissement à entreprendre et de leurs coûts. À l'heure actuelle, achever toutes les investigations préalables d'ici 2028 ne semble possible qu'en priorisant les travaux requis et en disposant des ressources suffisantes pour les exécuter. Ce délai ne concerne pas les installations de tir pour lesquelles le besoin d'assainissement peut être déterminé sans investigation préalable et pour lesquelles l'investigation pourra être réalisée peu avant l'assainissement. Vu que la modification de la LPE proposée ici entrera probablement en vigueur au début de l'année 2023, un délai fixé au 31 décembre 2028 pour achever les investigations préalables semble approprié.

- Un deuxième délai doit limiter dans le temps le droit aux indemnités OTAS pour la réalisation des mesures d'assainissement. Étant donné qu'on vise un achèvement des assainissements, incluant le suivi, et ainsi la fin de la gestion des sites pollués en Suisse d'ici 2045-2050, le délai pour réaliser les mesures d'assainissement doit être fixé à 2040.

La réalisation des mesures d'assainissement est habituellement consignée dans un rapport d'assainissement, sur lequel l'autorité compétente prend position. En cas de décontamination, le rapport d'assainissement équivaut au suivi prévu à l'art. 19 OSites. En cas de confinement, la garantie que les effets négatifs sur les biens à protéger sont contenus demeure après l'achèvement des mesures de construction et, donc, après le début de la phase de confinement.

4.1.2.2 Hausse des indemnités pour les coûts de défaillance liés à l'assainissement d'aires d'exploitations

Les indemnités OTAS doivent passer de 40 % à 60 % des coûts de défaillance liés à l'assainissement d'aires d'exploitations. Les indemnités déjà versées à partir du fonds OTAS doivent être augmentées à 60 % rétroactivement. Cette augmentation ne s'applique toutefois qu'aux sites sur lesquels plus aucun déchet n'a été déposé après le 1^{er} février 1996.

4.1.2.3 Indemnités forfaitaires

Concernant les forfaits pour l'achèvement de l'investigation préalable et la réalisation des mesures d'assainissement dans les délais, les points suivants s'appliquent :

- Un forfait de 3000 francs doit être versé pour chaque site qui, dans les temps – c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2028 –, a fait l'objet d'une investigation préalable au sens de l'art. 7 OSites et d'une appréciation au sens de l'art. 8 OSites. Le forfait d'investigation peut être demandé dès que l'inscription au cadastre des sites pollués a été actualisée et que le détenteur a pu se prononcer sur cette inscription ou, s'il le faut, qu'une décision en constatation est entrée en force.
- L'investigation d'installations de tir est exclue de l'indemnisation forfaitaire. Selon l'aide à l'exécution de l'OFEV intitulée « Indemnités en vertu de l'OTAS pour les installations de tir », les investigations techniques réalisées

dans des installations de tir sont souvent requises uniquement dans le cadre de projets d'assainissement, raison pour laquelle l'autorité d'exécution n'a pas à supporter de charge administrative élevée dans le cadre de l'appréciation au sens de l'art. 8 OSites.

- Un forfait d'assainissement de 5000 francs doit être versé au canton pour chaque installation de tir pour laquelle des mesures d'assainissement ont été réalisées. Les mesures de décontamination et le suivi subséquent sont consignés dans un rapport d'assainissement. Dès que l'autorité compétente a apprécié la mesure d'assainissement, elle peut demander à l'OFEV que le forfait d'assainissement lui soit versé.
- Un forfait d'assainissement de 10 000 francs doit être versé au canton pour tout autre site pour lequel des mesures d'assainissement ont été réalisées. Les mesures de décontamination et le suivi subséquent sont consignés dans un rapport d'assainissement. L'autorité peut demander les indemnités à condition d'avoir apprécié les mesures d'assainissement. En cas de mesures de confinement, la réalisation ou l'achèvement des mesures constructives d'assainissement, qui sont consignées dans un rapport intermédiaire, est un critère déterminant : dès ce moment, les indemnités peuvent être demandées à l'OFEV. La surveillance durant la phase de confinement suit immédiatement après.

4.1.2.4 Indemnités pour les installations de tir à 300 m

La motion Salzmann 18.3018 charge le Conseil fédéral de modifier la LPE de telle sorte que, dès l'entrée en vigueur de ladite révision, la Confédération verse pour toutes les installations de tir des indemnités représentant 40 % des coûts imputables. Sur proposition du Conseil fédéral, le Conseil national et le Conseil des États ont adopté cette motion, respectivement les 15 juin et 28 novembre 2018.

On satisfait à la requête de la motion en remplaçant l'actuel art. 32e, al. 4, let. c, LPE par une nouvelle disposition (art. 32e^{ter}, al. 1, let. d, LPE). Les indemnités provenant du fonds OTAS versées pour l'investigation, la surveillance et l'assainissement doivent s'élever à 40 % des coûts imputables pour toutes les installations de tir, à l'exclusion des installations de tir à but essentiellement commercial. Le forfait de 8000 francs par cible qui s'applique aujourd'hui aux installations de tir à 300 m doit être supprimé.

4.1.2.5 Sols pollués et enfants en bas âge

Les places de jeux et les espaces verts publics dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement sont explicitement mentionnés à l'al. 1 complété de l'art. 32c LPE, comme des sites à assainir, si nécessaire, au sens du droit sur les sites contaminés.

Les places de jeux et jardins privés pollués ne sont toujours pas considérés, au sens du droit sur les sites contaminés, comme des sites pollués devant obligatoirement faire l'objet d'une investigation et d'un assainissement. Leur investigation et leur assainissement demeurent volontaires. Ces sites sont néanmoins mentionnés dans le

nouvel al. 1^{bis} de l'art. 32c LPE comme des sites dont l'assainissement peut être soutenu par les cantons au moyen de prestations financières. En outre, la Confédération doit aussi verser des indemnités pour les frais découlant de leur assainissement.

L'art. 32e^{bis} définit de manière exhaustive les cas dans lesquels la Confédération octroie des indemnités. Cette énumération est complétée à l'al. 6 avec la catégorie des places de jeux et espaces verts publics dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement et à l'al. 7 avec la catégorie des places de jeux et jardins privés dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement. Comme pour toutes les autres mesures d'assainissement relevant de la législation sur les sites contaminés, le droit aux indemnités est limité dans le temps, pas jusqu'en 2040, mais jusqu'en 2060, afin de tenir compte du grand nombre de surfaces potentiellement concernées.

Contrairement aux autres catégories de sites, les autorités cantonales compétentes ne doivent pas percevoir d'indemnités forfaitaires pour la charge de travail liée à l'appréciation des besoins d'investigation et des mesures d'assainissement dans le cas des places de jeux, espaces verts et jardins dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement.

En compensation des forfaits et pour décharger les cantons, le montant des indemnités octroyées pour les mesures d'investigation et d'assainissement réalisées sur des places de jeux et des espaces verts publics s'élèvera à 60 % des coûts imputables. Dans le cas des surfaces appartenant à des privés, les indemnités OTAS ne sont versées que pour les mesures d'assainissement, et uniquement à hauteur de 40 % des coûts imputables.

Il conviendra de modifier les trois ordonnances (OSites, OTAS et OSol) en conséquence, après l'introduction dans la LPE de ces nouvelles dispositions relatives aux places de jeux, espaces verts et jardins.

4.1.3 Taxes d'incitation

Les deux art. 35b et 35b^{bis} sur les taxes d'incitation prélevées sur la teneur en soufre de l'huile de chauffage « extra-légère », de l'essence et de l'huile diesel sont abrogés purement et simplement, étant donné qu'ils ne sont plus appliqués depuis 2009 en raison des dispositions de l'OPair sur les combustibles et les carburants. L'art. 35c est adapté en conséquence.

4.1.4 Financement de cours de formations initiale et continue

La mise en œuvre des deux mesures 6.3.1.1 et 6.3.1.3 du Plan d'action PPH du Conseil fédéral nécessite une modification de l'art. 49, al. 1^{bis}, LPE.

Avec l'al. 1^{bis} de l'art. 49 LPE, la Confédération pourra régler l'indemnisation des charges financières qui découleront d'une tâche publique qui a été déléguée à une organisation privée dans le domaine de la formation à l'emploi des PPH selon les

dispositions de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)⁶³ par arrêté ou conclusion d'un contrat de droit public. Les contributions s'élèveront au maximum à 50 % des coûts de formations.

4.1.5 Systèmes d'information et de documentation

L'art. 59^{bis} LPE crée la base légale nécessaire aux systèmes d'information et de documentation de l'OFEV servant à la réalisation électronique des procédures relatives à la LPE. Ces systèmes serviront aussi à la gestion des affaires et au traitement des données par voie électronique.

À moins que des lois et ordonnances n'en disposent autrement, la procédure électronique prévue par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) et par l'ordonnance du 18 juin 2010 sur la communication électronique dans le cadre de procédures administratives (OCEI-PA, RS 172.021.2) s'applique pour cette disposition.

4.1.6 Droit pénal

La nouvelle réglementation proposée comporte différentes modifications de dispositions existantes de la LPE ainsi qu'un nouvel article (62a LPE).

4.1.6.1 Adaptations générales des dispositions pénales de la LPE à des fins d'actualisation

Différentes dispositions des art. 60 et 61 LPE concernant la pollution du sol ont été structurées de manière plus lisible et formulées de manière plus concrète. À l'art. 61a, le renvoi aux art. 35b et 35b^{bis}, supprimés du fait du présent projet, est donc également supprimé.

4.1.6.2 Introduction de crimes contre l'environnement, rétrogradation des délits mineurs et adaptation du droit des déchets

Le droit pénal de l'environnement est constitué presque exclusivement de contraventions et de délits. Il ne comporte quasiment jamais la notion de crime, ce qui est contraire à la tendance internationale qui veut que les délits de cette nature soient plus sévèrement punis. Par ailleurs, les dispositions du code pénal relatives au blanchiment d'argent (art. 305^{bis} du code pénal suisse, CP) ne sont applicables qu'aux crimes. Le blanchiment de valeurs patrimoniales provenant de délits environnementaux, par exemple du commerce illégal de déchets, n'est de ce fait actuellement punissable que s'il peut être démontré qu'il s'accompagne d'un crime tel que la participation ou le soutien à une organisation criminelle ou d'un autre crime y afférent.

⁶³ RS 616.1

Désormais, les délits environnementaux sont portés au niveau de crimes lorsque des circonstances aggravantes existent. Les circonstances sont réputées aggravantes lorsque les infractions sont porteuses d'effets (potentiels) graves pour l'homme et l'environnement et qu'elles sont commises en bande, par métier ou par habitude.

À ce stade, il y a lieu d'insister, et la Suisse a toujours défendu cette position vis-à-vis de l'extérieur dans le cadre des travaux sur le droit pénal international, sur le fait qu'un alourdissement des peines ne saurait se révéler décisif à lui seul, que ce soit sous un angle préventif ou répressif. Ce qui prime, c'est la probabilité que les comportements fautifs de cette nature soient mis à jour, autrement dit qu'ils soient dénoncés ou découverts d'une manière ou d'une autre, et qu'en conséquence des poursuites pénales efficaces soient intentées et exécutées. Le présent projet vise donc à renforcer l'échange d'informations et, partant, la collaboration efficace entre les autorités impliquées (cf. point 4.1.6.3).

Le droit des déchets est en outre adapté. Les déchets sont un des domaines enregistrant le plus d'infractions commises par métier et/ou en bande. Les mouvements transfrontières illégaux de déchets sont notamment l'un des principaux champs d'activité de la criminalité environnementale internationale. Le droit pénal afférent à l'importation et l'exportation de déchets est donc adapté afin de mettre à la disposition des autorités de poursuite pénale des moyens plus adaptés de sanction de ces agissements.

Afin d'éviter toute criminalisation excessive des délits mineurs, une réduction de la peine pénale est introduite à l'art. 60 pour les cas de peu de gravité. Ainsi ces derniers, au sens de l'art. 60, sont désormais considérés comme des contraventions et non plus comme des délits.

4.1.6.3 Adaptations du droit de procédure à des fins d'amélioration de la collaboration entre les autorités compétentes

Lutter de manière efficace contre les infractions environnementales et exécuter avec succès le droit fédéral de l'environnement implique une bonne collaboration entre les autorités pénales et administratives. Pour poursuivre les délits environnementaux sur le plan pénal, les autorités compétentes ont ainsi souvent besoin de l'expertise des autorités chargées de la protection de l'environnement. Et, inversement, l'exécution administrative du droit de l'environnement par ces dernières est rendue plus compliquée si les autorités pénales ne peuvent pas leur transmettre d'informations.

Dans l'optique d'une exécution efficace du droit fédéral, il est donc primordial que l'échange d'informations entre les autorités pénales et administratives compétentes fonctionne, ce qui présuppose que lesdites autorités puissent s'appuyer sur les bases légales nécessaires. Or, ce n'est que partiellement le cas pour le moment. Au niveau fédéral, les bases légales sont incomplètes. À titre d'exemple, elles font défaut pour ce qui est des infractions environnementales dans le domaine des mouvements transfrontières de marchandises. Le nouvel art. 62a LPE crée une base autorisant la transmission des informations nécessaires entre les parties prenantes à l'exécution

afin de permettre une meilleure mise en œuvre des dispositions fédérales applicables.

4.2 Adéquation des moyens requis

4.2.1 Bruit

La nouvelle réglementation permettra de mieux atteindre les objectifs des dispositions de la LPE. La nouvelle disposition relative aux permis de construire (art. 22 LPE) repose sur la proposition du Cercle Bruit Suisse concernant la construction en zones bruyantes. Les critères relevant de la législation sur le bruit pour l'octroi de permis de construire sont formulés plus clairement et décrits directement dans la LPE.

La nouvelle réglementation concernant les exigences requises pour les zones à bâtir (art. 24 LPE) prévoit désormais que des espaces ouverts servant à la détente soient accessibles à pied à la population. De plus, des mesures qui améliorent la qualité de l'habitat du point de vue sonore doivent être prises. Ces éléments s'appuient sur des instruments existants en matière d'aménagement et sont conformes aux stratégies de la Confédération.

Des indications sur les conséquences financières sont fournies au point 6.1.1.

4.2.2 Sites contaminés

Les conséquences financières sont décrites au point 6.1. La modification des taux d'indemnisation pour les installations de tir à 300 m (motion Salzmann 18.3018) n'induirait pas de frais supplémentaires pour l'OTAS que dans une moindre mesure, car aujourd'hui les forfaits couvrent environ 36 % des coûts à supporter. Ce changement amènera toutefois une utilisation plus juste des ressources. De manière générale, l'introduction de délais n'entraînera pas de coûts supplémentaires. En outre, on relèvera un aspect positif : la gestion plus rapide des sites pollués permettra probablement davantage d'appréhender les personnes à l'origine de la pollution et de réduire les coûts de défaillance à la charge des pouvoirs publics. L'indemnisation forfaitaire des frais administratifs des cantons et l'augmentation de l'indemnisation des coûts de défaillance liés à l'assainissement d'aires d'exploitations se traduiront par une augmentation des coûts pour le fonds OTAS. Cependant, ceux-ci pourront être couverts avec les moyens à disposition. Dès lors, les moyens affectés aideront à accélérer la gestion des sites pollués de 10 à 20 ans. L'investigation et l'assainissement des jardins privés, des places de jeux et des espaces verts dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement occasionneront des dépenses supplémentaires pour le fonds OTAS et, si le droit cantonal le prévoit, pour les fonds à affectation liée des cantons et les finances cantonales et communales.

