



22.085

Message

concernant la modification de la loi sur la protection de l'environnement (bruit, sites contaminés, taxes d'incitation, financement de cours de formation et de formation continue, systèmes d'information et de documentation, droit pénal)

du 16 décembre 2022

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une révision partielle de la loi sur la protection de l'environnement, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2018 | M | 16.3529 | Ne pas entraver la densification vers l'intérieur du milieu bâti par des méthodes de mesure des immissions de bruit qui manquent de souplesse
(N 30.5.2017, Flach; E 11.12.2017; N 8.3.2018) |
| 2018 | M | 18.3018 | Utilisation correcte des indemnités fédérales destinées à l'assainissement des buttes pare-balles
(N 15.6.2018, Salzmann; E 28.11.2018) |

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

16 décembre 2022

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ignazio Cassis
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le présent projet de révision porte sur les domaines du bruit, des sites contaminés, des taxes d'incitation, du financement de cours de formation et de formation continue sur l'utilisation des produits phytosanitaires, des systèmes d'information et de documentation et du droit pénal.

*Le présent projet de révision vise à permettre une meilleure coordination entre les objectifs en matière d'aménagement du territoire et la protection de la population contre le **bruit**. Les critères relatifs au bruit posés pour la délivrance de permis de construire y sont formulés plus clairement, ce qui permettra d'augmenter la sécurité du droit et de la planification. Lors de la planification d'un accroissement de l'espace habitable dans des zones affectées par le bruit, il conviendra dorénavant 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 modifications proposées vont dans le sens du Plan national de mesures pour diminuer les nuisances sonores 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 visent à garantir la clôture dans les temps de la gestion des sites contaminés. Un subventionnement plus adéquat des 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 % (comme le demande la motion Salzmann 18.3018). Les cantons seront indemnisés pour les coûts de défaillance; les indemnités du fonds OTAS pour les sites contaminés versées à ce titre dans le cadre de la surveillance et de l'assainissement passeront 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 feront l'objet d'une investigation et d'un assainissement si la santé d'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 s'agissant de ces surfaces publiques seront pris en charge à 60 % par le fonds OTAS pour les sites contaminés. L'assainissement des places de jeux et des jardins privés continuera pour sa part à se faire sur une base volontaire. Le fonds OTAS participera à hauteur de 40 % au financement des mesures d'assainissement prises par des privés 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.*

*Avec le nouvel art. 49, al. 1^{bis}, de la loi sur la protection de l'environnement (LPE), la Confédération pourra accorder des subventions à des organisations privées chargées de tâches **de formation et de formation continue à l'utilisation de produits phytosanitaires (PPH)**. Cette modification permettra en particulier la mise en œuvre de deux mesures du Plan d'action visant à la réduction des risques et à l'utilisation*

durable des produits phytosanitaires: 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 proposé crée la base légale formelle nécessaire à la mise en œuvre du programme de cyberadministration du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication («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 disséminé dans différentes lois et s'est développé de manière hétérogène pendant des décennies. Les dispositions pénales de la LPE seront donc actualisées dans le cadre de cette révision. La peine pénale pour les délits graves sera relevée.*

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	9
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	9
1.1.1 Bruit	9
1.1.2 Sites contaminés	13
1.1.3 Taxes d’incitation	19
1.1.4 Financement de cours de formation et de formation conti- nue	20
1.1.5 Systèmes d’information et de documentation	22
1.1.6 Droit pénal	23
1.2 Solutions étudiées et solutions retenues	23
1.2.1 Bruit	23
1.2.2 Sites contaminés	25
1.2.3 Taxes d’incitation	29
1.2.4 Financement de cours de formation et de formation conti- nue	29
1.2.5 Systèmes d’information et de documentation	30
1.2.6 Droit pénal	30
1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	31
1.3.1 Bruit	31
1.3.2 Sites contaminés	32
1.3.3 Taxes d’incitation	32
1.3.4 Financement de cours de formation et de formation conti- nue	33
1.3.5 Systèmes d’information et de documentation	33
1.3.6 Droit pénal	33
1.4 Classement d’interventions parlementaires	34
1.4.1 Bruit	34
1.4.2 Sites contaminés	34
1.4.3 Taxes d’incitation	34
1.4.4 Financement de cours de formation et de formation conti- nue	34
1.4.5 Systèmes d’information et de documentation	34
1.4.6 Droit pénal	34
2 Procédure préliminaire, consultation comprise	35
2.1 Bruit	35
2.1 Sites contaminés	41
2.2 Taxes d’incitation	42
2.3 Financement de cours de formation et de formation continue	42
2.4 Systèmes d’information et de documentation	44

2.5	Droit pénal	44
3	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	45
3.1	Bruit	45
3.1.1	Zones calmes	46
3.1.2	Façades calmes	47
3.1.3	Critères d'évaluation qualitatifs	47
3.2	Sites contaminés	48
3.3	Taxes d'incitation	48
3.4	Financement de cours de formation et de formation continue	49
3.5	Systèmes d'information et de documentation	49
3.6	Droit pénal	49
4	Présentation du projet	50
4.1	Réglementation proposée	50
4.1.1	Bruit	50
4.1.2	Sites contaminés	51
4.1.3	Taxes d'incitation	54
4.1.4	Financement de cours de formation et de formation continue	54
4.1.5	Systèmes d'information et de documentation	55
4.1.6	Droit pénal	55
4.2	Adéquation des moyens requis	57
4.2.1	Bruit	57
4.2.2	Sites contaminés	57
4.2.3	Taxes d'incitation	58
4.2.4	Financement de cours de formation et de formation continue	58
4.2.5	Systèmes d'information et de documentation	58
4.2.6	Droit pénal	58
4.3	Mise en œuvre	58
4.3.1	Bruit	58
4.3.2	Sites contaminés	59
4.3.3	Taxes d'incitation	60
4.3.4	Financement de cours de formation et de formation continue	60
4.3.5	Systèmes d'information et de documentation	60
4.3.6	Droit pénal	60
5	Commentaire des dispositions	60
6	Conséquences	76
6.1	Conséquences pour la Confédération	76
6.1.1	Bruit	76
6.1.2	Sites contaminés	76
6.1.3	Taxes d'incitation	80

6.1.4	Financement de cours de formation et de formation continue	80
6.1.5	Systèmes d'information et de documentation	80
6.1.6	Droit pénal	80
6.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	81
6.2.1	Bruit	81
6.2.2	Sites contaminés	82
6.2.3	Taxes d'incitation	83
6.2.4	Financement de cours de formation et de formation continue	84
6.2.5	Systèmes d'information et de documentation	84
6.2.6	Droit pénal	84
6.3	Conséquences économiques	84
6.3.1	Bruit	84
6.3.2	Sites contaminés	85
6.3.3	Taxes d'incitation	86
6.3.4	Financement de cours de formation et de formation continue	87
6.3.5	Systèmes d'information et de documentation	87
6.3.6	Droit pénal	87
6.4	Conséquences sociales	87
6.4.1	Bruit	87
6.4.2	Sites contaminés	87
6.4.3	Taxes d'incitation	88
6.4.4	Financement de cours de formation et de formation continue	88
6.4.5	Systèmes d'information et de documentation	88
6.4.6	Droit pénal	88
6.5	Conséquences environnementales	88
6.5.1	Bruit	88
6.5.2	Sites contaminés	89
6.5.3	Taxes d'incitation	90
6.5.4	Financement de cours de formation et de formation continue	90
6.5.5	Systèmes d'information et de documentation	90
6.5.6	Droit pénal	90
6.6	Autres conséquences	91
6.6.1	Bruit	91
6.6.2	Sites contaminés	91
6.6.3	Taxes d'incitation	91
6.6.4	Financement de cours de formation et de formation continue	91
6.6.5	Systèmes d'information et de documentation	91
6.6.6	Droit pénal	92

7	Aspects juridiques	92
7.1	Constitutionnalité	92
7.1.1	Bruit	92
7.1.2	Sites contaminés	92
7.1.3	Taxes d'incitation	92
7.1.4	Financement de cours de formation et de formation continue	92
7.1.5	Systèmes d'information et de documentation	93
7.1.6	Droit pénal	93
7.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	93
7.3	Forme de l'acte à adopter	93
7.3.1	Bruit	93
7.3.2	Sites contaminés	93
7.3.3	Taxes d'incitation	94
7.3.4	Financement de cours de formation et de formation continue	94
7.3.5	Systèmes d'information et de documentation	94
7.3.6	Droit pénal	94
7.4	Frein aux dépenses	95
7.4.1	Bruit	95
7.4.2	Sites contaminés	95
7.4.3	Taxes d'incitation	95
7.4.4	Financement de cours de formation et de formation continue	95
7.4.5	Systèmes d'information et de documentation	96
7.4.6	Droit pénal	96
7.5	Conformité au principe de subsidiarité et d'équivalence fiscale	96
7.5.1	Bruit	96
7.5.2	Sites contaminés	96
7.5.3	Taxes d'incitation	97
7.5.4	Financement de cours de formation et de formation continue	97
7.5.5	Systèmes d'information et de documentation et droit pénal	97
7.6	Respect des principes de la législation sur les subventions	97
7.6.1	Bruit	97
7.6.2	Sites contaminés	97
7.6.3	Taxes d'incitation, systèmes d'information et de documentation et droit pénal	99
7.6.4	Financement de cours de formation et de formation continue	99
7.7	Délégation de compétences législatives	99
7.7.1	Bruit	99
7.7.2	Sites contaminés, taxes d'incitation, droit pénal et financement de cours de formation et de formation continue	99

7.7.3	Systèmes d'information et de documentation	99
7.8	Protection des données	99
7.8.1	Bruit	99
7.8.2	Sites contaminés, taxes d'incitation et financement de cours de formation et de formation continue	100
7.8.3	Systèmes d'information et de documentation	100
7.8.4	Droit pénal	100

Loi fédérale sur la protection de l'environnement**(Loi sur la protection de l'environnement, LPE) (Projet)**

FF 2023 240

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

1.1.1 Bruit

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 sonores¹. 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 ceux 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 position², 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. Il s'agit en outre de créer des offres de loisirs de proximité en s'appuyant sur les instruments d'aménagement du territoire et les approches d'aménagement de l'espace sonore. Des objectifs correspondants doivent 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 résulterait pour la population de bons résultats concernant le bruit et le développement de l'urbanisation.

La présente modification de loi répond au besoin de meilleure coordination entre les dispositions en matière de bruit et les objectifs d'aménagement du territoire identifiés dans le plan de mesures du Conseil fédéral et dans le document de position du COTER et de la CFLB. Elle concrétise aussi la motion Flach 16.3529, qui demande au Conseil fédéral de modifier la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)³ ou, le cas échéant, l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB)⁴ 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

¹ 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.

² 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.

³ RS 814.01

⁴ RS 814.41

protection de la population contre les nuisances sonores⁵. En plus de la concordance matérielle des prescriptions, la motion demande 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.

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 et veille à prévenir ces atteintes. Le bruit, entre autres, est considéré comme une atteinte au sens de l'art. 7, al. 1, LPE. Des valeurs limites d'exposition sont fixées dans l'OPB pour l'évaluer.

De 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 subordonné au respect des valeurs limites d'immission 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 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 Suisse⁷, 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]⁸).

Problématique

Une personne sur sept est exposée durant la journée à son domicile à un bruit nuisible ou incommode dû au trafic, 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 ce type de bruit vivent dans les grands centres urbains ou aux alentours⁹.

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.

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: www.parlement.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 16.3529 [page consultée le 18.5.2020].

⁶ RS 101

⁷ Conseil fédéral, CdC, DTAP, UVS, ACS, 2012. Projet de territoire Suisse, version remaniée, Berne.

⁸ RS 700

⁹ 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 dérogations¹⁰. 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 de nombreuses dérogations sont octroyées, 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 croissante¹¹. Ils devront notamment être créés au regard de la planification des espaces ouverts¹², de la promotion de la santé¹³, d'un développement de l'urbanisation adapté aux changements climatiques¹⁴ et de la planification des réseaux de cheminements piétons¹⁵. 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:

- Des constructions et des classements en zone à bâtir sont autorisés au profit d'objectifs d'aménagement du territoire 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.
- Des constructions et des classements en zone à bâtir ne sont pas autorisés au nom de la protection contre le bruit, ce qui signifie que les objectifs en matière d'aménagement du territoire doivent être révisés à la baisse.