4.2.3 Taxes d'incitation

Il n'y a aucun besoin d'harmonisation.

4.2.4 Financement de cours de formations initiale et continue

L'évaluation des variantes (chap. Solutions étudiées et solution retenue) montre que seule la mise en œuvre du Plan d'action PPh avec une coordination au niveau fédéral permet un gain de ressources substantielles, tout en garantissant un système transparent et équitable pour l'ensemble de la Suisse.

Les formations initiales et les examens pour l'obtention du permis dans les domaines spéciaux seront effectués par un seul organisme privé. Ces tâches pourraient être déléguées aux cantons mais cela induirait une multiplication des coûts. À cause du nombre limité par année de candidats à ce permis PPh (50 personnes dans les domaines spéciaux comparé aux 1500 personnes dans le domaine de l'agriculture), le rapport efficacité/coûts serait faible si l'on devait répartir les candidats dans chaque canton. Les charges totales tous cantons confondus seraient disproportionnées par rapport au nombre de candidats.

C'est également le cas pour les permis UE/AELE : à cause du nombre limité de candidats par an, un seul organisme privé sera chargé de ces formations pour toute la suisse.

4.2.5 Systèmes d'information et de documentation

Il n'y a aucun besoin d'harmonisation.

4.2.6 Droit pénal

Il n'y a aucun besoin d'harmonisation.

4.3 Mise en œuvre

4.3.1 Bruit

L'exécution de la réglementation proposée incombe aux cantons. Rien ne changera par rapport à la réglementation en vigueur.

La nouvelle réglementation relative aux permis de construire s'appuie sur la proposition du Cercle Bruit Suisse concernant la construction en zones bruyantes. Les critères relevant de la législation sur le bruit pour l'octroi de permis de construire sont formulés plus clairement et décrits directement dans la LPE. Des exigences sont formulées pour les alentours en cas de modification des plans d'affectation visant à accroître l'espace habitable dans les zones à bâtir. Conformément aux stratégies de la Confédération, ces exigences incluent un accès à des espaces ouverts servant à la détente ainsi que l'examen et la réalisation éventuelle de mesures garantissant une qualité de l'habitat appropriée du point de vue sonore.

Ces exigences seront précisées dans l'OPB, comme c'est le cas de la réglementation actuelle. En outre, la Confédération prévoit de mettre à disposition des recommandations pour l'exécution.

4.3.2 Sites contaminés

La mise en œuvre des changements incombe aux autorités d'exécution cantonales, comme jusqu'à présent. Celles-ci ont déjà été interrogées dans le cadre d'une enquête menée en avril 2020 et leurs requêtes, intégrées dans le texte de loi dans la mesure du possible. Les cantons ont ainsi pu s'exprimer en particulier sur leur charge administrative moyenne lors de l'appréciation des rapports d'investigation et des projets d'assainissement et ont pu dire si des émoluments cantonaux étaient actuellement perçus à cette fin, quels délais leur semblaient réalistes pour achever les investigations préalables et les assainissements et si les forfaits devaient être versés rétroactivement (voir le chap. 2).

La mise en œuvre de la modification concernant les indemnités plus élevées pour les coûts de défaillance liés à l'assainissement d'aires d'exploitations n'augmente pas la charge administrative des cantons ni celle de la Confédération.

Les questions de mise en œuvre en relation avec la motion Salzmann 18.3018 ont déjà été clarifiées lorsque celle-ci a été examinée et clarifiées dans le cadre du processus parlementaire.

Un groupe de travail composé de représentants de l'OFEV et de la CCE a déterminé en 2020 comment mettre en œuvre l'investigation et l'assainissement des jardins privés, des places de jeux et des espaces verts dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement.

Le groupe de travail propose d'établir une carte indicative des atteintes chimiques portées aux sols présentant un danger potentiel pour les enfants en bas âge sur la base des données SIG et des données sur la pollution des sols. Cette carte doit indiquer les sites où une atteinte portée au sol critique pour les enfants en bas âge ne peut être exclue. Si les surfaces qui y figurent font par la suite l'objet d'un prélèvement et que la teneur en polluants est déterminée, ces informations doivent être intégrées dans une carte de la qualité chimique des sols. Les surfaces publiques et dépassant les valeurs d'assainissement doivent être assainies dans un délai approprié. L'assainissement doit se faire sur une base volontaire pour les surfaces appartenant à des privés ; on compte ici sur la responsabilité individuelle. Au vu du très grand nombre de surfaces privées potentiellement polluées et nécessitant, dès lors, des investigations, il faut s'attendre à ce que l'achèvement de toutes les mesures prenne beaucoup de temps. Dans ses calculs, le groupe de travail OFEV-CCE table sur un délai d'achèvement en 2060.

Le groupe de travail a modélisé l'ampleur des surfaces de sols potentiellement concernés et estimé la fourchette des atteintes au sol auxquelles il faut s'attendre. Sur cette base, il a calculé les coûts globaux et formulé une proposition quant à la prise en charge des frais. C'est cette proposition qui est à la base de la modification

de la LPE. Les conséquences économiques ont été examinées en détail dans une VOB. Le rapport final est disponible depuis fin mai 2021.

4.3.3 Taxes d'incitation

Les taxes d'incitation ne sont plus perçues depuis 2009 déjà en raison des valeurs limites plus strictes fixées dans l'OPair. C'est pourquoi la suppression des deux dispositions mentionnées ne pose aucune question particulière concernant la mise en œuvre. Comme jusqu'à présent, les autorités d'exécution cantonales restent compétentes pour appliquer les dispositions correspondantes de l'OPair.

4.3.4 Financement de cours de formations initiale et continue

Selon l'art. 12, al. 1, ORRChim, le DETEC est compétent pour toutes les questions liées aux permis PPh, y compris les formations. La modification de l'al. 1^{bis} de l'art. 49 LPE ne changera pas cette répartition des compétences.

4.3.5 Systèmes d'information et de documentation

Il n'y a aucun besoin d'harmonisation.

4.3.6 Droit pénal

Il n'y a aucun besoin d'harmonisation.

5 Commentaire des dispositions

Art. 22 Permis de construire dans les zones affectées par le bruit

L'art. 22 a pour but de protéger les utilisateurs d'un immeuble contre le bruit extérieur excessif. La disposition vise en même temps à protéger, dans une certaine mesure, l'espace extérieur à proximité immédiate. Pour les différents acteurs du processus de construction, il est important de pouvoir déterminer, dès la phase de planification, si la construction prévue est susceptible d'être autorisée du point de vue sonore.

Le bruit doit être limité en premier lieu par des mesures prises à la source (art. 11, al. 1, LPE). Comme ces mesures ne suffisent pas toujours à assurer une protection complète contre les immissions excessives, l'art. 22, al. 1, dispose qu'un permis de construire un immeuble destiné au séjour prolongé de personnes ne peut en principe être délivré que s'il est possible de respecter les valeurs limites d'immissions, ce afin que la santé des utilisateurs soit protégée.

Comme dans le droit en vigueur, la réglementation proposée à l'art. 22 s'applique également aux modifications notables d'immeubles existants. Cet aspect est désormais formulé explicitement à l'art. 31, al. 1, OPB. Par modification notable, on

entend la création de nouveaux locaux à usage sensible au bruit ou l'affectation de tels locaux à un usage entraînant une plus grande sensibilité au bruit. Il peut s'agir par exemple d'une transformation de combles en locaux d'habitation ou d'une reconversion de commerces en logements.

La condition selon laquelle « les permis de construire [...] ne seront délivrés que si les valeurs limites d'immissions ne sont pas dépassées » est désormais remplacée par « un permis de construire [...] n'est délivré que s'il est possible de respecter les valeurs limites d'immissions », ce en vue de clarifier le point suivant : le maître d'ouvrage est tenu dans tous les cas de prendre des mesures de construction ou d'aménagement permettant de réduire le bruit afin de respecter les valeurs limites d'immissions dès lors que de telles mesures sont proportionnées.

Si les valeurs limites d'immissions sont dépassées malgré ces mesures et si la disposition judiciaire des pièces ne permet pas non plus de respecter complètement ces valeurs, le permis de construire n'est délivré que si toutes les conditions suivantes sont réunies (al. 2) :

- chaque unité d'habitation dispose d'une proportion suffisante de pièces à usage sensible au bruit dans lesquels les valeurs limites d'immissions sont respectées au moins en partie ;
- chaque unité d'habitation dans laquelle les valeurs limites d'immissions sont dépassées dispose d'un espace extérieur à proximité immédiate dans lequel les valeurs de planification sont respectées durant la journée ;
- la protection minimale à assurer contre le bruit extérieur et intérieur sur le plan des aménagements en vertu de l'art. 21 est renforcée de manière adéquate.

Chaque unité d'habitation doit réunir ces trois conditions en même temps. Pour les immeubles commerciaux à usage sensible au bruit qui sont dépourvus d'unités d'habitation, seule s'applique la condition fixée à la let. c. La Confédération entend concrétiser ces exigences par voie d'ordonnance dans le sens des commentaires ci-après.

Selon la concrétisation prévue pour la let. a (voir le tableau ci-dessous), au moins 60 % des pièces d'une habitation qui sont affectées à un usage sensible au bruit devront à l'avenir respecter les valeurs limites d'immissions au niveau d'une fenêtre au moins. Cette exigence minimale vaut pour les logements de toutes tailles. Seuls les logements avec deux pièces à usage sensible au bruit peuvent se contenter de respecter les valeurs limites d'immissions au niveau d'une fenêtre d'une seule pièce (50 %).

Taille du logement (nombre de pièces à usage sensible au bruit)	1	2	3	4	5	6	7	8
Nombre de pièces à usage sensible au bruit qui doivent être calmes	1	1	2	3	3	4	5	5
Part des pièces à usage sensible au bruit qui doivent être calmes	100 %	50 %	67 %	75 %	60 %	67 %	71 %	63 %

Tableau 1 : Nombre obligatoire de pièces calmes par rapport à la taille du logement

Par rapport à la réglementation en vigueur, les nouvelles conditions pour la délivrance d'un permis de construire sont plus simples puisqu'il n'est plus nécessaire que les valeurs limites d'immissions soient respectées au niveau de toutes les fenêtres des pièces à usage sensible au bruit. Cette simplification ouvre la voie à de nouvelles options de construction dans des zones centrales et bien équipées. La réglementation actuellement en vigueur n'autorise ces nouvelles options que dans le cadre de dérogations accordées après une pesée des intérêts et avec l'assentiment de l'autorité cantonale (art. 31, al. 2, OPB). La nouvelle réglementation accroît la sécurité de la planification et dispense de la pesée des intérêts et de l'assentiment du canton.

La let. b considère le fait qu'un espace extérieur privé et calme peut améliorer la qualité de l'habitat. Pour qu'un espace extérieur puisse remplir cette fonction, il faut que son exposition au bruit durant la journée atteigne tout au plus les valeurs de planification. Dans le sens de la proposition soumise par le Cercle Bruit Suisse, la réglementation précisera par voie d'ordonnance que l'espace extérieur doit avoir une superficie minimale de 6 m² et appartenir au logement. Il peut s'agir d'un balcon, d'une loggia ou d'une terrasse attenante directement au logement ou d'un espace extérieur appartenant à l'immeuble (p. ex. une cour intérieure ou une terrasse de toit) que les occupants dudit logement peuvent utiliser. Les espaces extérieurs destinés à un usage collectif par les occupants de plusieurs logements doivent être dimensionnés en conséquence.

La let. c exige que la protection minimale à assurer contre le bruit extérieur et intérieur sur le plan des aménagements en vertu de l'art. 21 soit renforcée de manière adéquate. Cela garantit au moins le fait qu'à l'intérieur de l'immeuble, fenêtres fermées, les personnes sont protégées contre le bruit extérieur. Les dispositions en vigueur imposent déjà ces exigences rehaussées lors de l'octroi de dérogations.

Il est proposé d'introduire une disposition spéciale concernant le bruit des avions. Comme ce bruit se propage sur de vastes étendues et à partir du ciel, il ne peut être réduit sur son chemin de propagation que dans une très faible mesure. En raison des caractéristiques propres au bruit des avions, il est généralement impossible de respecter les valeurs limites d'exposition, y compris avec un mode de construction optimisé contre le bruit. Les avions sont par ailleurs soumis à une interdiction de décollage et d'atterrissage durant la nuit. Pour ces raisons, des dispositions spéciales concernent déjà les aéroports où circulent de grands avions (art. 31a OPB). Elles ne seront pas affectées par l'entrée en vigueur des modifications de la LPE.

Les conditions fixées à l'al. 2 pourraient avoir pour effet d'empêcher presque systématiquement la délivrance de permis de construire dans les zones affectées par le bruit des avions, ce qui serait contraire à l'obligation de développer l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti lorsque les zones sont bien équipées. C'est pourquoi l'al. 3, let. b, confère au Conseil fédéral la compétence de prévoir des exceptions aux exigences visées à l'al. 2, let. a et b, dans le cas particulier du bruit des avions. Ces exceptions doivent permettre aux cantons de poursuivre leur pratique d'exécution.

La concrétisation de l'al. 3, let. b, doit être soumise à la pesée des intérêts actuellement en vigueur uniquement dans le cas du bruit des avions : si les valeurs limites d'immissions ne peuvent pas être respectées dans tous les locaux à usage sensible au bruit, le permis de construire ne doit être délivré que si l'édification de l'immeuble présente un intérêt prépondérant. En revanche, la LPE précise que les valeurs d'alarme doivent être respectées ; cette pratique courante à l'aéroport national de Zurich est désormais reprise dans la loi. Les dispositions spéciales de l'art. 31a OPB ne sont aucunement affectées par la nouvelle réglementation, y compris les conditions prévues à l'art. 24, al. 2. Une solution semblable n'est pas exclue concernant le bruit des avions militaires, pour autant que la protection de la population puisse être garantie dans la même mesure que s'agissant du bruit des avions civils.

Par comparaison à la situation légale actuelle, l'obligation de limiter les émissions de bruit des installations bruyantes n'est pas modifiée par la nouvelle réglementation. Par rapport à un nouvel immeuble, une installation fixe produisant du bruit est tenue d'être assainie uniquement si la zone à bâtir était déjà équipée le 1^{er} janvier 1985. Cette règle s'applique indépendamment de la date du permis de construire.

Art. 23 Valeurs de planification

La modification de l'art. 22 oblige à compléter l'art. 23 en précisant que des valeurs limites de planification doivent être définies également pour l'évaluation des espaces extérieurs réalisée dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire dans une zone affectée par le bruit (voir le commentaire sur l'art. 22, al. 2, let. b).

Art. 24 Exigences requises pour la zone à bâtir

Al. 1 : lors de la délimitation de zones à bâtir pour des immeubles à usage sensible au bruit, cette disposition exige que l'exposition au bruit fasse l'objet d'une prise en considération préventive. Elle se conforme en cela au principe de prévoyance énoncé aux art. 1, al. 2, et 11, al. 2, LPE.

Une zone à bâtir vouée à la construction de logements ou d'autres immeubles destinés au séjour prolongé de personnes ne peut être délimitée que s'il est possible de respecter les valeurs de planification. Comme dans le droit actuel, il n'est prévu aucune exception à la règle. Le contenu de cette disposition reprend donc le droit existant.

D'après la réglementation actuellement en vigueur, les zones à bâtir existantes, mais non encore équipées dans lesquelles les valeurs de planification ne peuvent pas être respectées doivent être affectées à une utilisation moins sensible au bruit. Cette condition crée de fait une interdiction d'équiper des zones constructibles déjà délimitées, ce qui est contraire à l'objectif de développer l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti. L'exigence selon laquelle les valeurs limites d'immissions doivent en principe être respectées lors de la vérification du permis de construire garantit le fait que l'exposition au bruit sera réévaluée ultérieurement dans le processus de construction ; en conséquence, la condition actuelle posée à l'équipement des zones à bâtir est supprimée.

La formulation selon laquelle les valeurs de planification peuvent être respectées également au moyen « des mesures de planification, d'aménagement ou de construction » est abandonnée. Par le passé, la mention de ces mesures a laissé penser que la liste était exhaustive et que les mesures étaient citées par ordre de priorité. Elle a par ailleurs donné lieu à des incertitudes, du fait qu'il n'est pas toujours possible de distinguer nettement les trois catégories. De manière plus claire, la nouvelle formulation établit désormais que des mesures de réduction du bruit doivent permettre de respecter les valeurs de planification.

La disposition selon laquelle « le changement d'affectation de zones à bâtir n'est pas réputé délimitation de nouvelles zones à bâtir » (al. 1, 2^e phrase) est abrogée. Elle est remplacée par les exigences fixées à l'al. 2.

Al. 2 : lorsque les valeurs limites d'immissions sont dépassées dans une zone à bâtir, la modification d'un plan d'affectation visant à accroître l'espace habitable n'est désormais autorisée que si les conditions suivantes sont remplies :

- un espace ouvert servant à la détente, correspondant à la densité et au type d'utilisation de la zone et accessible à la population concernée se trouve à l'intérieur ou à proximité de la zone à bâtir ;
- des mesures sont prévues afin de garantir une qualité de l'habitat appropriée du point de vue sonore.

Le nouvel art. 24, al. 2, concerne exclusivement les possibilités d'accroissement du degré d'utilisation et les changements d'affectation qui visent à accroître l'espace habitable. L'élément déterminant dans ce cas est le fait que la zone sera occupée par un plus grand nombre de personnes qu'en l'état actuel. Il s'agit le plus souvent d'intensifier l'usage d'habitation à l'intérieur d'une zone d'habitation existante ou de créer un nouvel espace habitable en transformant une zone d'activité en une zone d'habitation. Les adaptations mineures apportées au plan d'affectation (p. ex. modification du règlement de construction sans incidence notable pour le cas considéré) ne sont pas concernées par cette réglementation, pas plus que les modifications ne créant pas d'espace habitable supplémentaire. Tel serait le cas par exemple pour des planifications de zones d'activité. En outre, la disposition s'applique uniquement si les valeurs limites d'immissions sont dépassées.

Les possibilités d'accroissement du degré d'utilisation et les changements d'affectation sont des instruments importants pour développer l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti. Dans le cadre des plans d'affectation, ils peuvent contribuer à la qualité de l'espace habitable urbain et créer des conditions propices à la lutte contre le bruit. Jusqu'à présent, ces instruments étaient ignorés dans la législation sur le bruit.

La condition fixée à la let. a est fondée sur le fait que des espaces ouverts publics et attrayants créent des conditions favorables susceptibles de contrebalancer, dans une certaine mesure, les incidences négatives des nuisances sonores sur la population résidente. En ce sens, elle est cohérente avec l'objectif 7 de la stratégie du Conseil fédéral en matière de politique de santé⁶⁴. Cette stratégie tient compte de l'état

⁶⁴ Conseil fédéral (2019) : Politique de la santé : stratégie du Conseil fédéral 2020–2030, Berne

actuel des connaissances, selon lequel la population a besoin d'une offre suffisante d'espaces ouverts, considérés comme faisant partie intégrante du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti^{65, 66, 67, 68}. Il est déjà possible d'utiliser des instruments de planification existants à différents niveaux (p. ex. plans d'affectation, plans directeurs, concours, etc.) pour concevoir des espaces ouverts destinés à la détente.

Les espaces ouverts sont les espaces non construits, notamment les espaces verts tels que les terrains attenants aux bâtiments, les parcs, les aires de verdure, les forêts, les zones agricoles, les eaux et les friches, ainsi que les espaces de transport utilisables de manière multifonctionnelle et les places publiques⁶⁹. Les exigences posées à ces espaces en termes d'accessibilité, de superficie et d'aménagement dépendent concrètement du besoin de tranquillité de la population sur place. Les espaces ouverts peuvent être situés à l'extérieur de la zone à bâtir, mais doivent se trouver à moins de 500 m du lieu d'habitation. Dans la mesure du possible, ils doivent être accessibles sans obstacle pour la population concernée. Dans la ville de Zurich, la valeur indicative d'une superficie acceptable est de 8 m² par habitant dans un rayon de 200 à 400 m⁷⁰. Dans la ville de Berne, un espace ouvert avec une superficie de 8 à 10 m² par habitant doit en moyenne être accessible à pied en l'espace de cinq minutes⁷¹. Pour sa part, la ville de Bâle estime le besoin moyen à 9 m² par habitant⁷². Chacune de ces valeurs tient compte de la structure des espaces ouverts dans la ville concernée, une valeur inférieure étant jugée insuffisante.

Pour contribuer à réduire la pollution sonore, les espaces ouverts doivent être perçus comme étant plus calmes que les alentours. Les études actuellement disponibles permettent de tirer cette conclusion : les effets compensatoires sont d'autant plus importants que la verdure dans l'environnement résidentiel est abondante, les espaces ouverts sont faciles d'accès et les habitants ont plaisir à y séjourner. Un tel espace est perçu comme étant plus calme et donc plus reposant.

La let. b exige que dans le cadre des plans d'affectation, des réflexions soient également menées sur la façon dont la qualité de séjour pourrait être améliorée du point de vue sonore. Cela signifie que les plans d'affectation doit s'intéresser par exemple à la façon dont les émissions provenant de sources de bruit situées à l'intérieur et à

⁶⁵ ARE (2013) : Aménager et construire plus dense. Réformer l'urbanisation. 2/2013. Forum du développement territorial. Office fédéral du développement territorial (ARE), Berne

⁶⁶ ARE (2014) : Aménagement des espaces ouverts. Pour plus de qualité de vie. 1/2014. Forum du développement territorial. Office fédéral du développement territorial (ARE), Berne

⁶⁷ Aellig (2014) : Les espaces ouverts dans les agglomérations. Office fédéral du développement territorial (ARE) et Office fédéral du logement (OFL), Berne

⁶⁸ ARE (2018) : Projets-modèles pour un développement territorial durable. Conclusions des expériences vécues (2014 à 2018). 1/2018. Forum du développement territorial. Office fédéral du développement territorial (ARE), Berne

⁶⁹ Conseil fédéral (2020) : Conception « Paysage suisse ». Paysage et nature dans les domaines politiques de la Confédération. Office fédéral de l'environnement, Berne

⁷⁰ Ville de Zurich (2019) : Die Freiraumversorgung der Stadt Zürich und ihre Berechnung. Methodenbeschrieb und Anwendung. Zurich Ville verte, Zurich

⁷¹ Berchtold *et al.* (2016) : Infrastrukturversorgung, Teil Freiraum. Service d'urbanisme de la ville de Berne, Berne

⁷² *ibid.*

l'extérieur de la zone pourront être réduites à l'avenir ou comment il est possible d'influer sur la propagation du son dans la zone à bâtir⁷³. Les mesures possibles sont notamment le choix d'un matériau de construction adéquat pour les chemins et les zones de piétinement (sols naturels à la place de l'asphalte), l'aménagement de l'espace extérieur avec de l'eau et une végétation variée (en particulier des arbres), l'aménagement et la végétalisation des façades et la variété des offres d'utilisation. Ces réflexions et ces mesures doivent avoir un impact positif sur la qualité sonore de la zone d'habitation et contribuer ainsi à garantir une qualité de l'habitat appropriée au sens de la LAT (art. 1, al. 2, let. a^{bis})⁷⁴.

Dans le sens des précédents commentaires, le Conseil fédéral concrétisera par voie d'ordonnance les exigences posées aux espaces ouverts en termes d'accessibilité, de superficie et d'aménagement et définira la nature des mesures susceptibles de contribuer à une qualité de l'habitat appropriée du point de vue sonore. Le nouvel art. 24, al. 2, n'encourage pas à concevoir des projets supplémentaires destinés spécifiquement à lutter contre le bruit, mais à mieux exploiter les synergies offertes par les planifications et les projets en cours et par les programmes promouvant les espaces ouverts dans le cadre du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti. Ces synergies intéressent en particulier la stratégie du Conseil fédéral en matière de politique de santé, la Conception « Paysage suisse », la planification des espaces ouverts, la planification du réseau des chemins pour piétons, l'adaptation des villes aux changements climatiques et la promotion de la biodiversité. Le prélèvement sur la plus-value au sens de l'art. 5, al. 1^{er}, LAT offre par ailleurs une possibilité de financement pour des solutions concrètes.

Art. 32c Obligation d'assainir

Al. 1 : cet alinéa est reformulé et complété de manière à préciser que les places de jeux et les espaces verts publics dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement doivent eux aussi être assainis lorsqu'ils engendrent des atteintes nuisibles ou incommodes ou qu'il existe un danger concret que de telles atteintes apparaissent. La condition selon laquelle la pollution doit provenir de déchets ne s'applique pas à ces surfaces nouvellement ajoutées ; cela signifie que la pollution peut aussi provenir d'autres sources, par exemple de la fertilisation des sols avec des cendres de charbon et de bois sur des décennies.

Al. 1^{bis} : ce nouvel alinéa dispose que les cantons peuvent soutenir à l'aide de moyens adaptés l'assainissement des places de jeux et des jardins privés dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement, pour autant qu'il existe un besoin d'assainir au sens de l'al. 1. Comme l'assainissement relève ici d'une démarche volontaire (contrairement aux cas visés par l'al. 1), le nouvel al. 1^{bis} crée une base légale afin

73 Gisladdottir *et al.* (2020) : Influence of facade characteristics on perceived annoyance from moving cars in urban living environments. In Proceedings of Forum Acusticum 2020

74 Aemisegger *et al.* (2019) : Praxiskommentar RPG : Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung. Schulthess, Zurich

que les cantons puissent octroyer des contributions financières pour des mesures d'assainissement volontaires nécessaires.

Art. 32d Prise en charge des frais

Al. 6 : cette disposition établit que les frais d'investigation et d'assainissement des jardins privés, des places de jeux et des espaces verts assainis en vertu de l'art. 32c, al. 1, let. b, et 1^{bis}, sont en principe pris en charge par le détenteur du site concerné, sauf disposition contraire du droit cantonal. Elle s'applique uniquement s'il ne s'agit pas déjà d'un site pollué au sens de l'art. 32c, al. 1, let. a (site de stockage définitif, aire d'exploitations ou lieu d'accident pollués par des déchets au sens de l'art. 2, al. 1, OSites). La précision apportée à l'al. 6 est nécessaire pour la raison suivante : comme le responsable de la pollution ne peut pas être identifié dans la plupart des cas, les frais devraient théoriquement être pris en charge par la collectivité compétente en application de l'art. 32d, al. 3, LPE. En ajoutant que le droit cantonal peut prévoir d'autres dispositions concernant la prise en charge des frais, l'al. 6 fournit aux cantons la base légale dont ils ont besoin pour pouvoir soutenir les détenteurs de sites à l'aide de moyens cantonaux. Ces contributions pourraient permettre d'assainir davantage de places de jeux et jardins privés, ce qui irait dans l'intérêt (public) de la santé des enfants en bas âge.

Art. 32e Taxe destinée au financement des mesures

Al. 3 à 6 : par souci de clarté, la réglementation en matière d'indemnisation est remodelée. Les al. 3 à 6 sont abrogés et leur contenu matériel est transféré pour l'essentiel dans les nouveaux art. 32e^{bis} et 32e^{ter} LPE. Les dispositions actuelles sont uniquement complétées par de nouveaux délais et par d'autres éléments d'indemnisation.

Art. 32e^{bis} Indemnités octroyées par la Confédération

Al. 1 : désormais, l'indemnisation des frais d'investigation des sites qui se sont révélés non pollués court jusqu'à la fin 2040. C'est à cette date que la gestion des sites pollués devra être achevée, ce qui signifie que les propriétaires devront avoir établi définitivement, en cas de doute, si leurs sites sont effectivement pollués.

Al. 2 : les indemnités octroyées jusqu'à présent pour les frais d'investigation sont maintenues. Désormais, elles sont toutefois conditionnées par le fait que l'investigation nécessaire pour apprécier le besoin de surveillance ou d'assainissement (investigation préalable au sens de l'art. 7 OSites) doit être achevée au plus tard le 31 décembre 2028. L'élément qui détermine le respect de ce délai est l'appréciation finale des besoins de surveillance ou d'assainissement par l'autorité compétente (art. 8 OSites). Si l'investigation préalable et l'appréciation du site sont réalisées dans le délai fixé et s'il en ressort un besoin d'assainissement, des indemnités peuvent être octroyées pour l'investigation de détail y compris après l'expiration du délai. La définition de ce nouveau délai vise à accélérer le classement des sites nécessitant une investigation.

Al. 3 : les indemnités octroyées jusqu'à présent pour les frais de surveillance et d'assainissement sont maintenues. Désormais, elles sont toutefois conditionnées par le fait que les mesures de surveillance et d'assainissement doivent être achevées le 31 décembre 2040. L'élément qui détermine le respect de ce délai est l'appréciation finale du site par l'autorité d'exécution à la suite des mesures mises en œuvre. S'il s'agit de mesures de longue durée (mesures de confinement, mesures *in situ* ou mesures d'atténuation naturelle contrôlée), l'élément qui détermine le respect du délai est l'achèvement de la réalisation des aménagements ou la mise en service des mesures. La définition de ce nouveau délai vise à accélérer l'assainissement des sites qui se sont révélés contaminés et à atteindre l'objectif initial selon lequel tous ces sites doivent être traités en l'espace d'une à deux générations.

Al. 4 : les indemnités octroyées jusqu'à présent pour les frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement des installations de tir sont maintenues, ainsi que les délais existants (31 décembre 2012 pour les sites se trouvant dans une zone de protection des eaux souterraines et 31 décembre 2020 pour tous les autres sites). Désormais, elles sont toutefois conditionnées par le fait que les mesures doivent être achevées le 31 décembre 2040. L'élément qui détermine le respect de ce délai est l'appréciation finale des mesures par l'autorité compétente. La définition de ce nouveau délai vise à accélérer la réalisation de mesures concrètes de protection de l'environnement aux abords des installations de tir (après leur rééquipement au moyen d'installations pare-balles) et à atteindre l'objectif initial selon lequel tous les sites contaminés doivent être assainis en l'espace d'une à deux générations.

Al. 5 : les indemnités octroyées depuis le 1^{er} mars 2020 pour les frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement des installations de tir servant aux tirs historiques ou aux tirs en campagne et pour les frais des mesures de protection appropriées, tels les systèmes pare-balles artificiels, sont maintenues. Désormais, elles sont toutefois conditionnées par le fait que les mesures doivent être achevées le 31 décembre 2040. L'élément qui détermine le respect de ce délai est l'appréciation finale des mesures par l'autorité compétente. La définition de ce nouveau délai vise à accélérer la réalisation de mesures concrètes de protection de l'environnement aux abords des installations de tir servant aux tirs historiques ou aux tirs en campagne et à atteindre l'objectif initial selon lequel tous les sites contaminés doivent être assainis en l'espace d'une à deux générations.