¹⁰ 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.

¹¹ Walker et al., 2012. L'avenir du paysage acoustique suisse: une analyse de mégatendances à long terme. Berne: Office fédéral de l'environnement OFEV.

¹² Aellig, 2014. Les espaces ouverts dans les agglomérations. Berne: Office fédéral du développement territorial ARE, Office fédéral du logement OFL.

¹³ Conseil fédéral, 2019. Politique de la santé: stratégie du Conseil fédéral 2020–2030. Berne.

¹⁴ 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.

¹⁵ Sigrist et al., 2015. Réseaux de cheminements piétons. Guide de recommandations de la mobilité douce n° 14. Berne: Office fédéral des routes OFROU.

La solution proposée répond aux deux cas de figure.

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 précis¹⁶. Quiconque peut se le permettre déménage dans des endroits calmes¹⁷. 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 (notamment urbains). L'importance d'espaces ouverts qui servent à la détente et répondent aux besoins de calme de la population est jugée élevée dans les enquêtes¹⁸. Les propriétés acoustiques comptent pour la population parmi les «caractéristiques des terrains privilégiées pour les loisirs de proximité»¹⁹. En outre, l'acceptation du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti augmente lorsque celui-ci gagne en tranquillité²⁰.

Les espaces verts à proximité du lieu d'habitation réduisent les nuisances dues au bruit du trafic routier et ferroviaire²¹. Les espaces verts et les espaces 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 régénératrices²². 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'habitation²³.

¹⁶ NZZ, 2018. Immo-Barometer 2018. Die Forschungsreihe der NZZ zum Thema Wohnen in der Schweiz – Ausgabe Nr. 20. Zurich: NZZ Media Solutions.

¹⁷ Rappl et al., 2011. Ruhe bitte! Wie Lage und Umweltqualität die Schweizer Mieten bestimmen. Zurich: Zürcher Kantonalbank.

¹⁸ Schaub, 2018. Univox Umwelt. Fragen Bundesamt für Umwelt. Zurich: gfs.

¹⁹ Buchecker et al., 2013. Relevé dans l'espace des loisirs de proximité. Notice pour le praticien 51. Birmensdorf: Institut fédéral de recherches WSL.

²⁰ Suter et al., 2014. Akzeptanz der Dichte. Zurich: Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich.

²¹ Schäffer et al., 2020. Einfluss von «Grün» im Wohngebiet auf die Verkehrslärmbelastung. Schlussbericht CompenSENSE (Macht Kompensation Sinn?). Zurich: Empa.

²² Steiner et al., 2019. Kompensation von erhöhten Lärmbelastungen – Kurzbefragung. Berne: Office fédéral de l'environnement OFEV.

²³ Berchtold et al., 2018. Akustische Entlastungsorte in städtischen Gebieten – Eine integrierte Methode am Fallbeispiel Grünwinkel Karlsruhe. Berne: Office fédéral de l'environnement OFEV.

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

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, tandis que 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 de réaliser d’investigation sur ces sites ni de les évaluer. 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’ordonnance du 26 août 1998 sur les sites contaminés (OSites)²⁴, 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 pour les sites contaminés) ainsi que la publication successive des aides à l’exécution y afférentes ont permis d’engager, à partir de 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, avec lesquels l’Office fédéral de l’environnement (OFEV) collabore étroitement et a convenu de toutes les révisions législatives, ainsi qu’aux trois offices fédéraux compétents en la matière (Office fédéral des routes, Office fédéral des transports, Office fédéral de l’aviation civile) et au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports.

²⁴ RS 814.680

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, en dépit de l'annonce selon laquelle la gestion des sites contaminés devait être achevée en l'espace d'une à deux générations qui avait été faite en 1998 dans la proposition au Conseil fédéral et dans le communiqué aux médias sur l'entrée en vigueur de l'OSites et réitérée en 2013 dans le rapport du Conseil fédéral sur la révision de la LPE (Iv. pa. Recordon 11.466). 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)²⁵, 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 contaminés. 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 une seule 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, l'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 contaminés. 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, et, en 2021, seuls 1600 d'entre eux environ avaient déjà été 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 contaminés 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 que soient fixées 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 que dans un deuxième temps et que l'environnement subit des dommages ou est menacé pendant une longue période.

²⁵ RS 814.681

À fin 2021, des demandes d'indemnités OTAS avaient été déposées pour 61 sites sur près de 2000 sites surveillés et assainis, car les pollueurs n'avaient pas pu être identifiés ou étaient insolvables (coûts de défaillance). 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. En vertu de l'art. 32d, al. 3, LPE, c'est en effet la collectivité publique (c.-à-d. le canton) qui 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 pour les sites contaminés de 40 % à 60 % en pareils cas pour décharger les cantons.

Fait symptomatique de la lenteur de la gestion des sites contaminés, le fonds OTAS disposait d'un excédent de 333 millions de francs à la fin de l'année 2021, dont 116 millions correspondent aux indemnités accordées mais pas encore versées. La lenteur de la gestion des sites a pour conséquence que les demandes d'indemnités OTAS, et donc les dépenses, sont inférieures 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 contaminés; à cette fin, les indemnités du fonds OTAS pour les sites contaminés seront accordées de manière limitée dans le temps et les cantons, soutenus en tant qu'autorités d'exécution.

Indemnisation 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 pour les installations de tir initialement défini en 2006 dans l'OTAS prévoyait des indemnités à hauteur de 40 % pour l'assainissement de ces sites et correspondait ainsi au système d'indemnisation pour les autres mesures. En 2009, un montant forfaitaire de 8000 francs par cible pour les installations de tir à 300 m a été introduit.

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 actuellement 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 décidée 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 qui avait alors été faite selon laquelle les frais d'assainissement moyens étaient d'environ 20 000 francs par cible pour les installations de tir à 300 m; le 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; le forfait par cible n'est donc pas avantageux dans leur cas. 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 inadéquate des moyens provenant du fonds OTAS pour les sites contaminés 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 ciberries comme les buttes de tir ont été en partie renouvelées.

La motion Salzmann 18.3018 demande 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, ce qui a été fait par le Conseil national le 15 juin 2018 et par le Conseil des États le 28 novembre 2018.

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 en être altéré. Diverses études ont démontré que de faibles quantités de particules polluées peuvent déjà suffire pour provoquer de tels dommages²⁶. Les dispositions en vigueur dans l'OSites et dans l'ordonnance du 1^{er} juillet 1998 sur les atteintes portées aux sols (OSol)²⁷ 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). Si l'assainissement s'avère nécessaire, il est obligatoire de décontaminer le site ou d'empêcher durablement, par des mesures appropriées, la dissémination des substances dangereuses pour l'environnement (confinement). Les obligations usuelles de prise en charge des frais en matière de 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

²⁶ 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: www.efsa.europa.eu/de/scdocs/doc/1570.pdf.

²⁷ RS 814.12

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; l'OSol ne prévoit en revanche 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 cependant 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 lorsque l'occasion s'en présente.

Ces sols présentent pourtant des risques pour les enfants indépendamment de l'origine de la pollution. Les autorités d'exécution critiquent depuis longtemps le fait que les mesures divergent selon que l'une ou l'autre ordonnance est applicable. Cette 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 impérativement faire l'objet d'une investigation et être assainis le cas échéant, le fonds OTAS pour les sites contaminés participant aux coûts à hauteur de 60 %. Pour les sols privés, ces 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 pour les sites contaminés 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 présentant des sols où des enfants en bas âge jouent régulièrement, l'OFEV a procédé à une modélisation 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 une «phase orale» durant la-

quelle ils portent très souvent les objets qui les entourent à leur bouche. Ils avalent ainsi de plus grandes quantités de poussière et de particules du sol que les autres enfants plus âgés. 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 jusqu'à 2 g de terre, ce qui correspond selon les hypothèses du modèle à la charge d'une semaine entière.
- Pour délimiter les sols où des enfants en bas âge 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 de 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». On part du principe que des enfants en bas âge joueront tôt ou tard dans chaque jardin. Il importe donc peu de savoir si c'est déjà le cas ou si cela ne se produira que dans quelques années.
- Sur la base des rapports des dernières décennies sur les investigations du sol en sa possession, l'OFEV a évalué les probabilités de pollution à escompter. 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 des échantillons aléatoires ou représentatifs des charges de substances polluantes présentes dans les jardins où des enfants se trouvent, les analyses indiquent, d'une part, que la probabilité d'une atteinte augmente avec la durée d'utilisation et, d'autre part, que 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 révision de l'OSites à l'été 2019²⁸. 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 des matériaux terreux y ont été acheminés depuis d'autres sites, soit parce qu'il y avait 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.
- Enfin, 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 de ces modélisations une surface totale de 19 000 ha sur laquelle des enfants en bas âge sont susceptibles de jouer régulièrement et 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 d'huile de chauffage «extra-légère» dans les installations de combustion et lors de la combustion d'essence et d'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. 35*b*, 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 correspondante²⁹ 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 correspondante³⁰ le 1^{er} janvier 2004.

²⁸ Cette révision prévoit la réduction des 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: www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2019.html#UVEK. La révision n'est pas encore entrée en vigueur.

²⁹ RS 814.019

³⁰ RS 814.020

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 organiques 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 importées ou fabriquées après l'introduction de la taxe.

L'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair)³¹ 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, la teneur maximale admissible 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. 35b et 35b^{bis} LPE ont créé 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 à celles qui sont prévues aux art. 35b et 35b^{bis} LPE, ces deux articles et l'art. 35c, al. 1, let. b, et 3^{bis}, LPE peuvent être abrogés. Les ordonnances correspondantes seront abrogées par la suite par le Conseil fédéral.

1.1.4 Financement de cours de formation et de formation continue

Situation juridique actuelle

Conformément à l'art. 74, al. 1 et 2, Cst, la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes et veille à prévenir ces atteintes. 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.

³¹ RS 814.318.142.1

De plus, conformément à l'art. 24 de la loi du 15 décembre 2000 sur les produits chimiques (LChim)³², le Conseil fédéral fixe les exigences professionnelles requises pour l'utilisation notamment de PPh et règle l'acquisition des connaissances techniques nécessaires. La section 3 de l'ordonnance du 18 mai 2005 sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim)³³ précise ces 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 et des formations continues à l'utilisation de PPh pour professionnels n'existe pas actuellement dans la réglementation.

Objectifs

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

Le fait que les formations et les formations 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.

Les formations et les formations continues visées par la présente proposition de financement doivent être distinguées des cours préparatoires aux examens fédéraux (examen professionnel et examen professionnel supérieur). Ces derniers ont en effet leur système de financement propre, axé sur la personne. Les formations prévues par la modification de la LPE et les cours préparatoires aux examens fédéraux sont deux offres différentes, avec des systèmes de financement séparés. Un double financement est exclu.

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

Le 6 septembre 2017, le Conseil fédéral a adopté le plan d'action PPh³⁴, à la suite de son rapport du 21 mai 2014 intitulé «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 la formation continue sont par conséquent des éléments décisifs pour parvenir à réduire les risques.

³² RS 813.1

³³ RS 814.81

³⁴ 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.

Ainsi, deux mesures³⁵ 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 art. 49, al. 1^{bis}, LPE est nécessaire pour permettre à l'OFEV en tant qu'autorité de régulation des permis PPh de mettre en œuvre ces deux mesures et d'octroyer des subventions pour les frais de formations liées aux permis PPh.

B. Détenteurs de permis UE/AELE

Les permis UE/AELE sont assimilés aux permis suisses (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 par un examen validant leurs connaissances de la législation suisse sur les PPh, de la protection des utilisateurs et de la protection de l'environnement en vue de l'obtention du permis suisse. Le nouvel art. 49, al. 1^{bis}, LPE permet à la Confédération d'organiser et, au besoin, de subventionner partiellement cette formation complémentaire.