Al. 6 : désormais, des indemnités peuvent être octroyées également pour les frais d'investigation et d'assainissement des places de jeux et des espaces verts publics dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement. Elles sont conditionnées par le fait que les mesures doivent être achevées le 31 décembre 2060. L'élément qui détermine le respect de ce délai est l'appréciation finale des mesures par l'autorité compétente. Cette disposition s'applique uniquement s'il ne s'agit pas déjà d'un site pollué au sens de l'art. 32c, al. 1, let. a : si une place de jeux polluée par des déchets est considérée comme un site de stockage définitif, une aire d'exploitations ou un lieu d'accident au sens de l'art. 32c, al. 1, let. a, et doit être assainie en conséquence, une indemnisation en vertu du nouvel al. 6 (art. 32e^{bis}) est exclue, y compris si des enfants en bas âge y jouent régulièrement aujourd'hui. Pour l'indemnisation au titre

de l'OTAS, les dispositions concernées en pareil cas sont uniquement celles des al. 2 à 5.

Al. 7 : désormais, des indemnités peuvent être octroyées également pour les frais d'assainissement de places de jeux et jardins privés dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement. Comme à l'al. 6, elles sont conditionnées par le fait que les mesures doivent être achevées le 31 décembre 2060. L'élément qui détermine le respect de ce délai est l'appréciation finale des mesures par l'autorité compétente. Cette disposition s'applique uniquement s'il ne s'agit pas déjà d'un site pollué au sens de l'art. 32c, al. 1, let. a (site de stockage définitif, aire d'exploitations ou lieu d'accident).

Al. 8 : désormais, des indemnités forfaitaires pour la charge de travail peuvent être accordées en sus aux cantons.

Let. a : des indemnités forfaitaires sont octroyées pour l'appréciation des besoins de surveillance et d'assainissement faisant suite à l'investigation préalable (art. 8 OSites) si cette appréciation est achevée le 31 décembre 2028. L'élément qui détermine le respect de ce délai est la date de l'appréciation finale des besoins de surveillance ou d'assainissement par l'autorité compétente. L'indemnisation concerne en principe tous les sites ayant fait l'objet d'une investigation et n'est pas liée aux sites avec des coûts de défaillance, ni aux sites ayant servi en grande partie au stockage de déchets urbains. Il n'est prévu aucune indemnité forfaitaire pour l'investigation des installations de tir, y compris celles servant aux tirs historiques ou aux tirs en campagne, car une enquête a montré que la charge administrative pour les cantons est peu conséquente. De même, aucune indemnité forfaitaire n'est prévue pour l'investigation des sites non pollués, puisqu'il ne s'agit pas d'une investigation préalable au sens de l'OSites. S'agissant des jardins privés, des places de jeux et des espaces verts dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement, une indemnisation forfaitaire est également exclue au motif que la charge administrative pour les cantons est peu conséquente et que les mesures d'investigation et d'assainissement sont déjà indemnisées sur la base d'un nouveau taux partiellement revu à la hausse (art. 32e^{ter}, al. 1, let. e et f).

Let. b : désormais, des indemnités forfaitaires sont octroyées pour l'appréciation des mesures d'assainissement réalisées aux abords des installations de tir, si les mesures d'assainissement sont achevées le 31 décembre 2040. L'indemnisation concerne en principe toutes les installations de tir assainies.

Let. c : désormais, des indemnités forfaitaires sont octroyées pour l'appréciation des mesures d'assainissement réalisées sur tous les autres sites, si les aménagements nécessaires à l'assainissement sont achevées le 31 décembre 2040. L'indemnisation concerne tous les sites assainis, à l'exception des jardins privés, des places de jeux et des espaces verts visés à l'art. 32c, al. 1, let. b, et al. 1^{bis}, dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement. Deux motifs justifient cette exception : d'une part, les surfaces publiques visées à l'art. 32c, al. 1, let. b, sont déjà cofinancées à hauteur de 60 %, c'est-à-dire à un taux supérieur au taux habituel, et les mesures d'investigation sont intégrées dans les coûts imputables ; d'autre part, s'agissant des surfaces privées

visées à l'art. 32c, al. 1^{bis}, le travail des cantons se limite à traiter les demandes de subventionnement après la réalisation des travaux d'assainissement. La charge administrative pour les cantons est donc très faible.

Art. 32^eer Conditions d'octroi et montant des indemnités

Al. 1, let. a : comme c'est le cas jusqu'à présent, les indemnités pour des sites qui se révèlent non pollués s'élèvent à 40 % des frais d'investigation.

Let. b : comme c'est le cas jusqu'à présent, les indemnités octroyées pour les frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement des sites ayant servi en grande partie au stockage de déchets urbains s'élèvent à 40 % des coûts imputables si plus aucun déchet n'a été déposé après le 1^{er} février 1996 ou à 30 % si des déchets ont encore été déposés après le 1^{er} février 1996, mais au plus tard le 31 janvier 2001. Dans le cas de sites avec des coûts de défaillance, les mêmes règles s'appliquent pour les frais d'investigation et de surveillance ; les frais d'assainissement, quant à eux, sont réglés à la let. c.

Let. c : l'indemnisation au titre de l'OTAS pour les coûts de défaillance liés à des assainissements d'aires d'exploitations doit désormais passer de 40 à 60 % si plus aucun déchet n'a été déposé après le 1^{er} février 1996.

Let. d : en application de la motion Salzmann 18.3018, l'indemnité octroyée dans le cas d'une installation de tir à 300 m ne correspond plus à un forfait de 8000 francs par cible, mais à 40 % des coûts imputables. Ainsi, les frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement de toutes les installations de tir (à l'exception des installations de tir à but essentiellement commercial), y compris les tirs de chasse et les installations servant aux tirs historiques ou aux tirs en campagne, sont désormais indemnisés à hauteur de 40 % des coûts imputables.

Let. e : désormais, les frais d'investigation et d'assainissement des places de jeux et des espaces verts publics dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement sont indemnisés à hauteur de 60 % des coûts imputables. Ce taux s'applique uniquement s'il ne s'agit pas déjà d'un site pollué au sens de l'art. 32c, al. 1, let. a (site de stockage définitif, aire d'exploitations ou lieu d'accident pollué par des déchets).

Let. f : désormais, les frais d'assainissement des places de jeux et des jardins privés dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement sont indemnisés à hauteur de 40 % des coûts imputables. Comme à la let. e, ce taux s'applique uniquement s'il ne s'agit pas déjà d'un site pollué au sens de l'art. 32c, al. 1, let. a (site de stockage définitif, aire d'exploitations ou lieu d'accident pollué par des déchets).

Let. g : la nouvelle indemnité forfaitaire pour l'appréciation des besoins de surveillance et d'assainissement s'élève à 3000 francs par site. En sont exclus les installations de tir ainsi que les jardins privés, les places de jeux et les espaces verts dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement.

Let. h : la nouvelle indemnité forfaitaire pour l'appréciation des mesures d'assainissement aux abords d'une installation de tir s'élève à 5000 francs par site.

Let. i : la nouvelle indemnité forfaitaire pour l'appréciation des mesures d'assainissement au niveau d'autres sites s'élève à 10 000 francs par site. En sont exclus les jardins privés, les places de jeux et les espaces verts dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement.

Al. 2 et 3 : les deux alinéas reprennent intégralement le droit actuellement en vigueur (ancien art. 32e, al. 5 et 6).

Art. 35b *Teneur en soufre de l'huile de chauffage « extra-légère »*

Cet article est abrogé.

Art. 35b^{bis} *Teneur en soufre de l'essence et de l'huile diesel*

Cet article est abrogé.

Art. 35c *Assujettissement à la taxe et procédure*

L'alinéa 1 lettre b et l'alinéa 3^{bis} sont abrogés.

Art. 49, al. 1^{bis} *Formation et recherche*

La modification proposée permettra à la Confédération de financer à hauteur de 50 % au maximum les charges financières qui découleront d'une tâche publique qui a été déléguée à des organisations privées dans le domaine de la formation à l'emploi des produits phytosanitaires. Les organisations publiques sont donc exclues. On entend par frais de formation la préparation et la formation en elle-même.

Art. 59^{bis} *Systèmes d'information et de documentation*

Al. 1 : cette réglementation constitue la base légale des systèmes d'information et de documentation de l'OFEV servant à réaliser électroniquement des procédures dans le cadre de la mise en œuvre de la LPE. Ces systèmes sont également utilisés pour la gestion des affaires et le traitement des données par voie électronique. Sauf dispositions contraires de la loi et de l'ordonnance, la procédure électronique se conforme à la PA et à l'OCEI-PA.

La 2^e phrase autorise le Conseil fédéral à désigner les procédures qui doivent être traitées électroniquement. Par dérogation aux art. 21a et 34, al. 1^{bis}, PA, les personnes participant à ces procédures peuvent avoir l'obligation de transmettre leurs écrits par voie électronique via les systèmes d'information et de documentation et de recevoir électroniquement des communications et des décisions sans leur consentement. Ainsi, la correspondance et la communication entre les parties s'effectuent directement dans les systèmes.

Al. 2 : l'OFEV garantit l'authenticité et l'intégrité des données transmises. Pour garantir l'authenticité d'un écrit, il faut en particulier que l'expéditeur soit authentifié et que le lien entre lui et l'écrit puisse être prouvé. À cette fin, il est prévu que l'utilisateur des systèmes accède à la page eIAM de la Confédération via une inter-

face Internet où il doit s'identifier et se connecter en saisissant les identifiants de son compte CH-LOGIN. L'intégrité est garantie par le fait que les utilisateurs éditent leurs données et leurs documents directement dans les systèmes. Lorsqu'ils ont terminé, ils peuvent générer des fichiers PDF non modifiables dotés d'un certificat électronique. Ainsi, les exigences d'authenticité et d'intégrité sont satisfaites et les écrits n'ont pas à être munis d'une signature électronique qualifiée. Par dérogation à l'art. 6, al. 1, OCEI-PA, l'al. 3 prévoit que l'OFEV peut reconnaître cette confirmation électronique des informations (ou une autre forme similaire) à la place de la signature électronique également pour les écrits dont la signature est requise par la loi.

Al. 4 et 5 : ces alinéas établissent quels organes et quelles personnes peuvent accéder aux données des systèmes d'information et de documentation, dans quelle mesure et dans quel but. Certaines de ces données peuvent être des données sensibles relatives à des poursuites ou des sanctions pénales et administratives. L'OFEV dispose d'un accès complet à toutes les données aussitôt qu'elles sont validées par les personnes soumises au régime de l'autorisation et de la notification. L'accès par les autres organes se limite aux données nécessaires à l'accomplissement des tâches et au respect des obligations prévues par la présente loi. Ainsi, l'Administration fédérale des douanes, par exemple, a accès aux données relatives aux mouvements transfrontières de déchets (let. a).

Art. 60 Délits

Al. 1, let. e : la disposition présente une structure plus lisible. En outre, elle couvre désormais toutes les prescriptions visées à l'art. 34 sur le renforcement des mesures de lutte contre les atteintes aux sols et non plus seulement celles sur les substances et les organismes. Les mesures visées à l'art. 34 sont prises lorsque la fertilité du sol n'est plus garantie à long terme dans certaines régions. Le degré d'illicéité d'une violation de ces prescriptions ne permet pas d'expliquer pourquoi cette dernière constitue une infraction uniquement pour une partie desdites prescriptions.

Al. 1, let. o : le secteur des déchets est dans la pratique l'un des domaines enregistrant le plus d'infractions commises par métier ou en bande. Les mouvements transfrontières illégaux de déchets sont, entre autres, l'un des principaux champs d'activité de la criminalité environnementale internationale. Il est dès lors gênant qu'une grande partie des délits liés aux déchets – par exemple le commerce illégal de déchets électriques ou de véhicules en fin de vie – soient considérés en Suisse uniquement comme des contraventions. Par conséquent, l'importation et l'exportation illégales de tous les déchets (et non plus uniquement des déchets spéciaux) doivent désormais être considérées comme des délits pour autant qu'elles portent sur d'importantes quantités. On parle de quantité importante de déchets de cette nature lorsqu'il est question du chargement complet d'un poids lourd avec des déchets électriques ou d'un transport de plusieurs véhicules accidentés. Il convient de distinguer les infractions portant sur d'importantes quantités de celles portant sur de grandes quantités de déchets du même type (art. 60 al. 2), les secondes constituant un crime. L'extension à tous les déchets se justifie par le fait qu'une infraction portant sur une seule batterie au plomb, déchet spécial au sens de l'art. 60, constitue également un délit punissable en vertu du droit en vigueur.

Le verbe « exporter » et « importer » est remplacé par le verbe « procède » à l'exportation ou à l'importation, afin d'établir clairement qu'on entend ici la personne à l'origine de l'exportation ou l'importation et non la personne qui effectue l'exportation ou l'importation. Le transporteur n'est ainsi pas la personne à l'origine de l'exportation ou l'importation au sens de cet article s'il ne se charge que du transport de la marchandise. Par conséquent, la personne soumise à l'obligation d'autorisation est le détenteur initial des déchets (le remettant, à savoir généralement le vendeur), et non le transporteur. La responsabilité du transporteur ne peut ainsi être engagée tout au plus à titre de coauteur ou de complice.

Al. 2 : le droit pénal suisse de l'environnement est constitué presque exclusivement de contraventions et de délits. Il ne comporte quasiment jamais la notion de crime, ce qui est contraire à la tendance internationale selon laquelle les délits de cette nature doivent être plus sévèrement punis. Par ailleurs, les dispositions du code pénal relatives au blanchiment d'argent (art. 305^{bis} CP) ne sont applicables qu'aux crimes. Le blanchiment de valeurs patrimoniales provenant de délits environnementaux, par exemple du commerce illégal de déchets, n'est de ce fait actuellement punissable que s'il peut être démontré qu'il s'accompagne d'un crime tel que la participation ou le soutien à une organisation criminelle ou d'un autre crime y afférent.

Désormais, les délits environnementaux sont portés au niveau de crimes lorsque des circonstances aggravantes existent et sont de ce fait également considérés comme des infractions préalables au blanchiment d'argent. Les circonstances sont réputées aggravantes lorsque l'infraction est porteuse d'effets (potentiels) graves pour l'homme ou l'environnement et lorsqu'elle est commise en bande⁷⁵, par métier ou par habitude. La liste des agissements qualifiés est exhaustive. Il convient de préciser, sur la base de la let. a, que c'est l'infraction de base qui permet de déterminer où se situe la limite avec un danger grave. Les délits relatifs aux déchets, aux organismes et aux produits chimiques sont graves lorsque l'infraction porte sur de grandes quantités. On parle de grandes quantités par exemple lorsque l'intégralité du chargement de déchets spéciaux d'un poids lourd est abandonnée hors d'une décharge autorisée. Contrairement à l'al. 1, let. o, on parle de grandes quantités dans le cas de plusieurs poids lourds chargés de déchets électriques ou dans le cas d'un convoi transportant des véhicules accidentés. Dans ces cas d'espèce, l'agissement par métier ou par habitude ou l'appartenance à une bande doivent en règle générale être aussi toujours avérés. En revanche, le danger provoqué par l'infraction peut être grave lorsque, par exemple, des organismes mis dans le commerce en vue d'utilisations dans des conditions normales constituent une menace pour l'environnement ou pour l'homme et ne peuvent pratiquement plus être contrôlés. Le type de délit n'est pas modifié par la qualification : si l'infraction de base est une infraction de mise en danger abstraite, alors l'infraction qualifiée l'est aussi. La qualification n'a pas pour effet d'entraîner une prise en compte des seules mises en danger concrètes. Peu importe par ailleurs que la mise en danger de l'environnement ne se soit déjà, ou pas (encore), traduite par un dommage. Les deux cas sont couverts.