C. Détenteurs de permis PPh dans les domaines spéciaux

L'obligation de détenir un permis pour les utilisations professionnelles et commerciales de PPh (permis PPh) prévue à l'art. 7 ORRChim date de 2005 et vaut 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 d'organisation des formations et des formations continues est nécessaire pour les rendre accessibles financièrement aux titulaires de permis PPh. En effet, les coûts de formation sont bien plus élevés dans ce domaine en raison du nombre limité de candidats au permis et de l'impossibilité de se former durant la formation professionnelle 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 nécessaires à l'obtention du permis PPh; les futurs titulaires de permis PPh pour l'agriculture n'ont donc pas de formation supplémentaire et payante à suivre, 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. Tel est le cas des procédures d'autorisation et de notification dans le cadre de la gestion de substances, d'organismes et de déchets. Les art. 53a et 59^{bis} LPE créent les bases légales formelles pour mettre en œuvre le programme

³⁵ Mesures du plan d'action PPh du Conseil fédéral «*Formation continue obligatoire pour l'application professionnelle de PPh*» et «*Renforcement des connaissances sur l'utilisation de PPh dans la formation professionnelle initiale et supérieure*».

«Government DETEC» dans le domaine de la protection de l'environnement. 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 disséminé 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 problèmes suivants:

1. incohérences et lacunes dans le droit pénal;
2. répression différente d'agissements pourtant équivalents;
3. 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 solutions retenues

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 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).

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 globalement à la réglementation existante, à l'exception que les valeurs limites ne devraient plus être respectées qu'au niveau une seule fenêtre de chaque pièce à usage sensible au bruit et non, comme aujourd'hui, au niveau de chaque fenêtre. Cette variante correspond à la pratique de plusieurs cantons en matière d'exécution. Elle a été rejetée, car elle ne garantirait

pas la sécurité de planification souhaitée. Une pesée des intérêts resterait en effet 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 au bruit 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.

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 ainsi formulés plus clairement dans la loi, de manière à renforcer la sécurité du droit et de la planification. 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): lors de la délimitation de zones à bâtir et de l'accroissement de l'espace habitable dans des zones affectées par le bruit au moyen d'un changement d'affectation ou d'une densification, il sera désormais possible de déroger aux valeurs limites d'exposition, à condition que le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti présente un intérêt prépondérant, qu'un espace ouvert public servant à la détente soit accessible à pied et que des mesures garantissant une qualité de l'habitat appropriée du point de vue sonore soient 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 ainsi qu'à l'accord du canton.

1.2.2 Sites contaminés

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 critère 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 possible avec ce critère. Pour les assainissements par confinement, en revanche, la réalisation des objectifs de l'assainissement ne peut parfois être prouvée que dans les 10 à 20 ans, voire encore plus tard dans des cas extrêmes. Si le délai fixé pour l'achèvement des mesures d'assainissement devait correspondre à une aussi longue période, cela 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 fin 2032 et les mesures constructives d'assainissement fin 2045.

Le projet mis en consultation prévoyait de fixer à 2028 le délai relatif aux investigations et à 2040 celui qui concerne l'assainissement. La Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), la majorité des cantons et les associations professionnelles concernées ont estimé ces délais trop courts pour pouvoir réaliser à temps les mesures avec les ressources disponibles. Compte tenu des avis reçus, ces délais ont donc été reportés respectivement à 2032 et à 2045 afin que la quasi-totalité des cantons puissent achever leurs travaux dans le respect des délais.

Hausse des indemnités pour les coûts de défaillance liés à la surveillance et à l'assainissement

La hausse des indemnités versées pour la surveillance et l'assainissement des sites pour lesquels les pollueurs ne peuvent pas être identifiés ou sont insolvable est un moyen efficace, en plus des nouveaux délais, pour accélérer l'assainissement de ces sites et éliminer plus rapidement les atteintes à l'environnement.

L'administration a examiné si l'augmentation des indemnités devait aussi s'appliquer aux sites présentant des coûts de défaillance où des déchets ont encore été déposés entre le 1^{er} février 1996 et le 31 janvier 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

du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets³⁶ 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 31 janvier 2001.

Comme la modification a été initiée par le parlement et que le Conseil fédéral a déjà donné son accord, aucune autre variante n'a été étudiée.

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. 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 s'appuie sur 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 environ 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.

Mis à part en ce qui concerne les 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 fait l'objet d'une investigation puis d'un assainissement. 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 ne permet à la Confédération de verser des indemnités que 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

³⁶ RS 814.600

cantons seront, elles, 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 se révélaient 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 faisant l'objet d'une investigation et d'un assainissement, 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, sera donc amélioré au niveau fédéral.

Pour ne pas désavantager les cantons qui ont déjà bien avancé dans leurs efforts d'investigation et d'assainissement, les forfaits seront aussi versés rétroactivement pour les sites qui ont déjà fait l'objet d'une investigation et d'un assainissement. L'établissement et l'examen des demandes en vue du versement des forfaits devront viser la simplicité, raison pour laquelle ils se feront dans le cadre de demandes groupées à l'OFEV.

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 (notamment constitutionnel), la mention explicite de ce 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. Leur mention explicite garantit la 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 régulièrement, sont coûteux (voir le chap. 6 ci-dessous) et seront désormais 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 résulteront pourront être couverts par les recettes

existantes et attendues du fonds OTAS pour les sites contaminés. 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.

Plusieurs participants à la consultation ont demandé que des indemnités OTAS soient également versées pour les investigations qui concernent les places de jeux et les jardins privés. Le versement de ces indemnités occasionnerait cependant une charge administrative considérable étant donné le nombre élevé des surfaces concernées et les coûts relativement faibles de ces investigations. Les autorités d'exécution devraient procéder à un examen technique de chaque demande, évaluer le droit à une indemnité, verser celle-ci, puis réclamer les contributions OTAS à la Confédération. En cas de refus, des recours ne sauraient être exclus. De plus, la Confédération devrait vérifier une deuxième fois les demandes, au moins en procédant à des contrôles par sondage. L'investigation d'une surface de 200 m² engendre des coûts de l'ordre de 1600 francs. En d'autres termes, une demande devrait être traitée à grands frais pour un versement de 800 francs seulement. Étant donné que chaque canton recevrait plusieurs milliers de demandes, il faudrait créer un nombre considérable de nouveaux postes de travail.

Comme alternative à la solution retenue, le groupe de travail OFEV-CCE (voir le point 1.1.2) 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 elle 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 à 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 toutefois 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 pour les sites contaminés 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 elle aussi été rejetée par les représentants de la CCE pour des raisons liées à l'exécution et aux coûts.

1.2.3 Taxes d'incitation

Aucune autre solution n'a été étudiée, car des valeurs limites plus strictes sont entrées en vigueur dans l'OPair le 1^{er} janvier 2009. Les art. 35b, 35b^{bis} et 35c, al. 1, let. b, et 3^{bis}, ne sont plus applicables et peuvent donc être abrogés.

1.2.4 Financement de cours de formation et de formation continue

Les différentes variantes pour la mise en œuvre des deux 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 examinées par une VOB³⁷ 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 doivent rester abordables, les formations doivent être équivalentes dans toute la Suisse, et l'offre en formations doit être à tout moment suffisante pour couvrir les besoins de 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'adéquation 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 permettrait pas de flexibilité par rapport aux différents besoins cantonaux et n'exploiterait pas les synergies des formations existantes, ce qui la rendrait beaucoup plus onéreuse que les autres.

Le rapport de la VOB³⁷ a jugé presque équivalentes les deux dernières variantes, 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 du secteur privé, qui devra observer les conditions-cadres posées par l'OFEV, et du secteur 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 être 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 leurs détenteurs acquièrent des connaissances sur la législation suisse sur les PPh, ce manque de

³⁷ Rapport du EBP du 28.07.2020 «Évaluation économique des modifications des textes législatifs relatifs au permis pour l'utilisation des produits phytosanitaires (PPh)».

connaissances conduirait à augmenter le risque lors de l'utilisation des PPh, ce qui irait à l'encontre de l'objectif du plan d'action 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 globalement 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 par voie d'ordonnance. C'est à ce niveau 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 dans l'ensemble être conservées, mais qu'il était nécessaire d'adapter certaines infractions au droit de l'environnement. L'expertise contenait 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 spécialistes du 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 sonores³⁸, 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 ouverts non construits, des espaces verts proches de l'état naturel et des places publiques attrayantes³⁹;
- 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 paysage⁴⁰;
- 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 l'état naturel dans les paysages urbains⁴¹;
- 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 chaleur⁴²;
- 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 urbanisées⁴³.

³⁸ 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.

³⁹ Conseil fédéral, CdC, DTAP, UVS, ACS, 2012. Projet de territoire Suisse, version remaniée, Berne.

⁴⁰ Conseil fédéral, 2019. Politique de la santé: stratégie du Conseil fédéral 2020–2030. Berne.

⁴¹ Conseil fédéral, 2020. Conception Paysage Suisse. Paysage et nature dans les domaines politiques de la Confédération. Berne.

⁴² Conseil fédéral, 2020. Adaptation aux changements climatiques en Suisse. Plan d'action 2020–2025. Berne.

⁴³ Conseil fédéral, 2012. Stratégie Biodiversité Suisse. Rapport du Conseil fédéral du 25 avril 2012. Berne.

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 2023⁴⁴ ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁴⁵.

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 néanmoins opportune et urgente, car, d'une part, elle permet de mettre en œuvre la motion Salzmann 18.3018 «Utilisation correcte des indemnités fédérales destinées à l'assainissement des buttes pare-balles», dont l'urgence a été soulignée par l'interpellation Salzmann 19.4415 «Mise en œuvre hésitante de la motion 18.3018», déposée le 10 décembre 2019. D'autre part, la modification de la LPE permet d'accélérer au plus vite la gestion des sites pollués pour que l'excédent financier du fonds OTAS pour les sites contaminés ne continue pas de croître. 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 pour les sites contaminés en lien avec l'assainissement de places de jeux polluées sont opportunes et devraient être rapidement engagées. Il convient de noter à cet égard que le fonds 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 sont donc financièrement neutres pour la Confédération et le financement des projets est conforme au principe de causalité.

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 l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023. La révision est néanmoins

⁴⁴ FF 2020 1709

⁴⁵ FF 2020 8087

opportune, car il s'agit d'une actualisation nécessaire (abrogation) de dispositions qui ne sont plus applicables.

1.3.4 Financement de cours de formation et de formation 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 PPh⁴⁶ (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 de l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 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, de l'arrêté 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 l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 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.

⁴⁶ 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 son avis du 24 février 2021 relatif 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 formation et de formation 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

En vertu des art. 3, al. 1, let. b, et 5, al. 1, let. a, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation⁴⁷, le Conseil fédéral a organisé une consultation à la laquelle ont été invités les gouvernements des 26 cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux, 11 partis politiques, 3 associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne, 8 associations faitières de l'économie ainsi que 138 organisations et acteurs des milieux intéressés. La procédure a duré du 8 septembre au 30 décembre 2021. Au total, 125 prises de position ont été remises. Le projet a été largement approuvé, même si certains participants ont demandé des modifications⁴⁸.

2.1 Bruit

Pour élaborer la nouvelle réglementation proposée, des variantes ont été examinées avec l'aide d'un groupe d'accompagnement composé de spécialistes 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)

⁴⁷ RS 172.061

⁴⁸ Le rapport sur les résultats de la procédure de consultation est consultable sous: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2021 > DETEC.

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 relatifs au 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 des bâtiments lorsque des mesures d'aménagement visent à accroître l'espace habitable (accroissement du degré d'utilisation et changement d'affectation). Ces exigences s'inscrivent dans les stratégies de la Confédération en faveur du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti.

Lors de la consultation, l'art. 22 sur les permis de construire dans les zones affectées par le bruit a été particulièrement controversé, les avis allant d'une claire approbation à un refus tout aussi net. De nombreuses propositions concernaient la pratique en matière d'exécution dite de la fenêtre d'aération comme lieu d'évaluation de l'exposition au bruit. Selon la réglementation proposée, la fenêtre d'aération offre une alternative à un respect strict des valeurs limites d'immission au niveau de toutes les fenêtres. Comme indiqué ci-après, les adaptations suggérées pendant la consultation se traduisent par des dérogations visant à prendre en compte les particularités locales (art. 22) et l'intérêt d'un développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti pour l'aménagement du territoire (art. 24).

Art. 22

Introduction de la pratique dite de la fenêtre d'aération: il est proposé de modifier l'al. 1 ou 2 afin de délivrer un permis de construire lorsque les valeurs limites d'immission au droit de chaque local à usage sensible au bruit sont respectées au moins près d'une fenêtre.

La reprise de cette proposition à l'al. 1 enfreindrait le principe selon lequel il est judicieux, d'un point de vue purement sanitaire, de veiller à ce que les valeurs limites d'immission soient respectées dans le cas de nouveaux bâtiments. Elle engendrerait également des contradictions lors de l'exécution, car, lors de l'examen des mesures relatives aux installations émettant du bruit, les éventuels dépassements des valeurs limites d'immission seraient vérifiés au droit de toutes les fenêtres.

La solution proposée doit indiquer clairement, à l'al. 1, que le principe du respect des valeurs limites d'immission continue de s'appliquer dans l'intérêt de la protection de la santé.

La pratique dite de la fenêtre d'aération qui est demandée, serait introduite à l'al. 2 dans l'intérêt d'un développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, de manière à ce qu'un permis de construire puisse être délivré même lorsque les valeurs limites d'immission sont dépassées, mais qu'*au moins la moitié* des locaux à usage sensible au bruit ont une fenêtre au niveau de laquelle ces dernières sont respectées. Cette solution offrirait une marge de manœuvre pour aménager des unités d'habitation tout en conservant la qualité de l'habitat.

Modification notable d'immeubles existants: plusieurs propositions demandent qu'en cas de modification d'immeubles, la situation ne se détériore pas dans l'ensemble.

Comme dans le droit en vigueur, la réglementation proposée à l'art. 22 englobe également les modifications notables d'immeubles existants. Une disposition particulière

sur les modifications de bâtiments n'est pas opportune, car la qualité acoustique de l'habitat et la santé des habitants ne se mesurent pas au fait que l'unité d'habitation se situe dans un immeuble entièrement neuf ou modifié de façon notable. La proposition est donc rejetée.

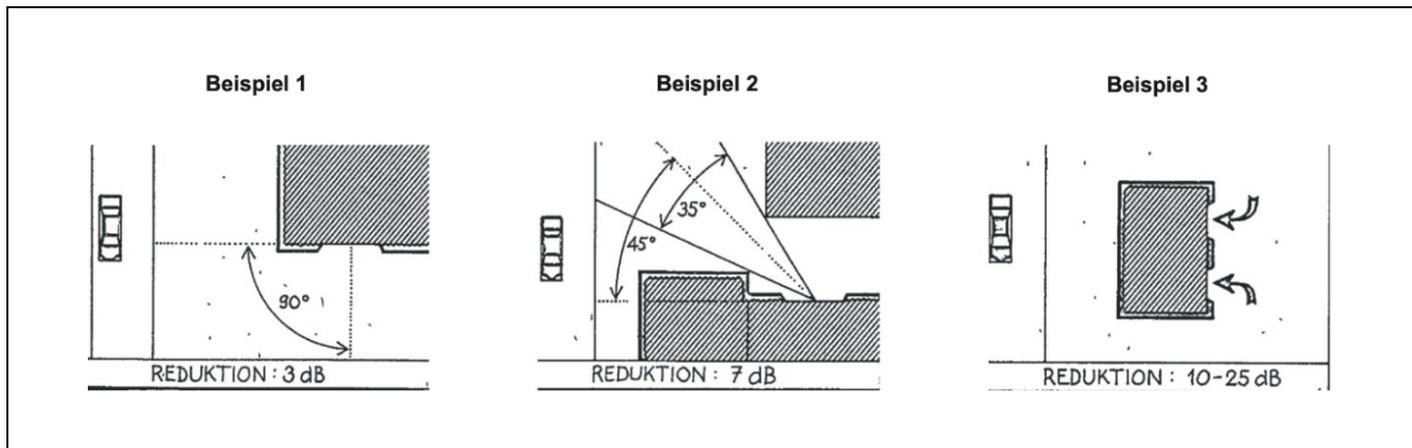
Espace extérieur / espace intérieur calme: Plusieurs propositions concernant l'espace extérieur ont été formulées. Un espace intérieur calme est parfois réclamé en plus. Dans l'ensemble, on distingue les options suivantes:

- a) chaque appartement doit disposer en plus d'un espace extérieur calme;
- b) chaque appartement doit disposer en plus d'un espace intérieur calme;
- c) chaque appartement doit disposer en plus d'un espace extérieur et d'un espace intérieur calmes.

On entend par espace intérieur ou extérieur calme un espace où les valeurs limites ne sont pas dépassées. Certains avis émis lors de la consultation suggèrent, à cette fin, de se baser sur les valeurs limites d'immission des zones exclusivement d'habitation.

L'introduction de la pratique dite de la fenêtre d'aération (art. 22, al. 2) implique que plus de la moitié des locaux à usage sensible au bruit dispose d'au moins une fenêtre au niveau de laquelle les valeurs limites d'immission sont respectées. Cette exigence peut être satisfaite uniquement si les pièces correspondantes ont des fenêtres éloignées de la source de bruit, comme l'illustrent les exemples ci-après:

Réduction de l'exposition au bruit selon la position des fenêtres d'un bâtiment



Exemple 1: Réduction de 3 dB.

Exemple 2: Réduction de 7 dB.

Exemple 3: Réduction de 10 à 25 dB).

Protection contre le bruit et aménagement du territoire, Office fédéral de la protection de l'environnement et Office fédéral de l'aménagement du territoire, 1988.

D'après ces exemples, l'exposition au bruit est réduite pour les fenêtres qui ne sont pas orientées directement vers la source sonore: lorsqu'une fenêtre se situe à 90 degrés de cette source, la réduction est d'au moins 3 dB par rapport à une exposition directe (exemples 1 et 2). L'exposition au bruit est même inférieure de 10 à 25 dB par rapport à une exposition directe lorsque la fenêtre se situe à l'arrière du bâtiment (exemple 3).

L'exigence d'une fenêtre d'aération dans plus de la moitié des locaux implique que ces derniers soient aérés au moyen d'ouvertures se situant sur une façade calme. En effet, à partir d'une certaine exposition au bruit, une réduction du niveau sonore de 3 dB ne suffit plus pour respecter les valeurs limites. Il faut donc, comme dans l'exemple 3, que plus de la moitié des locaux soient aérés au moyen de fenêtres situées sur une façade éloignée de la source de bruit, où le niveau sonore est, pour des raisons acoustiques, nettement plus faible que du côté de la source.

L'exigence supplémentaire d'un espace intérieur calme n'est pas nécessaire, car, sur la base des lois fondamentales de l'acoustique, elle est déjà remplie avec la notion de fenêtre d'aération.

L'exigence d'un espace extérieur calme avait été formulée par le groupe d'accompagnement dans la première réglementation proposée, raison pour laquelle elle faisait partie du projet mis en consultation. Cet espace constituerait toutefois une rupture indésirable avec la réglementation en vigueur, car, jusqu'à présent, les valeurs limites ne s'appliquent pas aux espaces extérieurs. De plus, on ne peut pas prouver scientifiquement que la création d'un espace extérieur calme appartenant à une unité d'habitation réduirait l'exposition au bruit des habitants.

Une disposition qui exigerait un espace extérieur et/ou intérieur calme n'est ni nécessaire ni opportune pour les motifs mentionnés ci-dessus. Elle est donc rejetée.

Ventilation de confort: les propositions relatives aux ventilations de confort ou aux ventilations automatiques arguent que, lorsque ces dernières existent, l'ouverture des fenêtres relève d'une action facultative de l'utilisateur, sous la responsabilité propre de ce dernier, et qu'elle ne devrait pas se traduire par des prescriptions légales. Toutes les exigences concernant le bruit seraient donc obsolètes si une telle ventilation était prévue.

On peut opposer à cet argument que les fenêtres ne sont pas ouvertes dans le seul but d'aérer, mais également pour percevoir l'environnement extérieur et interagir acoustiquement avec celui-ci, ce qui contribue aussi à une qualité de l'habitat appropriée. La proposition est rejetée pour ce motif.

Locaux d'exploitation: plusieurs propositions demandent que la pratique dite de la fenêtre d'aération soit également prescrite pour les locaux d'exploitation, ou qu'une ventilation de confort soit requise en lieu et place de celle-ci.

Selon la réglementation désormais proposée, les permis de construire seraient délivrés lorsque les valeurs limites d'immission peuvent être respectées au niveau de chaque fenêtre. Cela s'appliquerait à tous les locaux à usage sensible au bruit, qu'il s'agisse de locaux d'habitation ou d'exploitation. Si ces valeurs ne peuvent pas être respectées pour des locaux d'exploitation, le permis de construire pourrait être accordé si la protection minimale à assurer contre le bruit extérieur et intérieur sur le plan des aménagements est renforcée de manière adéquate (al. 2, let. b). Cette exigence existe déjà.

La prescription supplémentaire et obligatoire d'une ventilation de confort aux fins de protection contre le bruit est rejetée, car l'utilisation et la qualité acoustique requise des locaux d'exploitation ne sont pas comparables à celles des locaux d'habitation et que la pose de ventilations adaptées représente de toute façon l'état de la technique.

Art. 24

Équipement: l'exigence relative à l'équipement qui figure à l'al. 2 en vigueur est abrogée. Désormais rare, la planification d'équipement ne constitue qu'une étape intermédiaire entre la délimitation ou la modification d'une zone à bâtir et le permis de construire. On peut donc renoncer à une disposition spéciale sur l'équipement. Cette décision a été accueillie favorablement lors de la consultation.

Espaces ouverts / mesures garantissant une qualité de l'habitat appropriée: certains participants à la consultation demandent de renoncer aux espaces ouverts ou aux mesures garantissant une qualité de l'habitat appropriée. La solution proposée permettrait de modifier les zones à bâtir pour y créer des logements supplémentaires même en cas de non-respect des valeurs limites d'exposition au bruit lorsque l'intérêt d'un développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti est prépondérant. Pour compenser la situation insatisfaisante qui en résulterait, s'agissant du bruit, il faudrait alors prévoir des espaces ouverts servant à la détente et des mesures qui contribuent à une qualité de l'habitat appropriée du point de vue sonore. Cette mesure de compensation est indispensable.

De la végétation à proximité immédiate des lieux d'habitation et la présence de grands espaces ouverts contigus servant à la détente sont indéniablement deux critères majeurs pour réduire l'exposition au bruit, notamment du trafic routier et ferroviaire, indépendamment du degré d'urbanisation. Renoncer aux mesures entraînerait un déséquilibre entre l'assouplissement de la réglementation et les exigences de la protection contre le bruit. Les propositions d'abrogation des exigences sont rejetées pour ce motif.

En général, les aires qui conviennent à un développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti sont proches des centres ou sont bien desservies par les transports publics. L'exposition au bruit y est par conséquent considérable. Dans l'intérêt de la densification, ces aires devraient pouvoir être délimitées ou développées à l'avenir en tant que zones à bâtir, même si les valeurs de planification y sont dépassées lors du classement des zones ou que les valeurs limites d'immission y sont dépassées en cas d'accroissement du degré d'utilisation ou de changement d'affectation. Cet assouplissement permettrait d'éviter que de nouveaux logements soient construits en périphérie, dans des endroits globalement moins adaptés, pour des questions de protection contre le bruit, et génèrent inutilement du trafic. La nouvelle réglementation prévoit les mesures compensatoires citées ci-dessus afin que la qualité acoustique de l'habitat reste suffisante dans ces zones.

Art. 22 et 24

Liberté d'appréciation plus étendue: les propositions visant à accorder aux autorités une liberté d'appréciation pour tenir compte des particularités locales tant lors de la procédure d'autorisation de construire que lors du classement des zones à bâtir sont

compréhensibles. En l'espèce, il convient de peser les intérêts entre la nécessité d'une réglementation uniforme et le besoin de dérogations. Ces propositions ont été prises en considération: des dérogations sont possibles, à certaines conditions, aussi bien pour l'octroi de permis de construire que lors du classement des zones.