⁷⁵ cf. notion de bande dans la jurisprudence du Tribunal fédéral relative aux art. 139, al. 3, art. 140, al. 3, et art. 305^{bis}, al. 2, CP (p. ex. ATF 135 IV 158).

De la sorte, les flux financiers liés à ces infractions vont à l'avenir tomber sous le coup de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA ; RS 955.0), et les intermédiaires financiers seront ainsi également soumis à l'obligation de communiquer visée à l'art. 9 LBA. Le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) va désormais analyser ces notifications selon une perspective aussi bien opérationnelle que stratégique et procéder à des dénonciations auprès des autorités de poursuite pénale compétentes si les conditions de l'art. 23, al. 4, LBA, sont réunies. En outre, le MROS peut, du fait de son appartenance aux « Egmont Group of Financial Intelligence Units », accéder à un réseau international de cellules de renseignement financier autorisant un échange rapide, immédiat et sûr d'informations financières avec des correspondants situés à l'étranger, ce qui lui permet de lutter efficacement contre ces délits.

Al. 3 : la possibilité de poursuivre les actions par négligence jusqu'ici visée à l'al. 2 est portée à l'al. 3 et demeure inchangée.

Al. 4 : afin de réduire les peines associées aux délits mineurs, l'art. 60 introduit les peines d'amende pour les cas de peu de gravité. De la sorte, les cas mineurs de toutes les infractions couvertes par l'art. 60 sont désormais considérés comme des contraventions. Cela signifie notamment que seule une amende peut être prononcée et qu'elle n'entraîne en général pas d'inscription au casier judiciaire. On parle ici de cas de peu de gravité lorsque les intérêts inhérents à la protection de l'environnement ne sont pas touchés de manière importante. Tel est par exemple le cas lorsque la quantité de substances ou de déchets est extrêmement faible ou que le danger provoqué par l'infraction est marginal. On parle de quantité faible de déchets dans le cas de quelques pièces d'électroménager transportées dans le coffre d'un véhicule et exportées sans autorisation.

Al. 5 : si un agissement contrevient tant à l'art. 230^{bis} CP (« Mise en danger par des organismes génétiquement modifiés ou pathogènes ») qu'aux dispositions pénales sur les organismes inscrites dans la LPE, le délit de mise en danger concrète au sens de l'art. 230^{bis} CP, passible d'une peine plus élevée, prévaut sur les délits de mise en danger abstraite visés à l'art. 60, al. 1, let. e à k. L'al. 5 indique ainsi explicitement que les dispositions mentionnées sont en concurrence imparfaite.

Art. 61 Contraventions

Al. 1, let. a : la modification de l'art. 60, al. 1, let. e, rend inutile le renvoi à l'art. 34, al. 1, dans l'art. 61, al. 1, let. a. Ce renvoi est donc supprimé.

Al. 1, let. m : toutes les violations des prescriptions visées à l'art. 34 étant désormais couvertes par l'art. 60, al. 1, let. e, l'art. 61, al. 1, let. m, est raccourci en conséquence. Il ne porte désormais plus que sur la violation des prescriptions visées à l'art. 33, al. 2.

Art. 61a Infractions aux prescriptions sur les taxes d'incitation et sur les biocarburants et biocombustibles

À l'al. 1, le renvoi aux art. 35b et 35b^{bis}, supprimés du fait du présent projet, est supprimé.

Art. 62a Assistance administrative

Dans l'optique d'une exécution efficace du droit fédéral, il est primordial que l'échange d'informations entre les autorités pénales et administratives compétentes fonctionne, ce qui présuppose que lesdites autorités puissent s'appuyer sur les bases légales nécessaires. Or ce n'est que partiellement le cas actuellement. Les bases légales fédérales sont incomplètes, puisqu'elles font par exemple défaut pour ce qui est des infractions environnementales dans le domaine des mouvements transfrontières de marchandises. L'art. 62a crée une base autorisant la transmission des informations nécessaires entre les parties prenantes à l'exécution afin de permettre une meilleure mise en œuvre des dispositions fédérales applicables (cf. également à ce sujet l'art. 75, al. 4, du code de procédure pénale du 5 octobre 2007 [CPP ; RS 312.0]).

Al. 1 : les autorités impliquées sont autorisées à s'échanger entre elles des informations relatives à la prévention et à la poursuite d'infractions ainsi qu'à l'exécution de mesures en vertu de la législation sur l'environnement, la protection de la nature (protection internationale des espèces comprise) et du paysage, la protection des eaux, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la conservation des forêts, la chasse, la pêche et le génie génétique. À cet égard, la LPE fait ainsi office de loi-cadre pour la législation sur l'environnement dans son ensemble, par exemple dans les domaines des études d'impact sur l'environnement (art. 10a ss. LPE) et des informations et conseils sur l'environnement (art. 10e ss. en lien avec art. 7, al. 8, LPE). Pour des raisons de cohérence entre les différents domaines de l'environnement, cette structure est préférable à une répétition des dispositions dans chaque loi formant le droit de l'environnement.

Cet échange d'informations vise à empêcher et à poursuivre les infractions et exécuter les mesures en vertu des lois mentionnées. L'art. 62a ne fournit aucune base permettant la transmission d'informations à d'autres fins.

Al. 2 : des données personnelles peuvent également être transmises dans le cadre de l'échange d'informations. Tant que cela ne concerne pas des données personnelles issues de procédures pénales en cours, la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD ; RS 235.1) ou les lois cantonales de protection des données en vigueur sont applicables (art. 2, al. 2, let. c, LPD et art. 99 CPP a contrario). Les données transmises sont souvent des données relatives aux poursuites administratives ou pénales ou aux sanctions et sont donc des données sensibles au sens de l'art. 3, let. c, ch. 4, LPD ou des lois cantonales de protection des données analogues. L'art. 62a crée les bases juridiques formelles nécessaires au traitement de ces données (art. 17, al. 2, LPD ou dispositions analogues des droits cantonaux de protection des données en vigueur).

Al. 3 : les dispositions fédérales et cantonales prévoyant une collaboration plus avant, restent réservées. Sont ici visées notamment les dispositions relatives aux droits des parties des services cantonaux de l'environnement.

Art. 65a Disposition transitoire

Les nouvelles indemnités forfaitaires (appréciation des besoins de surveillance ou d'assainissement et appréciation des mesures d'assainissement) doivent pouvoir être

octroyées également pour les investigations préalables et les assainissements effectués jusqu'à présent en vertu de l'OSites. Cette disposition vise à ne pas pénaliser les cantons qui ont entrepris d'accélérer la gestion des sites pollués ces dernières années et qui ont donc déjà effectué de nombreuses appréciations.

Elle s'applique également à la hausse des indemnités pour les coûts de défaillance liés à des assainissements d'aires d'exploitations : afin de ne pas pénaliser les cantons qui ont entrepris d'accélérer ces assainissements au cours des dernières années, les indemnités OTAS déjà octroyées pour des travaux d'assainissement dans des aires d'exploitations (environ une cinquantaine) bénéficient désormais d'un taux de 60 % avec effet rétroactif.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

6.1.1 Bruit

L'OFEV a réalisé une évaluation économique du projet. Les explications qui suivent se rapportent à cette dernière⁷⁶.

Les conséquences éventuelles pour la Confédération sont minimales. La responsabilité dans les domaines de l'aménagement du territoire (plan directeur et plan d'affectation) et des permis de construire incombe toujours aux cantons et aux communes. Aucun impact sur la charge administrative ou le personnel de la Confédération n'est donc attendu.

Le projet se concentre sur les permis de construire, le classement en zone à bâtir ainsi que les possibilités d'accroissement du degré d'utilisation et les changements d'affectation. Les modifications proposées n'ont aucune conséquence directe sur l'obligation d'assainir les installations en vertu de l'art. 13 ss. OPB. En cas de dépassement des valeurs limites d'immissions, cette obligation demeure inchangée. Par ailleurs, la modification de la loi n'impacte pas l'objectif de réduction du bruit à la source.

Le texte sera mis en vigueur au cas par cas pour chaque bâtiment et chaque nouvelle construction. Toutefois, les préoccupations concernant le bruit le long des routes restent inchangées et une route qui était soumise à l'obligation d'assainir avant la modification de la loi le reste en vertu des nouvelles dispositions.

Conclusion : Le besoin d'assainissement des installations fixes ne devrait pas être modifié et, avec lui, la contribution financière associée de la Confédération.

⁷⁶ Sutter, Truffer, 2020. Siedlungsentwicklung und Lärmschutz: Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU) zu Änderungen USG Artikel 22 & 24. Berne : Office fédéral de l'environnement (OFEV) (en allemand uniquement).

6.1.2 Sites contaminés

Fin 2020, la fortune du fonds OTAS s'établissait à 294 millions de francs. En raison des dépenses actuelles réduites, elle devrait atteindre 330 millions d'ici fin 2021. Les recettes annuelles du fonds s'établissent actuellement entre 50 et 55 millions de francs. Les efforts qui seront déployés à l'avenir dans le domaine de la valorisation des déchets devraient permettre de réduire les quantités mises en décharge et, par conséquent, les recettes annuelles du fonds devraient, à moyen terme, s'abaisser à environ 40 millions de francs (cf. tableau 2).

Concernant les nouvelles indemnités forfaitaires (art. 32e^{bis}, al. 8, en relation avec l'art. 32e^{ter}, al. 1, let. g à i), on estime les coûts qui seront pris en charge par le fonds OTAS à 34 millions de francs pour les investigations préalables, à 10 millions de francs pour l'assainissement des installations de tir et à 17 millions de francs pour l'assainissement des autres sites contaminés. Il en résultera un total de 66 millions de francs sur les vingt prochaines années, qui pourra être couvert par les excédents cumulés, déjà disponibles aujourd'hui dans le fonds.

Les indemnités octroyées jusqu'à fin 2020 pour les coûts de défaillance liés à des assainissements d'aires d'exploitations s'élevaient à 22,5 millions de francs. L'augmentation à 60 % des indemnités pour les coûts imputables entraînera des dépenses supplémentaires pour le fonds à hauteur de 11,3 millions de francs, qui pourront être couverts par les excédents cumulés déjà présents dans le fonds. Les coûts de défaillance à venir ne peuvent être estimés que de manière grossière. En supposant que 700 aires d'exploitations doivent encore être assainies et que, pour près de 100 d'entre elles, cela occasionnera des coûts de défaillance à hauteur de 1,1 million de francs, il en résultera pour les années à venir des coûts de défaillance totaux de 110 millions de francs. Avec un taux d'indemnisation de 20 % plus élevé, les coûts supplémentaires à la charge du fonds OTAS s'établiront à 22 millions de francs, soit 1 million par an, qui pourront être couverts par les recettes courantes du fonds.

La modification de la modalité d'indemnisation proposée pour les installations de tir à 300 m (art. 32e^{bis}, al. 4, en relation avec l'art. 32e^{ter}, al. 1, let. d) entraînera une augmentation des coûts à la charge du fonds OTAS d'environ 4 %, comprise donc entre 100 000 à 150 000 francs par an.

L'intégration, dans le champ d'application de la réglementation sur les sites contaminés, des places de jeux et des espaces verts publics dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement ainsi que l'investigation et l'assainissement volontaires de places de jeux et jardins privés dont les sols sont pollués de manière comparable entraîneront des coûts pour les propriétaires ainsi que des coûts supplémentaires pour le fonds OTAS de même que pour les cantons, selon leurs droits respectifs en vigueur.

En supposant que l'investigation d'une parcelle de maison individuelle coûte 1300 francs, celle d'un immeuble d'habitation, 2600 francs, et celle d'une place de jeux, 800 francs, l'investigation de l'ensemble de ces sites coûterait 1,5 milliard de francs, dans la mesure où tous les biens immobiliers construits avant 1960 feraient l'objet d'une investigation. De plus, pour des coûts d'assainissement escomptés de

140 francs par mètre carré les coûts d'assainissement se situeraient, en fonction du degré de pollution estimé, entre 1,3 et 3,5 milliards de francs.

On suppose toutefois ici que l'ensemble des propriétaires de maison demanderait une investigation de leur propriété et un assainissement consécutif au besoin. Or cela est hautement improbable, car pour les surfaces en mains privées, à la fois les investigations et les assainissements sont effectués sur une base volontaire. Les coûts précités sont donc surévalués. Concernant les autres estimations des conséquences financières, on suppose que seule la moitié de l'ensemble des investigations concernant des terrains privés sera réalisée et qu'un propriétaire privé sur deux demandera un assainissement en cas de pollution de son sol. Les coûts totaux s'établiraient ainsi à 1,1, voire 1,6 milliard de francs (travaux d'investigation : 750 millions, travaux d'assainissement : entre 350 et 900 millions.).

Ces coûts seront supportés sur une période de 40 ans, ce qui représentera des coûts annuels moyens compris entre 28 et 40 millions de francs.

L'investigation et l'assainissement des jardins privés, des places de jeux et des espaces verts coûteraient au fonds OTAS entre 130 et 360 millions de francs jusqu'en 2060. Les coûts supplémentaires annuels atteindraient 3 à 9 millions. Cette somme pourra être supportée facilement par le fonds (cf. tableau 2). D'après les estimations actuelles, en 2040, la fortune du fonds – qui s'établira alors à un demi-milliard de francs – permettra déjà de mettre un terme au prélèvement des taxes à partir de cette année-là, et ce même si les indemnités OTAS accordées au titre de l'assainissement des jardins privés, des places de jeux et des espaces verts ne s'arrêteront pas en 2040 mais en 2060 en raison du nombre élevé des sites.

Le recours à des processus adaptés permettra de contenir la charge administrative supplémentaire pour la Confédération et aucune augmentation des ressources en personnel ne sera nécessaire.

Année	Recettes attendues	Dépenses attendues – indemnités sans modification de la LPE	Dépenses supplémentaires attendues – indemnités forfaitaires	Dépenses supplémentaires attendues – hausse des indemnités pour les aires d'exploitations	Dépenses supplémentaires attendues – indemnités pour les sites dont les sols sont pollués	Etat du fonds
	Mio. CHF	Mio. CHF	Mio. CHF	Mio. CHF	Mio. CHF	Mio. CHF
2020						294
2021	50	-14				330
2022	54	-34				349
2023	53	-40	-13.5	-6.8	-9.0	333
2024	53	-39	-14.0	-6.5	-9.0	318
2025	53	-60	-14.6	-1.0	-9.0	287
2026	53	-62	-3.8	-1.0	-9.0	264
2027	52	-51	-4.3	-1.0	-9.0	251
2028	52	-38	-4.3	-1.0	-9.0	250
2029	43	-28	-3.1	-1.0	-9.0	252
2030	43	-24	-0.7	-1.0	-9.0	260
2031	42	-25	-0.7	-1.0	-9.0	266
2032	42	-27	-0.7	-1.0	-9.0	270
2033	40	-12	-0.7	-1.0	-9.0	287
2034	40	-12	-0.7	-1.0	-9.0	305
2035	40	-12	-0.7	-1.0	-9.0	322
2036	40	-12	-0.7	-1.0	-9.0	339
2037	40	-12	-0.5	-1.0	-9.0	356
2038	40	-12	-0.5	-1.0	-9.0	374
2039	40	-12	-0.5	-1.0	-9.0	392
2040	40	-12	-0.5	-1.0	-9.0	409
2041	0	-12	-0.5	-1.0	-9.0	387
2042	0	-12	-0.5	-1.0	-9.0	365
2043	0	-11	-0.5	-1.0	-9.0	344
2044	0	-11	-0.3	-1.0	-9.0	323
2045	0	-11	-0.3	-1.0	-9.0	302
2046	0				-9.0	293
2047	0				-9.0	284
2048	0				-9.0	275
2049	0				-9.0	266
2050	0				-9.0	257
2051	0				-9.0	248
2052	0				-9.0	239
2053	0				-9.0	230
2054	0				-9.0	221
2055	0				-9.0	212
2056	0				-9.0	203
2057	0				-9.0	194
2058	0				-9.0	185
2059	0				-9.0	176
2060	0				-9.0	167
2061	0				-9.0	158
2062	0				-9.0	149
Total	910	-595	-66	-34	-360	

Tableau 2 : prévisions des recettes et des dépenses du fonds OTAS

6.1.3 Taxes d'incitation

La suppression des articles relatifs aux taxes d'incitation sur le soufre n'entraîne aucune conséquence pour la Confédération, les dispositions concernées n'étant plus en vigueur depuis 2009.