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 devaient 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; ces dernières ne doivent pas verser d'émolument dans neuf cantons.
- 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 15 cantons, de nouveaux délais et des indemnités forfaitaires accéléreraient les investigations préalables. Cette accélération serait de l'ordre de trois à cinq ans.
- Dans 16 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 réponse du 8 décembre 2020 à l'interpellation Baume-Schneider 20.4164 concernant l'augmentation des indemnités OTAS pour les coûts de défaillance liés à

la surveillance et à l'assainissement, le Conseil fédéral a annoncé 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 Salzmann 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 en cas de 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.

2.3 Taxes d'incitation

L'abrogation des art. 35b et 35b^{bis} LPE n'a pas été contestée lors de la consultation.

2.4 Financement de cours de formation et de formation continue

À la suite de son rapport du 21 mai 2014 «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), le Conseil fédéral a adopté le plan d'action PPh⁴⁹.

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 de ces deux mesures ont été examinées dans le cadre d'une VOB⁵⁰ 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 les différents points de vue et offre un compromis avec un rapport maximum efficacité/coûts. Cette solution, qui prévoit une offre de formations provenant simultanément des secteurs privé et public, permettra une coordination au niveau fédéral. Elle garantit ainsi une palette de formations adéquates, suffisantes et à coûts modérés, tout en soulageant les cantons dans leurs tâches d'exécution.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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)».

Résultats de la consultation

Sur les 33 avis exprimés relatifs au financement de cours de formation et de formation continue à l'utilisation de PPh, plus de 90 % sont d'accord avec la proposition de nouvel article (15) ou y sont favorables avec des demandes de modifications (16). Deux prises de position étaient contre la proposition, sans demande de corrections.

Les demandes de modifications portent sur:

1. l'élargissement du cercle des bénéficiaires de l'aide financière aux cantons et institutions publiques;
2. l'augmentation de la limite de l'aide financière à 80 %;
3. la participation des producteurs de produits phytosanitaires au financement des cours (une demande);
4. l'élargissement du domaine d'application (une demande).

Les demandes de modifications 1 à 3 n'ont pas pu être prises en compte pour les raisons suivantes:

- D'une part, le plan d'action PPh ne prévoit pas de budget pour le financement des formations et des formations continues des détenteurs de permis, le budget alloué étant uniquement destiné à la mise en œuvre et au maintien 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». D'autre part, le soutien financier aux quelques organes de formation privés demandera peu de ressources et proviendra du budget global de l'OFEV (et non du budget du plan d'action PPh). Un élargissement aux institutions publiques avec une participation de 80 % n'entre actuellement pas en ligne de compte pour des motifs politiques et financiers en ces temps de restrictions budgétaires. En outre, en vertu de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)⁵¹, une participation adéquate des bénéficiaires des aides financières est attendue; celle-ci se monte selon la pratique à 50 % au minimum.
- La participation des producteurs de PPh au financement des cours se base sur le principe du pollueur-payeur. Or, le processus d'homologation des PPh permet justement de s'assurer que, s'il est utilisé correctement, un PPh ne nuit pas à l'environnement. Pour ce motif il serait difficilement défendable d'instituer une taxe générale pour tous les producteurs de PPh.

La quatrième demande, concernant l'élargissement du domaine d'application, sera satisfaite. Au moment de la mise œuvre 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 plan d'action PPh, les aides financières pour la préparation des formations et formations continues pourront ainsi être allouées à tous les domaines d'utilisation de PPh, à hauteur du budget disponible de l'OFEV.

⁵¹ RS 616.1

2.5 Systèmes d'information et de documentation

L'art. 59^{bis} LPE a rencontré un écho largement favorable lors de la procédure de consultation. La solution proposée reprend, à l'al. 5 de l'article, les modifications fondées suggérées par les associations afin de limiter l'accès selon le principe «need to know».

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 (OSAV), de l'Office fédéral de la justice (OFJ) 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 de spécialistes provenant de différents offices fédéraux et conférences cantonales chargés d'appliquer le droit pénal de l'environnement:

- OFEV
- OSAV
- Office fédéral de la police
- OFJ
- Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)
- Direction politique du Département fédéral des affaires étrangères
- Bureau fédéral de la consommation
- Conférence des commandants des polices cantonales
- Conférence des procureurs de Suisse
- CCE

La définition des éléments constitutifs d'un crime et la création d'une base légale formelle pour la transmission de données personnelles entre les autorités pénales et celles responsables de la protection de l'environnement ont recueilli une large adhésion. Les dispositions pénales du projet ont été raccourcies sur la base des résultats de la consultation.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

3.1 Bruit

Les Nations Unies ont défini 17 objectifs de développement durable⁵². 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») ⁵³. 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)⁵⁴. 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, comprenant notamment 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 dans le plan de l'aménagement du territoire.

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 ces pays des prescriptions relatives au bruit qui s'appliquent à l'octroi des permis de construire et aux zones à bâtir⁵⁵. 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 retrouvent, 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 de doter les immeubles d'habitation d'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

⁵² Assemblée générale des Nations Unies, 2015. Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Consultable en ligne sous: undocs.org/A/RES/70/1 [consulté le 5.4.2020].

⁵³ 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.

⁵⁴ 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, JO L 189 du 18.7.2002, p. 12. Consultable en ligne sous: eur-lex.europa.eu > Recherche rapide > 32002L0049 [consulté le 5.4.2020].

⁵⁵ Heckendorn Urscheler, De Dycker, 2015. Avis sur la lutte contre le bruit dans le droit de l'aménagement du territoire. Lausanne: Institut suisse de droit comparé.

de zones et de façades calmes et d'objectifs de qualité⁵⁶. Elle contribue également à garantir le droit de l'enfant au repos et aux loisirs, conformément à l'art. 31, al. 1, de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant⁵⁷.

3.1.1 Zones calmes

Les grandes villes et les agglomérations de l'UE sont tenues d'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, par. 7, END), de façon à pouvoir atteindre différents groupes cibles. Des applications⁵⁸ ou des enquêtes menées sur place⁵⁹ permettent ainsi de connaître les besoins de tranquillité des personnes qui utilisent l'espace public.

Dans la pratique, les zones calmes sont généralement définies là où l'exposition au bruit est déjà faible⁶⁰. 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 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'habitat⁶¹.

La gamme des critères utilisés pour désigner des zones calmes comprend des critères aussi bien 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 envisagée⁶². Un lieu peut être perçu comme plus calme que ses environs pour de multiples raisons; par exemple, le

⁵⁶ European Environment Agency, 2019. Noise in Europe – 2020. Copenhagen: European Environment Agency, EEA Report No. 22/2019.

⁵⁷ RS **0.107**

⁵⁸ Radicchi, 2018. Hush City Mobile App. Consultable en ligne sous: www.opensourcesoundscapes.org [consulté le 5.4.2020].

⁵⁹ Bonacker, Bachmeier, 2018. Kommunale Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Lärmaktionsplanung. *Lärmbekämpfung*, 13 (1), 6–9.

⁶⁰ European Environment Agency, 2016. Quiet areas in Europe – the environment unaffected by noise pollution. Copenhagen: European Environment Agency, EEA Report No. 14/2016.

⁶¹ 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.

⁶² Heinrichs et al., 2016. Ruhige Gebiete. In *Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung – Strategien, Konzepte, Massnahmen für eine integrierte und nachhaltige Mobilität*. Berlin: Wichmann.

fait de pouvoir y entendre des bruits particuliers comme de l'eau peut créer une différenciation par rapport aux alentours, perçus comme bruyants⁶³.

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, soit repenser l'emplacement des sources de bruit dû à la circulation. Ce type de logements 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'ilot.

Une façade calme n'est souvent pas réalisable dans un lieu bruyant lorsque le bâtiment comprend un grand nombre de petits logements, étant donné que les fenêtres donnent sur la rue. De plus, ce type de bâtiment se trouve généralement dans des zones centrales affectées par le bruit⁶⁴. 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'habitation⁶⁵.

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 montrent les paragraphes suivants, ces approches utilisent des critères qualitatifs dans le but de créer un habitat de qualité malgré le bruit.

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 bruit⁶⁶. Des travaux montrent ainsi que la perception subjective de l'environnement acoustique dépend aussi de critères sociaux et du contexte spatial⁶⁷. 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

⁶³ 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.

⁶⁴ En Suisse, les logements d'une ou de deux pièces représentent 21 % du parc de logements. Dans les cantons de Bâle-Ville et de Genève, cette part est de respectivement 34 % et 38 %. Source: Office fédéral de la statistique, Construction et logement 2019.

⁶⁵ Riksdagsförvaltningen, 2015. Förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader, SFS 2015:216.

⁶⁶ Kropp, Forssén, Estévez Mauriz, 2016. Urban Sound Planning – the SONORUS Project. Gothenburg: Chalmers University of Technology.

⁶⁷ Organisation internationale de standardisation, 2014. ISO 12913–1. Acoustique – paysage sonore – Partie 1: Définition et cadre conceptuel. Genève: Organisation internationale de standardisation.

niveau sonore, des sources de bruit plus anonymes comme les autoroutes provoquent une gêne plus importante⁶⁸.

Une méthode d'évaluation des bâtiments d'habitation au regard du bruit développée en Suède combine des critères objectifs et subjectifs⁶⁹. 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 l'état naturel). 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 du bâtiment. 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 quantifiable⁷⁰.

3.2 Sites contaminés

Comme le droit européen ne prévoit pas de possibilités de financement comparables au fonds OTAS pour les sites contaminés mis en place par la Suisse en 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 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.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Hallin et al., 2006. Trafikbuller och planering 3 – Ljudkvalitetspoäng. Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholms län.

⁷⁰ Artho, 2017. Wirkungen von Erholungszonen auf die Gesundheit. Bern: Bundesamt für Umwelt BAFU.

3.4 Financement de cours de formation et de formation continue

Les deux 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 sont comparables aux obligations figurant dans la directive 2009/128/CE⁷¹. Avec cette directive, l'UE établit un cadre imposant aux États membres l'objectif d'instaurer des formations et des formations 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 par des organisations privées. 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'UE, à savoir l'Allemagne, l'Autriche et la France. Le droit pénal national de ces États est largement déterminé par les prescriptions européennes découlant de la directive 2008/99/CE⁷² 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 notamment ces derniers à prévoir, au niveau national, des sanctions pénales 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.

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

⁷¹ 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; modifié en dernier lieu par JO L 161 du 29.6.2010, p. 11.

⁷² Directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, JO L 328 du 6.12.2008, p. 28.

l'environnement, 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 une modification des art. 22 et 24 LPE.

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

Comme à l'heure actuelle, un permis de construire peut être délivré pour des immeubles destinés au séjour prolongé de personnes si les valeurs limites d'immission sont respectées ou peuvent l'être au moyen de mesures appropriées et proportionnées prises, notamment, 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'immission. Dans ce cas, le permis n'est délivré que si l'immeuble remplit deux exigences: les pièces doivent être agencées de façon à ce que, dans une unité d'habitation, au moins la moitié des locaux à usage sensible au bruit aient une fenêtre au niveau de laquelle les valeurs limites d'immission sont respectées, et la protection minimale à assurer contre le bruit extérieur et intérieur sur le plan des aménagements est à renforcer de manière adéquate.

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.

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 la zone à bâtir.

Désormais, la modification d'un plan d'affectation visant à accroître l'espace habitable ne peut être décidée que si les valeurs limites d'immission sont respectées.

Il est désormais possible de déroger au strict respect des valeurs limites d'exposition au bruit lors du classement d'une zone, de l'accroissement du degré d'utilisation ou d'un changement d'affectation si toutes les conditions suivantes sont remplies: il existe un intérêt prépondérant en faveur d'un développement de grande qualité de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti; un espace ouvert servant à la détente doit être accessible à la population concernée dans la zone à bâtir ou à proximité de celle-ci; des mesures qui améliorent la qualité de l'habitat du point de vue sonore doivent

être prévues. 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 détails).