6.1.4 Financement des formations initiale et continue

Les ressources financières et humaines nécessaires à l'OFEV en tant qu'autorité de régulation pour la mise en œuvre des objectifs cités au point 1.1.6 proviendront du budget ordinaire alloué à l'OFEV, essentiellement par le Plan d'action PPh de 2017. Les ressources seront utilisées de la manière suivante :

- Les formations initiales dans les domaines spéciaux ainsi que les formations continues pour le renouvellement des permis PPh dans tous les domaines d'utilisation bénéficieront de contributions financières à hauteur de 50 % au maximum.
- La mise en place du système des formations initiales pour l'échange de permis UE/AELE contre un permis suisse nécessitera de faibles contributions financières de la part de l'OFEV. Cela d'autant plus que cette disposition concerne peu de permis et que les cours eux-mêmes seront entièrement financés par les candidats.

6.1.5 Systèmes d'information et de documentation

Les systèmes électroniques d'information et de documentation permettront de simplifier et d'accélérer l'échange de données entre l'administration fédérale, les services cantonaux compétents ainsi que les personnes soumises au régime de l'autorisation et de la notification.

6.1.6 Droit pénal

S'agissant de l'exécution des dispositions pénales modifiées, ce sont essentiellement les autorités pénales cantonales qui sont compétentes. Les effets à attendre pour la Confédération sont donc minimes.

Il est possible d'anticiper une certaine surcharge de travail pour les autorités pénales fédérales du fait que l'art. 24, al. 1, CPP prévoit, dans le cas de crimes commis par une organisation criminelle au sens de l'art. 260^{ter} CP, que la juridiction fédérale est compétente lorsque les actes punissables ont été commis pour une part prépondérante à l'étranger ou dans plusieurs cantons sans qu'il y ait de prédominance évidente dans l'un d'entre eux.

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

6.2.1 Bruit

6.2.1.1 Cantons et communes

La modification proposée des art. 22 et 24 LPE aura un impact sur les cantons, en particulier sur les communes. Les services des constructions et de l'aménagement du territoire des villes et des communes ainsi que les services de protection contre le

bruit seront directement impactés, tant au niveau du contenu que de leurs planifications et processus.

La charge pour les autorités pourrait être réduite par rapport à la pratique actuelle, qui comporte de nombreux processus de dérogation et de pesée des intérêts. La charge liée à la coordination devrait diminuer elle aussi en raison de la réglementation plus claire et de la marge de manœuvre légale sensiblement plus réduite qu'actuellement. Par ailleurs, une plus grande sécurité juridique et une capacité de planification accrue seront bénéfiques aux villes et aux communes. L'utilité apportée concerne aussi bien les procédures d'autorisation de construire que les planifications plus importantes (p. ex. plans d'aménagement). Par contre, les charges de contrôle et d'exécution pourraient légèrement augmenter, car des critères supplémentaires devront être pris en compte (p. ex. pour les espaces extérieurs privés ou publics). Toutefois, cette charge devrait être compensée par une planification simplifiée comprenant moins de processus de dérogation et de pesée des intérêts (cf. ci-dessus). De manière globale, on s'attend à ce que la charge qui incombe aux autorités reste pour l'essentiel identique. Les nouvelles dispositions doivent permettre d'accroître la qualité du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, ce qui sera profitable non seulement aux grandes villes, mais aussi aux petites agglomérations et aux villages. Enfin, des effets secondaires positifs sont attendus pour le développement des espaces verts et espaces ouverts, les modifications proposées rendant possible l'émergence de synergies avec ce domaine.

6.2.1.2 Conséquences pour différentes régions (centres urbains, agglomérations, régions de montagne).

La modification proposée concerne avant tout les centres urbains et les agglomérations car, ces derniers sont, d'une part, soumis à l'impératif d'un développement de l'urbanisation vers l'intérieur et, d'autre part, plus impactés par le bruit que la moyenne. En soutenant les efforts des centres urbains et des agglomérations en matière de développement urbain vers l'intérieur, la modification proposée représentera pour eux des avantages substantiels. Il en est de même pour les zones rurales fortement affectées par le bruit telles que les villages situés à proximité de grands axes de communication, car les nouvelles dispositions faciliteront les développements à des emplacements centraux et bien desservis, plutôt que dans les zones périphériques. À l'exception des grands centres, les régions de montagne ne seront probablement pas affectées.

6.2.2 Sites contaminés

La suppression des indemnités forfaitaires pour les installations de tir à 300 m n'entraînera aucune charge supplémentaire ni pour les cantons ni pour les communes. Au contraire : avec une indemnisation à hauteur de 40 % des coûts imputables, les coûts supportés par les communes, qui représentent souvent la part principale des coûts d'assainissement, seront couverts de manière plus juste. Cela concerne avant tout les communes et les cantons alpins, l'assainissement de leurs installations de tir étant généralement plus onéreux.

Concernant les délais, les travaux devront être effectués conformément au calendrier fixé initialement. Cela signifie que les ressources financières et en personnel qui devront être mises à disposition par les cantons et les communes seront sensiblement équivalentes à aujourd'hui, mais qu'elles devront être mobilisées de manière plus intensive, à savoir dans un délai plus bref. Les indemnités forfaitaires permettront de réduire de 66 millions de francs au total les coûts administratifs à la charge des cantons. L'investigation et l'assainissement à temps des sites pollués n'est pas seulement dans l'intérêt de l'environnement mais aussi dans celui des finances publiques, puisqu'ils permettent de réduire le risque de défaillance et les frais qui en résultent. L'enquête a montré que les services cantonaux compétents saluaient globalement la modification proposée.

Le taux d'indemnisation OTAS de 20 % supérieur appliqué aux coûts de défaillance liés à des assainissements d'aires d'exploitations permettra aux cantons d'économiser 1 million de francs par an et environ 34 millions de francs au total.

L'investigation et l'assainissement des jardins privés et des places de jeux dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement ne permettront pas seulement de protéger la santé des prochaines générations. L'ensemble des habitants et des localités du pays profiteront de l'élimination de tout polluant dangereux dans les jardins et autres lieux fréquentés régulièrement par les enfants, et du fait que la santé des enfants et des autres groupes de la population ne pourra ainsi plus être mise en danger à l'avenir.

Ces bienfaits seront contrebalancés par les frais d'investigation et d'assainissement supportés par les cantons et les communes ainsi que par les propriétaires. En reprenant les hypothèses formulées au point 6.1.2 (7^e paragraphe), ces coûts seraient compris entre 23 et 32 millions de francs par an jusqu'en 2060 (soit entre 930 et 1300 millions de francs au total). La répartition de ces coûts entre les propriétaires et les pouvoirs publics devra être réglée au niveau du droit cantonal, et non dans la LPE.

Huit cantons ont créé un fonds spécial identique au fonds OTAS alimenté par les taxes sur les déchets selon le principe de causalité. Si ces cantons entendent soutenir financièrement l'assainissement des jardins privés, des places de jeux et des espaces verts dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement, dans une proportion équivalente au fonds OTAS, ils devront étudier la nécessité de compenser les dépenses supplémentaires associées par un allongement de l'obligation de s'acquitter des taxes ou par une alimentation du fonds cantonal jusqu'en 2040.

Dix cantons transfèrent aux communes au moins 50 % des coûts qui, en vertu de la législation sur les sites contaminés, sont à la charge de la collectivité publique compétente. Sept cantons supportent entièrement ces coûts. Un canton détermine la répartition des coûts entre le canton et les communes au cas par cas. Dans ces 18 cantons ne possédant pas de fonds spécial, les budgets publics seraient grevés en conséquence dans la mesure où ces cantons auraient l'intention de soutenir financièrement l'assainissement des jardins privés, des places de jeux et des espaces verts

dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement.

Dans les centres urbains, éventuellement aussi dans les agglomérations, la pollution du sol a tendance à être plus importante que dans les régions rurales et les régions de montagne. L'espace réduit des régions densément peuplées peut avoir conduit à une fertilisation plus intensive au moyen de cendres de charbon et de bois contenant des substances nocives. En conséquence, dans ces cantons, les coûts totaux attendus devraient être légèrement supérieurs à la moyenne suisse, et dans les cantons ruraux, se situer en dessous de celle-ci.

La charge administrative des cantons reste raisonnable. Les services cantonaux compétents sont tenus d'accompagner les investigations et les assainissements des places de jeux et des espaces verts publics. Concernant l'assainissement des places de jeux et des jardins privés, les cantons n'interviennent qu'à l'issue des travaux, au moment du traitement des demandes d'indemnisation par le fonds OTAS et de la remise de celles-ci à la Confédération, et si leur droit prévoit qu'ils participent au financement. Les procédures étant simples et toujours très standardisées, la charge sera sensiblement moins importante que pour le suivi des travaux par les services cantonaux compétents tel qu'il est prévu actuellement dans la législation sur les sites contaminés. En partant du principe que l'investigation d'un site public nécessite 4 heures de travail en moyenne et que l'assainissement d'un site public nécessite 16 heures contre 4 heures pour un site privé, la charge administrative supplémentaire attendue pour l'ensemble de la Suisse représente moins de 5 emplois à temps plein.

La modification de la LPE n'a aucune conséquence sur la répartition des tâches entre le canton et les communes. Elle implique toutefois une modification du droit cantonal sur les sites contaminés, dans la mesure où le canton le souhaite.

6.2.3 Taxes d'incitation

La suppression des articles relatifs aux taxes d'incitation sur le soufre n'entraîne aucune conséquence pour les cantons et les communes, les dispositions concernées n'étant plus en vigueur depuis 2009.

6.2.4 Financement des formations initiale et continue

Pour les cantons, les conséquences de la présente modification sont positives. En effet, la mise en œuvre de la mesure 6.3.1.1 du Plan d'action PPh induira une demande de formations continues clairement supérieure à l'offre qui est aujourd'hui assurée par les cantons et les écoles de formation professionnelle. Avec l'art. 49, al. 1^{bis}, l'offre des formations provenant du secteur privé pourra être développée. Les besoins supplémentaires de formations continues pourront être couverts simultanément par les secteurs privé et public, ce qui allégera la charge financière des cantons.

Les formations pour l'échange de permis UE/AELE et les formations dans les domaines spéciaux seront de la compétence de l'OFEV et n'auront pas d'effets pour les cantons.

La modification proposée n'a pas de conséquences financières pour les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

6.2.5 Systèmes d'information et de documentation

Les services spécialisés cantonaux de la protection de l'environnement ont accès aux données dont ils ont besoin dans le cadre de l'accomplissement de leurs tâches. L'échange de données entre les services fédéraux et ces services cantonaux est ainsi simplifié.

6.2.6 Droit pénal

Le présent projet n'entraînant aucune délégation de nouvelles tâches d'exécution, ses effets devraient être minimes et pouvoir être mis en œuvre avec les ressources existantes.

Une surcharge de travail pourrait être générée, notamment pour les autorités de poursuite pénale, du fait de l'introduction des infractions qualifiées et du renforcement du droit des déchets, mais elle devrait être compensée par l'introduction des délits mineurs (cas de peu de gravité) à l'art. 60 LPE.

6.3 Conséquences économiques

6.3.1 Bruit

Les conséquences économiques sont réduites ici. Certes, le secteur de la construction et la branche de l'immobilier sont concernés par les nouvelles dispositions (cf. explications ci-dessous) mais la demande globale de biens immobiliers ne devrait pas être impactée. Au lieu de cela, le développement des constructions vers l'intérieur du milieu bâti (plutôt que vers la périphérie) devrait s'intensifier et avec lui, la densification. L'effet général sur le produit intérieur brut, la création de valeur et les investissements devrait donc être très limité.

Concernant la branche de l'immobilier, le projet touchera essentiellement les propriétaires et les acteurs qui interviennent dans le processus de construction (branche de la construction et de la planification). Globalement, la charge associée à la planification pourrait être légèrement plus importante en raison des exigences supplémentaires posées aux immeubles et aux logements (agencement des locaux, espaces extérieurs, etc.). Désormais, le respect de ces exigences devra être contrôlé au début du processus de planification (classement en zone à bâtir / changement d'affectation). Parallèlement, en prévoyant que les valeurs limites d'immissions ne doivent plus être respectées à toutes les fenêtres, les nouvelles dispositions apportent une simplification qui autorise davantage d'options en termes d'architecture et de planification. De plus, elles permettront d'accroître sensiblement la sécurité de la planification et de simplifier la concertation avec les autorités, ce qui se traduira par une baisse des coûts. En résumé, les coûts de planification augmenteront légèrement

mais seront compensés par une plus grande sécurité juridique et davantage de possibilités.

Du point de vue de l'offre globale, il en résultera des marchés potentiels supplémentaires pour les logements situés à des emplacements centraux et bien desservis, qui deviendront attractifs du point de vue de la construction. En outre, des possibilités d'amélioration qualitative et des solutions globales se feront jour (espaces extérieurs, bâtiments, logements).

6.3.2 Sites contaminés

Les modifications proposées conduiront à une mise en œuvre rapide de la gestion des sites contaminés afin d'atteindre l'objectif selon lequel ces derniers doivent être assainis en l'espace d'une à deux générations. Les entreprises et branches concernées par la problématique des sites pollués sont touchées dans la mesure où les autorités d'exécution leur demandent de réaliser plus activement les mesures nécessaires pour leurs aires d'exploitations, soit 2660 investigations et 1000 assainissements. Les entreprises mandatées pour ces travaux recevront davantage de commandes à court et moyen terme, l'objectif prioritaire étant bien d'achever les travaux plus rapidement. Cela se répercutera à nouveau positivement sur la valeur ajoutée régionale à court et moyen terme et sur l'emploi dans cette branche (cf. point 6.6.2).

Les modifications ne feront pas obstacle à la concurrence (p. ex. en raison de prescriptions tarifaires, de normes de qualité ou de restrictions de la concurrence) et ne favoriseront pas les comportements anti-concurrentiels de la part des prestataires (pouvoir de marché, concertations, autorégulation, etc.). L'attrait de la place économique Suisse sera conservé, car, chez nos voisins également, les sites pollués doivent faire l'objet de mesures d'investigation et d'assainissement. L'impact sera trop faible pour se faire ressentir sur le PIB. La productivité nationale ne sera pas impactée non plus, car l'ampleur des conséquences et le nombre total des entreprises concernées sont faibles. Enfin, les clients ne bénéficieront pas d'informations ni de choix pro-concurrentiels (p. ex. en raison de la transparence du marché, de la liberté de choix, de la mobilité du client).