Ces exigences ne s'appliquent pas aux 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 une disposition spéciale à ce sujet. 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 sont introduits: des délais d'achèvement, l'augmentation des indemnités pour les coûts de défaillance liés à la surveillance et à l'assainissement et un forfait pour l'indemnisation des cantons pour leurs coûts administratifs. 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.

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 constitue 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 2032 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 courant 2024, un délai fixé au 31 décembre 2032 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 est fixé à 2045.

Sur la base des résultats de la consultation, ces délais ont été prolongés jusqu'en 2032 pour les investigations (au lieu de 2028) et jusqu'en 2045 pour les assainissements (au lieu de 2040) afin que la grande majorité des cantons puissent les tenir avec un minimum d'efforts et que des formations dispensées en temps utile atténuent la pénurie de spécialistes en matière de sites contaminés au sein des autorités et des bureaux spécialisés.

La réalisation des mesures d'assainissement est habituellement consignée dans un rapport d'assainissement, sur lequel l'autorité compétente prend position. Dans le cas d'une décontamination, le rapport d'assainissement équivaut au suivi prévu à l'art. 19 OSites. Dans le cas d'un 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.

Hausse des indemnités pour les coûts de défaillance liés à la surveillance et à l'assainissement

Les indemnités OTAS passent de 40 % à 60 % des coûts de défaillance liés à la surveillance et à l'assainissement. Les indemnités déjà versées à partir du fonds OTAS pour les sites contaminés sont elles aussi augmentées à 60 % rétroactivement. Cette augmentation ne s'applique toutefois qu'aux sites sur lesquels plus aucun déchet n'a été déposé après le 31 janvier 1996.

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 est versé pour chaque site qui a fait l'objet dans les temps – c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2032 – 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 «Indemnisations en vertu de l'OTAS pour les installations de tir», les investigations techniques réalisées

dans des installations de tir sont souvent requises uniquement au moment de la planification de l'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 est versé aux cantons 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 est versé aux cantons 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. Dans le cas des mesures de confinement, la réalisation ou l'achèvement des mesures constructives d'assainissement, qui sont consignées dans un rapport intermédiaire, est le critère déterminant: les indemnités peuvent être demandées à l'OFEV à partir de ce moment-là. La surveillance durant la phase de confinement vient immédiatement après.

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 la 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 pour les sites contaminés versées pour l'investigation, la surveillance et l'assainissement s'élèveront 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 sera supprimé.

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'art. 32c, al. 1, LPE complété comme des sites à assainir, si nécessaire, au sens de la législation sur les sites contaminés.

Les places de jeux et jardins privés pollués ne sont toujours pas considérés, au sens de la législation 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 continuent à se faire sur une base volontaire. Ces sites sont néanmoins mentionnés dans le nouvel art. 32c, al. 1^{bis}, LPE comme des sites dont l'assai-

nissement peut être soutenu par les cantons au moyen de prestations financières. La Confédération verse elle aussi des indemnités pour les frais découlant de leur assainissement.

L'art. 32^{bis} définit de manière exhaustive les cas dans lesquels la Confédération octroie des indemnités. Cette énumération est complétée à l'al. 6 par 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 par 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; le délai ne court cependant pas jusqu'en 2045, mais jusqu'en 2060, étant donné le grand nombre de surfaces potentiellement concernées.

Contrairement à ce qui est prévu pour les autres catégories de sites, les autorités cantonales compétentes ne perçoivent pas 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.

Pour compenser cette absence de 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. 35*b* et 35*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, 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. 35*c* est adapté en conséquence.

4.1.4 Financement de cours de formation et de formation continue

La mise en œuvre des 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'art 49, al. 1^{bis}, LPE, la Confédération pourra octroyer des indemnités pour les charges financières qui découlent d'une tâche publique qui a été déléguée à une orga-

nisation privée dans le domaine de la formation à l'emploi des PPH selon les dispositions de la LSu par arrêté ou conclusion d'un contrat de droit public. Les contributions s'élèveront au maximum à 50 % des coûts de formation.

4.1.5 **Systèmes d'information et de documentation**

L'art. 59^{bis} LPE et l'art. 53a LPE créent 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 s'aligne sur celle qui est prévue par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)⁷³ et par l'ordonnance du 18 juin 2010 sur la communication électronique dans le cadre de procédures administratives (OCEI-PA)⁷⁴.

Lors du remaniement des art. 53a et 59^{bis} LPE, les dispositions de ces derniers ont par ailleurs été harmonisées avec celles du projet de loi fédérale sur la plateforme de communication électronique dans le domaine judiciaire.

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).

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 également supprimé.

Introduction de crimes contre l'environnement, rétrogradation des infractions mineures et adaptation du droit des déchets

En Suisse, le droit pénal de l'environnement est actuellement 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 infractions de cette nature soient plus sévèrement punies. Par ailleurs, les dispositions du code pénal (CP)⁷⁵ relatives au blanchiment d'argent (art. 305^{bis} CP) ne sont applicables qu'aux crimes. Le blanchiment de valeurs patrimoniales provenant d'infractions environnementales, 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

⁷³ RS 172.021

⁷⁴ RS 172.021.2

⁷⁵ RS 311.0

la participation ou le soutien à une organisation criminelle ou d'un autre crime y affèrent.

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 (ou d'effets potentiels) graves pour l'homme ou l'environnement ou 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. ci-dessous *Adaptations du droit de procédure à des fins d'amélioration de la collaboration entre les autorités compétentes*).

Le droit pénal 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 à l'exportation de déchets est donc adapté afin de mettre à la disposition des autorités de poursuite pénale des moyens plus adaptés de sanction pour punir ces agissements.

Afin d'éviter une criminalisation excessive des infractions mineures, 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.

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 infractions environnementales 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 transmis-

sion 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. Les nouvelles dispositions relatives aux permis de construire (art. 22 LPE) reposent sur la proposition du Cercle Bruit Suisse concernant la construction en zones bruyantes. Les critères relatifs au bruit pour l'octroi de permis de construire sont formulés plus clairement et décrits directement dans la LPE.

Dans les zones affectées par le bruit, la nouvelle réglementation concernant les exigences requises pour les zones à bâtir (art. 24 LPE) prévoit désormais que le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti présente un intérêt prépondérant, que des espaces ouverts servant à la détente soient accessibles à pied pour la population et que des mesures améliorant la qualité de l'habitat du point de vue sonore soient 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 6.1.2. La modification des taux d'indemnisation pour les installations de tir à 300 m (motion Salzmann 18.3018) n'induit pas de frais supplémentaires pour l'OTAS que de manière très limitée, car aujourd'hui les forfaits couvrent déjà environ 36 % des coûts à supporter. Ce changement amènera toutefois une utilisation plus adéquate 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 la surveillance et à l'assainissement se traduiront par une augmentation des coûts pour le fonds OTAS pour les sites contaminés. 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'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 pour les sites contaminés 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

Pas de changement.

4.2.4 Financement de cours de formation et de formation continue

L'évaluation des variantes (cf. point 1.2.4) montre que la mise en œuvre du plan d'action PPh avec une coordination au niveau fédéral permet un gain de ressources substantiel, tout en garantissant un système transparent et équitable pour l'ensemble de la Suisse.

Les formations 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. En raison du nombre limité par année de candidats à ce permis PPh (50 personnes dans les domaines spéciaux, contre 1500 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: en raison 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

Pas de changement.

4.2.6 Droit pénal

Pas de changement.

4.3 Mise en œuvre

4.3.1 Bruit

L'exécution de la réglementation proposée incombe aux cantons. Rien ne changera donc sur ce point 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 relatifs au 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 des bâtiments 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; d'autres points concernaient la question de savoir 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 (cf. point 2.2).

La mise en œuvre de la modification concernant les indemnités plus élevées pour les coûts de défaillance liés à la surveillance et à l'assainissement 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 analysées lorsque celle-ci a été examinée et clarifiées dans le cadre du processus parlementaire.

Étant donné que l'investigation des places de jeux et des espaces verts publics où des enfants en bas âge jouent régulièrement est obligatoire, les autorités doivent recenser ces surfaces à l'aide des informations existantes sur ces sites et des données sur la pollution des sols. Les surfaces dépassant les valeurs d'assainissement doivent être assainies dans un délai approprié.

En ce qui concerne les places de jeux et les jardins privés, l'investigation et l'assainissement éventuel demeurent facultatifs; on compte ici sur la responsabilité individuelle. En d'autres termes, l'identification des surfaces potentiellement polluées, l'inscription au cadastre des sites pollués qui est usuelle lors du traitement des sites contaminés ainsi que l'édition et le suivi de mesures d'investigation et d'assainissement par les autorités cantonales d'exécution ne s'appliquent pas aux surfaces appartenant à des privés. La charge de ces autorités liée à l'exécution diminue donc fortement et se limite essentiellement aux cinq points suivants:

- sensibilisation des propriétaires de surfaces potentiellement polluées;
- mise à disposition d'information sur les procédures d'investigation et d'assainissement des surfaces appartenant à des privés;
- mise à disposition des formulaires de demande de contributions provenant du fonds OTAS pour les sites contaminés et présentation des conditions d'indemnisation et des critères relatifs aux coûts imputables;

- examen des demandes déposées par les propriétaires de sites;
- dépôt des demandes auprès de l'OFEV en tant que gérant du fonds OTAS pour les sites contaminés en vue du remboursement des montants versés.

En 2020, le groupe de travail OFEV-CCE a modélisé l'ampleur des surfaces éventuellement concernées et estimé la probable pollution des sols. Sur cette base, il a calculé les coûts globaux et formulé une proposition quant à la prise en charge des frais. 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. Les calculs tablent sur un délai d'achèvement en 2060. La modification de la LPE se base sur ces modélisations. Les conséquences économiques ont été examinées en détail dans le cadre d'une VOBUE.

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 concernées ne soulève 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 formation et de formation 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'art. 49, al. 1^{bis}, LPE ne changera pas cette répartition des compétences.

4.3.5 Systèmes d'information et de documentation

Pas de changement.

4.3.6 Droit pénal

Pas de changement.

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 de l'immeuble. 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 de la protection contre le bruit.

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'immission, 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 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'immission 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'immission», ce en vue d'établir clairement le point suivant: le maître d'ouvrage est tenu dans tous les cas de prendre des mesures constructives ou d'aménagement permettant de réduire le bruit afin de respecter les valeurs limites d'immission dès lors que de telles mesures sont proportionnées.

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

- dans chaque unité d'habitation, au moins la moitié des locaux à usage sensible au bruit dispose d'une fenêtre au niveau de laquelle les valeurs limites d'immission sont respectées, et
- la protection minimale à assurer contre le bruit extérieur et intérieur sur le plan des aménagements en vertu de l'art. 21 LPE est renforcée de manière adéquate.

Chaque unité d'habitation doit réunir ces deux conditions en même temps. Pour les immeubles commerciaux à usage sensible au bruit qui sont dépourvus d'unités d'habitation, seule s'applique la deuxième condition. Le Conseil fédéral est expressément chargé de fixer la part minimale de locaux dans lesquels les valeurs limites d'immission doivent être respectées au niveau d'une fenêtre au moins. Il est prévu de concrétiser ces exigences par voie d'ordonnance dans le sens des commentaires ci-après.

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'immission soient respectées au niveau de toutes les fenêtres des locaux à usage sensible au bruit. Des dérogations à la première condition susmentionnée

pourront être accordées dans les zones dans lesquelles les immissions de bruit des avions dépassent la valeur limite ainsi que pour une petite part des unités d'habitation de grands lotissements.

Selon la concrétisation prévue pour la l'al. 2, 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'immission au niveau d'une fenêtre au moins. Cette exigence minimale vaut pour les logements de toutes tailles. Seuls les logements avec deux locaux à usage sensible au bruit peuvent se contenter de respecter les valeurs limites d'immission au niveau d'une fenêtre d'une seule pièce (50 %).

Tableau 1

Nombre obligatoire de locaux à usage sensible au bruit ayant au moins une fenêtre au niveau de laquelle ce dernier est inférieur à la valeur limite d'immission (VLI) par rapport au nombre total de locaux à usage sensible au bruit dans le logement

Nombre de locaux à usage sensible au bruit dans le logement	1	2	3	4	5	6	7	8
Nombre obligatoire de locaux à usage sensible au bruit ayant au moins une fenêtre au niveau de laquelle ce dernier est inférieur à la VLI	1	1	2	3	3	4	5	5
Part des locaux à usage sensible au bruit ayant au moins une fenêtre au niveau de laquelle ce dernier est inférieur à la VLI	100 %	50 %	67 %	75 %	60 %	67 %	71 %	63 %

En outre, des dérogations à la condition visée à l'al. 2, let. a, pourront être accordées pour une petite part des unités d'habitation d'un grand lotissement. Ce régime d'exception sera précisé dans l'ordonnance, qui indiquera que cette part ne saurait dépasser 10 %, à savoir que, sur dix unités d'habitation, une dérogation au plus pourra être octroyée. Cette simplification ouvre la voie à de nouvelles options de construction dans des zones centrales et bien équipées. Dans la réglementation actuelle, de telles dérogations ne sont accordées qu'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.

L'al. 2, let. b, exige que la protection minimale à assurer contre le bruit extérieur et intérieur sur le plan des aménagements en vertu de l'art. 21 LPE soit renforcée de manière adéquate. Cela garantit au moins le fait qu'à l'intérieur de l'immeuble, fenêtres fermées, les personnes puissent être protégées contre le bruit extérieur lorsque les niveaux sonores sont élevés. Les dispositions en vigueur imposent déjà ces exigences accrues lors de l'octroi de dérogations.

Il est proposé d'introduire une disposition spéciale concernant le bruit des avions civils et militaires. 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 au bruit, 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'objectif de développer l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti. C'est pourquoi le Conseil fédéral fera usage de sa compétence (art. 39, al. 1, LPE) et édictera des prescriptions d'exécution relatives aux dérogations aux exigences visées à l'al. 2, let. a, dans le cas du bruit des avions. Les dérogations visées à l'al. 3 doivent permettre aux cantons de poursuivre leur pratique en matière d'exécution. Elles ne s'appliquent qu'au bruit des avions et non aux autres types de bruit dans la même zone.

Lors de la concrétisation de cette dérogation, la pesée des intérêts actuellement en vigueur sera maintenue uniquement dans le cas du bruit des avions: si les valeurs limites d'immission ne peuvent pas être respectées dans tous les locaux à usage sensible au bruit, le permis de construire pourra tout de même être délivré si l'édification de l'immeuble présente un intérêt prépondérant. 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. Des dérogations doivent également pouvoir être octroyées dans le cas du bruit des avions militaires. Elles doivent être conçues de manière à tenir compte des impératifs liés aux opérations aériennes militaires, à assurer au mieux la protection de la population contre le bruit tout en autorisant un certain développement des constructions dans les communes affectées par le bruit des avions.

Les obligations de limiter les émissions de bruit des installations bruyantes et d'isoler acoustiquement les immeubles touchés en vertu des art. 16, 20 et 25 LPE ne sont pas modifiées par la nouvelle disposition. Ainsi, les installations fixes produisant du bruit doivent être assainies selon les mêmes conditions que celles en vigueur actuellement (cf. critères pour l'évaluation de l'obligation d'assainir à la p. 18 du Manuel du bruit routier de l'OFROU et de l'OFEV⁷⁶).

Art. 24 Exigences requises pour les zones à bâtir

Al. 1: 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. 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 prévention énoncé aux art. 1, al. 2, et 11, al. 2, LPE.

D'après la réglementation actuelle, les zones à bâtir existantes mais non encore équipées dans lesquelles les valeurs de planification ne peuvent pas être respectées doivent

⁷⁶ Schguanin G., Ziegler T. 2006: Manuel du bruit routier. Aide à l'exécution pour l'assainissement. État: décembre 2006. L'environnement pratique n° 0637. Office fédéral de l'environnement, Berne.

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'immission 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 de «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. La nouvelle formulation établit désormais clairement que des mesures de réduction du bruit doivent permettre de respecter les valeurs de planification.

Al. 2: dans une zone à bâtir, la modification du plan d'affectation visant à accroître l'espace habitable n'est autorisée que s'il est possible de respecter les valeurs limites d'immission.

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 commerciale en une zone d'habitation. Les adaptations mineures apportées au plan d'affectation (p. ex. modification du règlement de construction sans incidence notable) 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'immission 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.

Al. 3: en dérogation aux al. 1 et 2, une zone à bâtir peut être délimitée ou une modification du plan d'affectation dans une zone à bâtir peut être autorisée si les conditions suivantes sont réunies:

- la délimitation ou la modification revêt un intérêt prépondérant à l'égard du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti;
- 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, en particulier concernant les infrastructures destinées au trafic ainsi que les bâtiments et leurs abords, afin de garantir une qualité de l'habitat appropriée du point de vue sonore.

La condition fixée à la let. a garantit que les aires adaptées à un développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti puissent être délimitées en tant que zones à bâtir pour des immeubles d'habitation. On évite ainsi de devoir se rabattre sur des aires moins appropriées.

La condition fixée à la let. b 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 santé⁷⁷. Cette stratégie tient compte de l'état 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^{78, 79, 80, 81}. 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 publiques⁸². 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 donc également être situés à l'extérieur de la zone à bâtir. Dans le même temps, ils doivent répondre à des exigences minimales (p. ex. être accessibles à pied et, dans la mesure du possible, sans obstacle pour la population). 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 m⁸³. 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 minutes⁸⁴. Pour sa part, la ville de Bâle estime le besoin moyen à 9 m² par habitant⁸⁵.

⁷⁷ Conseil fédéral, 2019: Politique de la santé: stratégie du Conseil fédéral 2020–2030, Berne.

⁷⁸ ARE, 2013: Aménager et construire plus dense. Réformer l'urbanisation. 2/2013. Forum du développement territorial. Office fédéral du développement territorial ARE, Berne.

⁷⁹ 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.

⁸⁰ Aellig, 2014: Les espaces ouverts dans les agglomérations. Office fédéral du développement territorial ARE et Office fédéral du logement OFL, Berne.

⁸¹ 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.

⁸² Conseil fédéral, 2020: Conception «Paysage suisse». Paysage et nature dans les domaines politiques de la Confédération. Office fédéral de l'environnement OFEV, Berne.

⁸³ Ville de Zurich, 2019: Die Freiraumversorgung der Stadt Zürich und ihre Berechnung. Methodenbeschrieb und Anwendung. Zurich Ville verte, Zurich.

⁸⁴ Berchtold *et al.*, 2016: Infrastrukturversorgung, Teil Freiraum. Service d'urbanisme de la ville de Berne, Berne.

⁸⁵ Ibid.

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, que les espaces ouverts sont faciles d'accès et que les habitants ont plaisir à s'y trouver. De tels espaces sont perçus comme étant plus calmes et donc plus reposants.

La let. c exige que dans le cadre de la planification, des réflexions soient également menées sur la façon dont la qualité de l'habitat pourrait être améliorée du point de vue sonore. Cela signifie que la planification doit s'intéresser, par exemple, à la façon dont les émissions provenant de sources de bruit situées à l'intérieur et à l'extérieur de la zone pourront être réduites à l'avenir. Peut-on aménager des zones à vitesse limitée? Les entreprises, les voies d'accès et les livraisons peuvent-elles être organisées de manière à moins gêner les résidents? Pour obtenir un permis de construire selon l'art. 22, des réflexions sur l'architecture ou le programme des locaux des bâtiments et affectations prévus sont judicieuses.

Enfin, peut-on influencer sur la propagation du son et sur sa perception dans la zone à bâtir⁸⁶? Le choix d'un matériau de construction adéquat pour les chemins et les zones de piétonnement (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 sont autant d'éléments pouvant être pris en compte lors de l'élaboration d'un plan. 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})⁸⁷. Les mesures prises en compte dans les décisions de planification doivent déployer progressivement leurs effets et correspondre aux intentions en matière d'architecture et d'aménagement du territoire qui s'appliquent dans la zone à bâtir.

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.

Dans le sens des commentaires ci-dessus, le Conseil fédéral concrétisera par voie d'ordonnance notamment les exigences minimales et les valeurs indicatives relatives 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. 3, 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

⁸⁶ Gisladottir *et al.*, 2020: Influence of facade characteristics on perceived annoyance from moving cars in urban living environments. In Proceedings of Forum Acusticum 2020.

⁸⁷ Aemisegger *et al.*, 2019: Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung. Schulthess, Zurich.

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, al. 1, 1^{bis} et 4

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

Art. 32d, al. 6

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 pollué par des déchets au sens de l'art. 2, al. 1, OSites). La précision apportée par 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 soutenir les détenteurs de sites à l'aide de moyens cantonaux. Ces contributions pourraient permettre d'assainir davantage de places de jeux et de jardins privés, ce qui irait dans l'intérêt (public) de la santé des enfants en bas âge.

Art. 32e, al. 3 à 6

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. 32^e_{bis} et 32^e_{ter} LPE. La réglementation actuelle est uniquement complétée par de nouveaux délais et par d'autres éléments d'indemnisation.

Art. 32^e_{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 2045. 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 à l'achèvement de l'investigation nécessaire pour apprécier le besoin de surveillance ou d'assainissement (investigation préalable au sens de l'art. 7 OSites) le 31 décembre 2032. 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 (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 encore être octroyées pour l'investigation de détail après l'expiration du délai. L'introduction de ce 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 à l'achèvement des mesures de surveillance et d'assainissement le 31 décembre 2045. L'élément qui détermine le respect de ce délai est la date de 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 la date de l'achèvement de la réalisation des aménagements ou la mise en service des mesures. L'introduction de ce 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 assainis 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 à l'achèvement des mesures le 31 décembre 2045. L'élément qui détermine le respect de ce délai est la date de l'appréciation finale des mesures par l'autorité compétente. La fixation de ce 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 à l'achèvement des mesures le 31 décembre 2045. L'élément qui

détermine le respect de ce délai est l'appréciation finale des mesures par l'autorité compétente. L'introduction de ce 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 à l'achèvement des mesures le 31 décembre 2060. L'élément qui détermine le respect de ce délai est la date de 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 art. 32^ebis, al. 6, 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 de l'art. 32^ebis, 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. Il importe peu en l'espèce que des enfants se trouvent dans ces jardins actuellement ou dans quelques années seulement. On part du principe que chaque maison individuelle ou immeuble d'habitation accueillera des enfants dans un avenir proche. Comme à l'al. 6, les indemnités sont conditionnées à l'achèvement des mesures le 31 décembre 2060. L'élément qui détermine le respect de ce délai est la date de 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 pollué par des déchets).

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 2032. 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 réservée 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 font déjà l'objet d'une indemnité fixée sur la base d'un nouveau taux partiellement revu à la hausse (art. 32^{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 2045. L'indemnisation concerne 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 achevés le 31 décembre 2045. 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^{ter} Montant des indemnités et perception de la taxe

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 31 janvier ou à 30 % si des déchets ont encore été déposés après le 31^{er} janvier 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 la surveillance et à l'assainissement passe désormais de 40 % à 60 % si plus aucun déchet n'a été déposé sur le site après le 31 janvier 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 installations pour le tir avec arme de chasse et les installations servant aux tirs historiques ou aux tirs en campagne, font désormais l'objet d'une indemnisation 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 font l'objet d'une indemnisation 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 font l'objet d'une indemnisation 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 en vigueur (ancien art. 32e, al. 5 et 6).

Art. 35b

Cet article est abrogé.

Art. 35b^{bis}

Cet article est abrogé.

Art. 35c, al. 1 et 3^{bis}

Les al. 1, let. b, et 3^{bis} sont abrogés.

Art. 49, al 1^{bis}

Al. 1^{bis}: 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 et de la formation continue à l'emploi des produits phytosanitaires. Les organisations

publiques sont donc exclues. Les frais de formation englobent les frais liés à la préparation et à la formation en elle-même.