Les conclusions concernant l'impact concurrentiel, l'attrait économique, la pertinence et la productivité sont identiques s'agissant de l'investigation et de l'assainissement des jardins privés, des places de jeux et des espaces verts dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement. Les conséquences sur les coûts sont trop faibles pour déployer des effets macroéconomiques. Les frais d'investigation et d'assainissement doivent être mis en balance avec le bénéfice direct et indirect pour la santé des jeunes enfants si ces derniers jouent moins souvent sur des sols pollués. Par ailleurs, les centres-villes redeviendront un lieu de vie attractif, ce qui stimulera l'attrait de la place économique suisse.

Toutefois, les modifications proposées auront des conséquences financières pour certains secteurs économiques ainsi que pour les propriétaires de jardins privés, de places de jeux et d'espaces verts dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement.

- Les bureaux d'ingénieurs, les entreprises de jardinage et les exploitants de décharges profiteront de la situation, car les deux premiers bénéficieront de commandes supplémentaires et les troisièmes, de davantage de volumes à stocker définitivement. Les travaux d'investigation et d'assainissement étant confiés en premier lieu à des entreprises régionales, ils accroîtront la valeur ajoutée locale et permettront de créer des emplois.
- En fonction de la réglementation cantonale sur la prise en charge des frais, les propriétaires de jardins privés, de places de jeux et d'espaces verts dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement pourraient avoir à assumer des coûts élevés. Ainsi, pour une surface de 200 m², les frais d'investigation et d'assainissement peuvent atteindre 30 000 francs. Après déduction du montant de l'indemnité OTAS de 40 %, les coûts s'établissent à 18 000 francs maximum pour un propriétaire privé. Si le canton concerné décide, lui aussi, d'accorder un soutien, les coûts seraient réduits en conséquence. Il n'est toutefois pas possible à l'heure actuelle de fournir des indications plus précises étant donné que la participation des cantons et des communes n'a pas été clairement définie. Quoiqu'il en soit, il ne s'agira pas d'une intervention sur le marché, l'investigation et l'assainissement de surfaces privées étant effectués sur une base volontaire.

Il convient d'ajouter ici que, tant d'un point de vue éthique que préventif, une prise en compte purement monétaire des risques à long terme pour les enfants en bas âge, avec des conséquences plus larges et aujourd'hui inconnues, pose problème.

6.3.3 Taxes d'incitation

La suppression des articles relatifs aux taxes d'incitation sur le soufre n'entraîne aucune conséquence économique, les dispositions concernées n'étant plus en vigueur depuis 2009.

6.3.4 Financement des formations initiale et continue

De nouveaux emplois seront probablement créés avec la hausse de la demande de formations continues.

6.3.5 Systèmes d'information et de documentation

Avec les systèmes d'information et de documentation électroniques, les notifications et les demandes ne doivent plus impérativement être établies par écrit et envoyées par courrier, mais peuvent être transmises électroniquement. Cela permet d'accélérer les procédures et de réduire la charge de travail et le besoin en personnel.

6.3.6 Droit pénal

L'amélioration des poursuites pénales, notamment le renforcement de la lutte contre la criminalité en bande, peut avoir des effets sur les entreprises violant les règles de droit. Par conséquent, l'actualisation prévue devrait avoir des effets positifs sur l'économie légale.

6.4 Conséquences sociales

6.4.1 Bruit

D'une part, les résidents et les propriétaires des biens concernés sont directement affectés par les nouvelles dispositions et, d'autre part, les nouvelles offres potentielles de logements pourraient avoir des répercussions sur la société dans son ensemble. Ainsi, la modification proposée devrait entraîner une augmentation de l'offre de logements situés à des emplacements centraux et bien desservis. Par ailleurs, on s'attend à ce que les exigences supplémentaires posées aux espaces extérieurs privés et publics (sur le bien-fonds même ou dans ses environs ou le quartier) aient un impact positif sur la qualité de vie.

Concernant les prix de l'immobilier et les loyers, deux évolutions s'opposent. Si l'extension de l'offre précisément dans les grandes agglomérations devrait permettre d'atténuer quelque peu les prix sur le marché local, les exigences supplémentaires pourraient entraîner une (légère) augmentation des coûts de planification et de construction. De manière globale, l'impact sur les prix devrait être très faible.

6.4.2 Sites contaminés

Les modifications dans le domaine des sites pollués conduiront à une investigation et à un assainissement plus rapides des sites pollués, ce qui aura un impact positif sur la santé de la population et sur l'environnement et, partant, sur la société.

Les assainissements des places de jeux et autres sites similaires contaminés profitent à la société, car ils permettent d'améliorer la qualité de vie des centres-villes et contribuent à la santé des enfants en bas âge, en évitant notamment l'altération du développement neurologique de ces derniers. Ils réduisent aussi les problèmes sociaux dus à des maladies tels que les troubles du comportement en raison de dommages au cerveau dus aux substances polluantes.

Les cartes indicatives cantonales illustrant les atteintes chimiques portées aux sols offrent une plus grande transparence et peuvent ainsi conduire à des évolutions positives en matière de protection des consommateurs. Ces cartes montrent si l'aire de jeux d'un immeuble a un risque d'être polluée ou si elle a éventuellement déjà fait l'objet d'un assainissement. Elles constituent ainsi une source d'information précieuse pour les personnes intéressées par l'achat d'un bien immobilier.

6.4.3 Taxes d'incitation

La suppression des articles relatifs aux taxes d'incitation sur le soufre n'entraîne aucune conséquence sociale, les dispositions concernées n'étant plus en vigueur depuis 2009.

6.4.4 Financement des formations initiale et continue

Un renforcement des règles pour l'obtention des permis PPh et l'obligation de suivre des formations continues a un effet positif sur la perception et l'acceptation de l'utilisation des PPh par la population.

Les effets sont présumés positifs sur la santé des utilisateurs professionnels de PPh. En effet, selon les connaissances scientifiques actuellement disponibles, les formations du permis PPh constitueront vraisemblablement le principal levier en vue de réduire les risques pour la santé des utilisateurs de PPh : le manque de sensibilisation des utilisateurs est très souvent la cause de négligences dans le maniement des PPh.

6.4.5 Systèmes d'information et de documentation

L'art. 59^{bis} LPE n'a aucune conséquence sociale.

6.4.6 Droit pénal

L'amélioration des poursuites pénales peut avoir des effets sur les personnes violant les règles de droit. L'adaptation proposée du droit pénal de l'environnement vise à réduire ces infractions, ce qui peut avoir des effets positifs sur la société.

6.5 Conséquences environnementales

6.5.1 Bruit

Par rapport au texte en vigueur, la modification proposée induit, sur le plan formel, une légère baisse de la protection de la santé de la population contre le bruit. Toutefois, aucun effet négatif n'est attendu, car les nouvelles dispositions correspondent déjà à la pratique actuelle d'un grand nombre de cantons, qui autorise de très nombreuses exceptions par rapport au droit en vigueur. La sécurité juridique, sensiblement plus grande, pourrait même contribuer à améliorer la protection contre le bruit. Les nouvelles exigences posées aux espaces extérieurs privés, dans le cas des logements, et aux espaces ouverts devraient avoir des répercussions positives sur le niveau sonore, l'environnement acoustique des habitations faisant l'objet d'une évaluation. De manière globale, on s'attend à ce que les nouvelles dispositions n'influencent pas, voire peu et positivement, la protection contre le bruit.

Les adaptations proposées pourront accroître la qualité du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti. Si les grandes villes (Zurich, Bâle, etc.) possèdent déjà une pratique correspondant aux nouvelles dispositions, la sécurité juridique et la capacité de planification seront accrues pour les futurs projets. Dans

les petites villes et les communes, l'effet positif sur le développement vers l'intérieur sera sensible, car les projets sur de nouveaux sites seront facilités.

Le fait de disposer de prescriptions et de règles claires en matière de protection contre le bruit permettra d'accroître l'acceptation de la population pour le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, ce qui se répercutera positivement sur la réalisation des objectifs de développement territorial.

Par ailleurs, cet effet positif sur le développement vers l'intérieur devrait conduire à une diminution du volume de trafic (trajets plus courts, notamment dans le trafic pendulaire), ce qui se traduira indirectement par une réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'autres émissions telles que les polluants atmosphériques.

6.5.2 Sites contaminés

La gestion accélérée des sites pollués permettra, d'une part, d'identifier plus rapidement les sites contaminés problématiques et, d'autre part, de ramener les quatre biens à protéger que sont les eaux superficielles, les eaux souterraines, le sol et l'air dans une situation conforme au droit. La modification concernant le financement des installations de tirs à 300 m n'aura aucune conséquence directe sur l'environnement.

L'assainissement des jardins privés, des places de jeux et des espaces verts dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement présente en premier lieu des avantages sanitaires. Une contamination moins importante des sols des centres-villes par les métaux lourds et autres substances dangereuses pour l'environnement a des conséquences positives sur la fertilité de ces sols et, partant, sur l'environnement et la santé des habitants. Au regard du souhait d'un développement urbain vers l'intérieur du milieu bâti dans les villes et les communes et d'une augmentation de la production de denrées alimentaires sur place (agriculture urbaine), il est positif de disposer de sols non pollués, non seulement du point de vue de la santé des enfants, mais aussi de la société dans son ensemble.

Les adaptations proposées dans ce domaine correspondent également aux mesures de mise en œuvre de la Stratégie Sol Suisse, adoptée par le Conseil fédéral le 8 mai 2020⁷⁷. Protéger les sols contre les atteintes persistantes permettra de garantir une utilisation durable du sol et la conservation de ses fonctions (objectif 3 de la stratégie).

6.5.3 Taxes d'incitation

La suppression des articles relatifs aux taxes d'incitation sur le soufre n'entraîne aucune conséquence environnementale, les dispositions concernées n'étant plus en vigueur depuis 2009.

⁷⁷ Stratégie Sol suisse

6.5.4 Financement des formations initiale et continue

Le succès du Plan d'action PPh dépend essentiellement des bonnes pratiques et usages des utilisateurs de PPh. Il revient aux praticiens de décider si le recours aux PPh est nécessaire ; ils ont aussi la responsabilité d'en faire le meilleur usage possible. La formation et le perfectionnement sont par conséquent des éléments décisifs pour parvenir à réduire les risques par rapport à l'environnement.

La modification proposée permettra à l'OFEV en tant qu'autorité de régulation des permis PPh de mettre en œuvre les deux mesures 6.3.1.1 et 6.3.1.3 du Plan d'action PPh et d'indemniser partiellement les frais de formations liées aux permis PPh. Ainsi, l'amélioration des compétences lors de l'acquisition du permis PPh et l'actualisation desdites compétences grâce à une formation continue obligatoire seront assurées et contribueront à la protection de l'environnement de manière générale.

6.5.5 Systèmes d'information et de documentation

L'art. 59^{bis} LPE n'a aucune conséquence environnementale.

6.5.6 Droit pénal

L'adaptation proposée du droit pénal de l'environnement vise à réduire les infractions au droit de l'environnement, ce qui devrait se traduire par une réduction des répercussions négatives de ces dernières sur l'environnement.

6.6 Autres conséquences

6.6.1 Bruit

Les nouvelles dispositions permettront de dégager des synergies étant donné qu'elles couvrent également les abords des logements, notamment les espaces extérieurs publics et l'environnement immédiat ou le quartier : les espaces verts et ouverts seront davantage promus, car ils devront être prévus en amont. Cela conduira une nouvelle fois à des synergies dans le domaine de l'adaptation aux changements climatiques, notamment dans les villes. D'autres synergies avec la politique des transports et la politique climatique seront générées grâce aux effets secondaires positifs sur le volume de trafic découlant du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti.

6.6.2 Sites contaminés

Les experts dans le domaine des sites pollués et les entreprises d'assainissement devront venir à bout de la charge de travail occasionnée dans le délai initialement fixé (une à deux générations). Toutefois, ils pourront anticiper cette surcharge. En effet, l'intensification des travaux ne se produira pas de manière soudaine, car les cantons devront, dans un premier temps, organiser leurs ressources.

Cela vaut aussi pour l'investigation et l'assainissement des jardins privés, des places de jeux et des espaces verts dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement. Le volume de travail augmentera aussi dans ces domaines. Par ailleurs, les exploitants de décharges devront mettre à disposition de plus grands volumes de stockage définitif pour les matériaux contaminés, et les centres de traitement des sols seront davantage sollicités. Les volumes de déchets supplémentaires issus de l'assainissement des jardins privés, des places de jeux et des espaces verts ne seront toutefois pas comparables aux volumes d'excavation des autres activités de construction actuelles.

6.6.3 Taxes d'incitation

Aucune autre conséquence n'est attendue.

6.6.4 Financement des formations initiale et continue

Aucune autre conséquence n'est attendue.

6.6.5 Systèmes d'information et de documentation

Aucune autre conséquence n'est attendue.

6.6.6 Droit pénal

Aucune autre conséquence n'est attendue.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

7.1.1 Bruit

Le projet se fonde sur l'art. 74, al. 1, Cst., qui confère à la Confédération la compétence de légiférer sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes. Par atteintes, on entend, entre autres, les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations et les rayons (voir l'art. 7, al. 1, LPE).

Le projet sert en outre l'objectif de l'art. 75, al. 1, Cst., lequel vise une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire.

7.1.2 Sites contaminés

Le projet se fonde sur l'art. 74, Cst., qui confère à la Confédération la compétence de légiférer sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes.

7.1.3 Taxes d'incitation

Les dispositions de l'art. 74 Cst. sont respectées étant donné que l'annexe 5 OPair définit les exigences de qualité applicables aux combustibles et aux carburants. En vertu de ces exigences, la teneur maximale en soufre de l'huile de chauffage « extralégère », de l'essence ou de l'huile diesel est limitée. La suppression dans la LPE des articles – devenus obsolètes – relatifs aux taxes d'incitation prélevées sur le soufre ne présente ainsi aucun impact environnemental.

7.1.4 Financement de cours de formations initiale et continue

Le projet se fonde sur l'art. 74 Cst., qui confère à la Confédération la compétence de légiférer sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes. La Confédération veille à prévenir ces atteintes. Selon l'art. 7, al. 1, LPE, les atteintes portées à l'environnement liées à l'utilisation de substances chimiques dont les PPh sont des effets considérés comme des atteintes.

7.1.5 Systèmes d'information et de documentation

L'art. 59^{bis} LPE constitue la base légale formelle en vertu de laquelle l'OFEV peut, dans le domaine de l'environnement, exploiter des systèmes d'information et de documentation pour le traitement des procédures, la gestion des affaires et le traitement des données par voie électronique. Les systèmes sont de nature à simplifier et accélérer le déroulement des procédures, tandis que les garanties générales de procédure prévues à l'art. 29 Cst. se trouvent pleinement respectées. Il peut par conséquent raisonnablement être exigé des personnes concernées qu'elles utilisent ces systèmes, la disposition étant proportionnée.

7.1.6 Droit pénal

Le droit pénal de l'environnement s'appuie sur l'art. 74, al. 1, Cst., qui impose à la Confédération de légiférer sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes, et sur l'art. 123 Cst., qui précise que législation en matière de droit pénal et de procédure pénale relève de la compétence de la Confédération.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet ne concerne aucune obligation internationale de la Suisse.

7.3 Forme de l'acte à adopter

7.3.1 Bruit

Le projet comprend d'importantes dispositions qui fixent des règles de droit. En vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., ces dispositions doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

7.3.2 Sites contaminés

Le projet comprend d'importantes dispositions qui fixent des règles de droit. En vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., ces dispositions doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Les compétences de l'Assemblée fédérale ressortent de l'art. 163, al. 1, Cst.

Les délais, les droits et les montants liés aux indemnités fédérales doivent impérativement être inscrits au niveau de la loi, en l'occurrence la LPE. Toute modification des mesures relatives à la législation sur les sites contaminés relève en conséquence obligatoirement de l'art. 32e LPE.

L'introduction de délais, l'augmentation des indemnités octroyées pour les coûts de défaillance liés à l'assainissement d'aires d'exploitations, l'allocation de forfaits et les ajustements opérés concernant les installations de tir ne requièrent pas d'adaptation de l'OTAS ni de l'OSites. Il conviendra en complément de prévoir des aides à l'exécution et des circulaires à l'intention des cantons concernant les modalités de mise en œuvre (type de demandes, pièces justificatives nécessaires, etc.). L'OTAS, l'OSites et l'OSol devront néanmoins être complétées et adaptées dans leurs dispositions relatives aux jardins privés et places de jeux dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement. La forme concrète que prendront ces modifications dépendra des modalités de mise en œuvre fixées, lesquelles ont déjà été définies dans leurs grandes lignes par le groupe de travail OFEV-CCE, mais doivent encore être précisées.

7.3.3 Taxes d'incitation

Le projet permet la suppression de deux articles de la LPE devenus obsolètes.

7.3.4 Financement de cours de formations initiale et continue

La modification proposée contient des dispositions législatives importantes qui doivent être promulguées sous la forme d'une loi fédérale conformément à l'art. 164, al. 1, Cst. et à l'art. 22, al. 1, LParl. Les compétences de l'Assemblée fédérale ressortent de l'art. 163, al. 1, Cst. Les droits et les montants des indemnités fédérales doivent être inscrits au niveau de la loi, en l'occurrence la LPE.

7.3.5 Systèmes d'information et de documentation

Les dérogations aux art. 21a et 34, al. 1^{bis}, PA requièrent une base légale formelle.

7.3.6 Droit pénal

Le présent projet prévoit la modification de dispositions importantes fixant des règles de droit et qui, en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

7.4 Frein aux dépenses

7.4.1 Bruit

Le présent projet ne prévoit ni nouvelles dispositions relatives aux subventions (entraînant des dépenses supérieures à l'une des valeurs seuil) ni nouveaux crédits d'engagement ou plafonds de dépenses (liés à des dépenses supérieures à l'une des valeurs seuil).

7.4.2 Sites contaminés

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions ainsi que les crédits d'engagement et plafonds de dépenses doivent être adoptées à la majorité des membres de chaque conseil, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. L'art. 32^e^{bis}, al. 6 et 7, LPE, en relation avec l'art. 32^e^{ter}, al. 1, let. e et f, LPE, établit les bases qui permettent à la Confédération d'octroyer des indemnités pour l'investigation et l'assainissement des jardins privés, des places de jeux et des espaces verts dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement. Cette disposition donne lieu à de nouvelles subventions périodiques de plus de 2 millions de francs et doit donc être soumise au frein aux dépenses. En outre, l'art. 32^e^{bis}, al. 8, LPE, en relation avec l'art. 32^e^{ter}, al. 1, let. g à i, LPE, établit les bases qui permettent à la Confédération de verser aux cantons des montants forfaitaires en fonction de la charge. Par ailleurs, en vertu de l'art. 32^e^{bis}, al. 3, let. a, LPE, en relation avec l'art. 32^e^{ter}, al. 1, let. c, ch. 1, LPE, les indemnités octroyées pour les coûts de défaillance liés à l'assainissement d'aires d'exploitations passent de 40 à 60 %. Ces dispositions doivent également être adoptées à la majorité des membres de chaque conseil, car ces nouvelles subventions périodiques entraînent des dépenses supplémentaires de plus de 2 millions de francs. Les autres dispositions sur les sites contaminés n'engendrent ni nouvelles subventions ni nouveaux crédits d'engagement et ne sont donc pas soumises au frein aux dépenses.

7.4.3 Taxes d'incitation

La suppression des dispositions relatives aux taxes d'incitation prélevées sur le soufre n'a aucun effet sur le frein aux dépenses.

7.4.4 Financement de cours de formations initiale et continue

La modification proposée ne prévoit ni subventions ni crédits d'engagement ou plafonds de dépenses qui entraîneraient une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

7.4.5 Systèmes d'information et de documentation

L'art. 59^{bis} LPE ne prévoit ni nouvelle disposition relative aux subventions (entraînant des dépenses supérieures à l'une des valeurs seuil) ni nouveaux crédits d'engagement ou plafonds de dépenses (liés à des dépenses supérieures à l'une des valeurs seuil).

7.4.6 Droit pénal

Le présent projet ne prévoit ni subventions ni crédits d'engagement ou plafonds de dépenses qui entraîneraient une nouvelle dépense unique ou de nouvelles dépenses périodiques supérieures à ces seuils. Les nouvelles dispositions ne sont donc pas soumises au frein aux dépenses.

7.5 Conformité au principe de subsidiarité et d'équivalence fiscale

7.5.1 Bruit

Le projet ne modifie en rien les compétences de la Confédération, des cantons et des communes. Les dérogations jusqu'ici nécessaires pour autoriser la construction dans une zone affectée par le bruit sont supprimées (à l'exception du bruit aérien). Les communes obtiennent donc davantage de compétences. Le principe de subsidiarité se voit ainsi renforcé.

Les communes prennent en charge les tâches d'exécution et de contrôle liées au projet. Le principe d'équivalence fiscale est ainsi garanti.

7.5.2 Sites contaminés

Le projet ne modifie en rien la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. L'assainissement des sites contaminés demeure du ressort des cantons. La Confédération accorde aux cantons des subventions et surveille l'exécution par les cantons. Bien que le projet prévoie une extension des subventions et l'introduction de délais, l'exécution reste dévolue aux cantons. Le principe de subsidiarité est ainsi respecté.

La Confédération, en sa qualité de représentante de la société dans le domaine de la protection de l'environnement, et les cantons, en tant qu'autorités responsables de l'assainissement des sites contaminés, sont des bénéficiaires majeurs des mesures d'assainissement. Il est par conséquent approprié que ces deux instances prennent en charge, en fonction de leurs capacités financières, une partie des frais

d'assainissement des places de jeux et autres sites de même nature pollués. Grâce à son soutien financier, la Confédération – et parfois aussi les cantons selon la législation cantonale en vigueur – peut exercer une influence sur la procédure d'investigation et d'assainissement et la piloter. Le principe d'équivalence fiscale est ainsi respecté.

7.5.3 Taxes d'incitation

La suppression des dispositions ne modifie ni la répartition des tâches ni leur accomplissement par la Confédération et les cantons.

7.5.4 Financement de cours de formations initiale et continue

Les nouvelles dispositions ne modifient ni la répartition des tâches ni leur accomplissement par la Confédération et les cantons.

7.5.5 Systèmes d'information et de documentation, ainsi que droit pénal

Les nouvelles dispositions ne modifient ni la répartition des tâches ni leur accomplissement par la Confédération et les cantons.

7.6 Respect des principes de la législation sur les subventions

7.6.1 Bruit

Le projet ne comprend aucune nouvelle disposition relative aux subventions.

7.6.2 Sites contaminés

Comme cela était jusqu'à présent le cas, le projet de révision de la LPE satisfait également aux objectifs et principes énoncés aux art. 1, 4, 5, 9 et 10 LSu.

Signification de la subvention au regard des objectifs visés par la Confédération

Dans le cadre de l'examen périodique (art. 5 LSu), il a été constaté que l'objectif d'une à deux générations ne pourra pas être atteint suite au retard pris dans la gestion des sites contaminés, qui résulte notamment de l'insuffisance des ressources en personnel dont les cantons disposent pour accomplir les tâches administratives nécessaires. Par ailleurs, le retard accusé engendre également des excédents dans le fonds OTAS. La révision de la LPE a donc pour objectif d'accélérer la gestion actuellement ralentie des sites contaminés et d'opérer une mise en œuvre efficace, économiquement viable, uniforme et équitable. Conformément à l'art. 5, al. 3, LSu, une modification législative est proposée ici afin d'éviter d'autres retards dans l'accomplissement des tâches prévues. Comme cela était jusqu'à présent le cas, les conditions de base pour l'octroi d'indemnités sont remplies, puisque ceux à qui l'assainissement incombe n'ont pas un intérêt personnel prépondérant à

l'accomplissement de la tâche, que l'on ne saurait exiger d'eux qu'ils supportent eux-mêmes la charge financière et que les avantages découlant de l'accomplissement de la tâche ne compensent pas les charges financières.

Les indemnités forfaitaires allouées aux cantons peuvent être versées en vertu de l'art. 9, al. 2, let. c, LSu, étant donné qu'il ressort de l'enquête que seule une part minimale des coûts administratifs (14 % en moyenne) est généralement mise à la charge de à ceux qui ont rendu la mesure nécessaire.

Procédure et pilotage de la subvention

L'OSites, qui est en vigueur depuis 1998, a prouvé son efficacité et règle de manière détaillée la procédure d'investigation, d'appréciation, de surveillance et d'assainissement des sites pollués. Il est ainsi possible de prévoir avec certitude que, à compter de 2020, près de 5000 sites resteront à investiguer et quelque 2500 sites contaminés devront être assainis, dont une demi-douzaine de sites de grande envergure dont le projet d'assainissement bénéficie depuis plusieurs années déjà de l'accompagnement actif de l'OFEV. Ces informations permettent d'estimer assez justement les indemnités attendues. Par ailleurs, la procédure OTAS, la collaboration entre les cantons et l'OFEV, les conditions et les taux d'indemnisation déterminants sont bien rôdés. Se fondant sur la LPE, ces aspects sont réglés de manière détaillée dans l'OTAS, ainsi que dans les deux publications de l'OFEV « Indemnités OTAS pour l'investigation, la surveillance et l'assainissement de sites pollués » et « Indemnités OTAS pour les installations de tir ». Lorsque les coûts imputables dépassent 250 000 francs, le canton compétent est tenu, avant l'adoption de toute mesure, de demander une prise de position dans le cadre d'une audition et de se procurer une décision d'allocation. En règle générale, les montants alloués sont versés une fois les travaux achevés et contrôlés. S'il s'agit de travaux particulièrement longs et onéreux, les indemnités peuvent être versées de manière échelonnée. L'art. 16, al. 4, OTAS prévoit que, si le produit de la taxe ne couvre pas la totalité des moyens financiers nécessaires, les versements pourront être priorités et les projets dont le paiement a été ajourné traités en priorité au cours des années suivantes.

Limitation dans le temps de la subvention

La gestion des sites contaminés constituant une tâche étatique appelée à disparaître après une à deux générations à partir de 1998, il convient de limiter la subvention dans le temps, ce qui correspond par ailleurs aux lignes directrices du Conseil fédéral en matière financière. L'introduction de délais d'achèvement OTAS s'inscrit donc dans l'intérêt général en matière de politique financière. Les échéances étant fixées à 2028 pour les investigations, 2040 pour les assainissements et 2060 pour les mesures d'investigation et d'assainissement des sols pollués par des substances dangereuses et où des enfants en bas âge jouent régulièrement, l'arrêt du subventionnement met également un terme à la tâche. Par conséquent, l'introduction prévue d'une limitation dans le temps de la subvention est appropriée et réalisable.

7.6.3 Taxes d'incitation, systèmes d'information et de documentation, ainsi que droit pénal

Les dispositions ne comprennent aucun nouvel objet de subventionnement.

7.6.4 Financement de cours de formations initiale et continue

Les objectifs et principes énoncés aux art. 1, 4, 5, 9 et 10 LSu sont remplis par cette modification de la LPE. L'objectif d'assurer une formation uniforme pour l'ensemble de la Suisse est atteint de manière efficace, économique, uniforme et équitable avec la modification proposée.

7.7 Délégation de compétences législatives

7.7.1 Bruit

Le projet comprend les délégations de compétences législatives au Conseil fédéral exposées ci-après :

L'art. 22, al. 3, LPE charge le Conseil fédéral de définir les modalités détaillées de l'octroi de permis de construire dans les zones affectées par le bruit en se référant aux critères énoncés à l'al. 2 de ce même article. Le Conseil fédéral déterminera en particulier la proportion de pièces à usage sensibles au bruit dans lesquelles les valeurs limites d'immissions sont respectées au moins en partie qu'il convient de considérer comme suffisantes au sens de l'al. 2, let. a, et ce qu'il faut entendre par « respectées au moins en partie ». Il indiquera et établira en outre la taille minimale de l'espace extérieur mentionné à l'al. 2, let. b, et définira en quel endroit le respect des valeurs de planification devra être constaté en ce qui concerne les espaces extérieurs.

Dans le cas du bruit des avions, le Conseil fédéral précisera en outre les exemptions aux exigences visées à l'al. 2, let. a et b.

L'art. 24, al. 3, charge le Conseil fédéral de définir les modalités détaillées de la modification des plans d'affectation visant à accroître l'espace habitable en se référant aux critères énoncés à l'al. 2 de ce même article. Le Conseil fédéral déterminera en particulier la qualité et la taille des espaces ouverts servant à la détente exigés au sens de l'al. 2, let. a, ainsi que la nature des mesures prévues afin de garantir une qualité de l'habitat appropriée du point de vue sonore au sens de l'al. 2, let. b.

7.7.2 Sites contaminés, taxes d'incitation, droit pénal et financement de cours de formations initiale et continue

Aucune nouvelle délégation de compétences législatives n'est mise en place.

7.7.3 Systèmes d'information et de documentation

En vertu de l'art. 59^{bis}, al. 1, 2^e phrase, LPE, le Conseil fédéral est habilité à désigner les procédures qui sont traitées électroniquement. Par dérogation aux art. 21a et 34, al. 1^{bis}, PA, les personnes participant à ces procédures peuvent avoir l'obligation de transmettre leurs écrits par voie électronique via les systèmes d'information et de documentation et de recevoir électroniquement des communications et des décisions sans leur consentement. Ainsi, la correspondance et la communication entre les parties s'effectuent directement dans les systèmes d'information et de documentation. En vertu de l'art. 59^{bis}, al. 4, let. d, LPE, le Conseil fédéral est habilité à désigner d'autres organes fédéraux ou personnes autorisés à avoir accès au système d'information et de documentation, pour autant que cela soit nécessaire à l'accomplissement de leur tâches et au respect des obligations qui leur incombent conformément à la loi.

7.8 Protection des données

7.8.1 Bruit

Le projet ne comprend aucune disposition relative à la protection des données.

7.8.2 Sites contaminés, taxes d'incitation et financement de cours de formations initiale et continue

Le projet ne comprend aucune disposition relative à la protection des données.

7.8.3 Systèmes d'information et de documentation

L'accès aux systèmes d'information et de documentation est limité aux organes et personnes mentionnés à l'art. 59^{bis}, al. 4, LPE. En vertu de l'al. 5 de cette disposition, ces organes et personnes sont autorisés à consulter et à traiter les données personnelles enregistrées dans le système d'information et de documentation, y compris aux données particulièrement sensibles relatives à des poursuites ou des sanctions pénales et administratives, pour autant que cela soit nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches et au respect des obligations qui leur incombent conformément aux lois correspondantes.

7.8.4 Droit pénal

Le présent projet crée une nouvelle base formelle et légale pour la transmission de données personnelles entre les autorités pénales et celles responsables de la protection de l'environnement :

- en complément aux dispositions du CPP pour les données issues de procédures pendantes (cf. art. 2, al. 2, let. c, LPD et art. 99, al. 1, CPP) ;

- au sens de l'art. 19 en lien avec l'art. 17, al. 2, LPD, pour toutes les autres données personnelles.