Art. 53, al. 2

Al. 2: selon le message du 27 novembre 2019 concernant la simplification et l'optimisation de la gestion des finances fédérales (modification de la loi sur les finances)⁸⁸, l'expression «crédit-cadre» aurait dû être remplacée dans toutes les lois par l'expression «crédit d'engagement» pour éviter tout risque de confusion entre un crédit-cadre et un plafond de dépenses. Le remplacement de l'expression à l'art. 53, al. 2, LPE a été oublié. C'est pourquoi cette modification purement linguistique est effectuée dans le cadre de la présente révision.

Art. 53a

Cette disposition crée, avec l'art. 59^{bis}, la base légale des systèmes d'information et de documentation de l'OFEV servant à l'exécution par voie électronique de procédures dans le cadre de l'exécution de la LPE.

Al. 1: cet alinéa précise les procédures spécifiques pour lesquelles, en dérogation à l'art. 34, al. 1^{bis}, PA, le Conseil fédéral peut exceptionnellement obliger les parties à procéder à l'échange par voie électronique de documents avec l'autorité d'exécution de la Confédération.

Al. 2: cet alinéa confère au Conseil fédéral la compétence de reconnaître, en lieu et place de la signature électronique qualifiée visée aux art. 21a et 34, al. 1^{bis}, PA ainsi qu'à l'art. 6, al. 1, OCEI-PA, une autre forme confirmation des données par les parties impliquées dans la procédure. La correspondance et la communication entre les parties impliquées s'effectuent ainsi directement dans les systèmes électroniques d'information et de documentation.

Art. 59^{bis}

Al. 1: cet alinéa 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.

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 interface 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.

⁸⁸ FF 2020 339, p. 376.

Al. 3 et 4: 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 ou 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'OFDF, par exemple, a accès aux données relatives aux mouvements transfrontières de déchets (let. a).

Art. 60 et 61

Le futur n'est plus admis dans les normes pénales depuis la révision de 2007 de la partie générale du code pénal, et le message ad hoc indiquait expressément que les normes pénales en vigueur devaient être modifiées en conséquence lors des révisions partielles des lois concernées.

Art. 60 Crimes et délits

Al. 1, let. o: les verbes «importer» et «exporter» sont remplacés par l'expression «faire procéder à l'importation ou à l'exportation», afin d'établir clairement qu'on entend ici la personne à l'origine de l'importation ou de l'exportation et non la personne qui effectue l'importation ou l'exportation. Le transporteur n'est ainsi pas la personne à l'origine de l'importation ou de l'exportation 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 que, tout au plus, à titre de complice. La pratique en vigueur pour les personnes à l'origine de l'importation ou de l'exportation s'applique de manière analogue à l'art. 61, al. 1, let. k.

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 infractions de cette nature doivent être plus sévèrement punies. 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 d'infractions environnementales, 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; ils sont de ce fait également considérés comme des infractions préalable au blanchiment d'argent. Les circonstances sont réputées aggravantes lorsque l'infraction est porteuse d'effets (ou d'effets potentiels) graves pour l'homme ou l'environnement ou lorsqu'elle est commise en bande⁸⁹ ou par

⁸⁹ cf. notion de bande dans la jurisprudence du Tribunal fédéral relative aux art. 139, al. 3, 140, al. 3, et 305^{bis}, al. 2, CP (p. ex. ATF 135 IV 158).

métier. La liste des agissements qualifiés est exhaustive. Il convient de préciser, concernant la let. a, que le type d'infraction 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 se soit déjà, ou ne se soit pas (encore), traduite par un dommage. Les deux cas sont couverts.

De la sorte, les flux financiers liés à ces infractions vont à l'avenir tomber sous le coup de la loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent (LBA)⁹⁰, 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 communications 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 au «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 infractions.

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.

Art. 61, al. 1 et 2

Al. 1, let. h: aucune modification sur le fond. Les anciens renvois à des articles déjà abrogés de la LPE sont supprimés.

Al. 1, let. i: aucune modification sur le fond. Le renvoi aux al. 3 et 4 du l'art. 32e, supprimés du fait du présent projet, est supprimé.

Art. 61a, al. 1, 1^{re} phrase

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. 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 [CPP]⁹¹). Il s'agit d'un droit de communiquer, et non d'une obligation de le faire. Les flux d'informations et le soutien sont

⁹⁰ RS 955.0

⁹¹ RS 312.0

admis sans accorder au préalable à la personne concernée le droit d'être entendue, que les informations transmises concernent une procédure pénale en cours ou achevée⁹².

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 sites naturels, la protection des eaux, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la sauvegarde 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 relation 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 prévenir et à poursuivre les infractions et à 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)⁹³ ou les lois cantonales de protection des données sont applicables (art. 2, al. 2, let. c, LPD et art. 99 CPP a contrario). Les données transmises sont souvent des données relatives à des poursuites ou à des sanctions pénales et administratives 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) pour les procédures tant en cours qu'achevées. La norme est adaptée à la nouvelle loi sur la protection des données du 25 septembre 2020 (RO 2022 491), qui entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2023.

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

Art. 65a Disposition transitoire de la modification du ...

Les nouvelles indemnités forfaitaires (appréciation des besoins de surveillance ou d'assainissement et appréciation des mesures d'assainissement) pourront être octroyées également pour les investigations préalables et les assainissements effectués jusqu'à présent en vertu de l'OSites. Cette disposition doit permettre d'exclure que

⁹² cf. également l'art. 35, al. 2, let. d, de l'Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung du canton de Saint-Gall [sGS 962.1; EG-StPO]; droit légal d'être renseigné sur les dossiers pénaux à l'issue de la procédure.

⁹³ RS 235.1

soient pénalisés 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 la surveillance et à l'assainissement: 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 la surveillance et l'assainissement de sites présentant des coûts de défaillance (environ une centaine) 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 dernière⁹⁴.

Les conséquences éventuelles pour la Confédération sont minimes. 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'immission, cette obligation demeure inchangée. Par ailleurs, la modification de la loi n'impacte pas l'objectif de réduction du bruit à la source, mais soutient l'axe défini dans le plan de mesures pour lutter contre le bruit.

Le texte sera mis en œuvre 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 restera en vertu des nouvelles dispositions.

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

6.1.2 Sites contaminés

Fin 2021, la fortune du fonds OTAS pour les sites contaminés s'établissait à 333 millions de francs. En raison des dépenses actuelles peu élevées, elle devrait atteindre

⁹⁴ Sutter, Truffer, 2020. Siedlungsentwicklung und Lärmschutz: Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU) zu Änderungen USG Artikel 22 & 24. Berne: Office fédéral de l'environnement OFEV.

367 millions d'ici fin 2022. Les recettes annuelles du fonds sont actuellement comprises 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. 32^e_{bis}, al. 8, en relation avec l'art. 32^e_{ter}, al. 1, let. g à i), on estime les coûts qui seront pris en charge par le fonds OTAS pour les sites contaminés à 39 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. Les indemnités s'élèveront ainsi à 66 millions de francs au total sur les vingt prochaines années, montant qui pourra être couvert par les excédents cumulés déjà disponibles aujourd'hui dans le fonds.

Les indemnités octroyées jusqu'à fin 2021 pour les coûts de défaillance liés à la surveillance et à l'assainissement s'élevaient à 25,6 millions de francs. L'augmentation des indemnités à 60 % des coûts imputables avec effet rétroactif entraînera des dépenses supplémentaires pour le fonds à hauteur de 12,8 millions de francs, qui pourront être couvertes 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 sites présentant des coûts de défaillance doivent encore être surveillés et assainis et que, pour près de 100 d'entre eux, cela occasionnera des coûts de défaillance à hauteur de 1,3 million de francs en moyenne, il en résultera pour les années à venir des coûts de défaillance totaux de 130 millions de francs. Avec un taux d'indemnisation de 20 % plus élevé, les coûts supplémentaires à la charge du fonds OTAS s'établiront à 26 millions de francs, soit 1,2 million par an jusqu'en 2045. Additionnés aux coûts supplémentaires avec effet rétroactif de 12,8 millions de francs, les surcoûts s'élèvent au total à 38,8 millions de francs, lesquels 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. 32^e_{bis}, al. 4, en relation avec l'art. 32^e_{ter}, al. 1, let. d) entraînera une augmentation des coûts à la charge du fonds OTAS pour les sites contaminés d'environ 4 %, comprise donc entre 100 000 à 150 000 francs par an. Au total, les coûts supplémentaires se situeront entre 2 et 3 millions pour le fonds.

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 de 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 pour les sites contaminés, de même que pour les cantons, en fonction de leurs législations respectives.

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, les investigations et les assainissements sont effectués sur une base volontaire. Les coûts précités sont donc surévalués. Pour les estimations des conséquences financières ci-après, 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.).

Les coûts totaux de 1,1, voire 1,6 milliard de francs seront supportés sur une période de 40 ans (jusqu'en 2060), ce qui représentera des coûts annuels moyens compris entre 28 et 43 millions de francs.

Le fonds OTAS pour les sites contaminés prend en charge 60 % des coûts d'investigation et d'assainissement pour les surfaces publiques et 40 % des coûts d'assainissement pour les surfaces en mains privées. L'investigation et l'assainissement des jardins privés, des places de jeux et des espaces verts coûteraient ainsi au fonds OTAS pour les sites contaminés entre 130 et 360 millions de francs jusqu'en 2060. Les coûts annuels atteindraient 3,5 à 9,5 millions. Cette somme pourra être supportée facilement par le fonds (cf. tableau 2). D'après les estimations actuelles, en 2045, la fortune du fonds – qui s'établira alors à environ un demi-milliard de francs – permettra déjà de mettre un terme au prélèvement des taxes à partir de cette année-là, 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 2045 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.

Tableau 2

Prévisions des recettes et des dépenses du fonds OTAS pour les sites contaminés⁹⁵

Année	Recettes attendues	Dépenses attendues – indemnités sans modification de la LPE	Dépenses supplémentaires attendues – indemnités forfaitaires	Dépenses supplémentaires attendues – hausse des indemnités pour les coûts de défaillance	Dépenses supplémentaires attendues – indemnités pour les sites dont les sols sont pollués	État du fonds
	Mio. CHF	Mio. CHF	Mio. CHF	Mio. CHF	Mio. CHF	Mio. CHF
2021						333
2022	54	-20				367
2023	53	-41				379
2024	53	-26	-14.0	-6.0	0.0	386
2025	53	-26	-14.1	-6.8	-9.5	383
2026	53	-38	-14.2	-1.3	-9.5	373
2027	52	-47	-2.2	-1.3	-9.5	366
2028	52	-61	-2.4	-1.3	-9.5	344
2029	43	-49	-2.5	-1.3	-9.5	325
2030	43	-34	-2.5	-1.3	-9.5	320
2031	42	-30	-2.5	-1.3	-9.5	319
2032	42	-32	-2.5	-1.3	-9.5	315
2033	40	-32	-2.2	-1.3	-9.5	310
2034	40	-17	-1.9	-1.3	-9.5	320
2035	40	-12	-0.6	-1.3	-9.5	336
2036	40	-12	-0.6	-1.3	-9.5	353
2037	40	-10	-0.4	-1.3	-9.5	372
2038	40	-10	-0.4	-1.3	-9.5	390
2039	40	-10	-0.4	-1.3	-9.5	409
2040	40	-10	-0.4	-1.3	-9.5	428
2041	40	-9	-0.4	-1.3	-9.5	448
2042	40	-11	-0.4	-1.3	-9.5	466
2043	40	-11	-0.4	-1.3	-9.5	484
2044	40	-11	-0.3	-1.3	-9.5	502
2045	40	-9	-0.3	-1.3	-9.5	522
2046	0	-6	-0.2	0.0	-9.5	506
2047	0	-4	-0.2	0.0	-9.5	492
2048	0	-2	-0.1	0.0	-9.5	480
2049	0	0	0.0	0.0	-9.5	471
2050	0	0	0.0	0.0	-9.5	461
2051	0	0	0.0	0.0	-9.5	452
2052	0	0	0.0	0.0	-9.5	442
2053	0	0	0.0	0.0	-9.5	433
2054	0	0	0.0	0.0	-9.5	423
2055	0	0	0.0	0.0	-9.5	414
2056	0	0	0.0	0.0	-9.5	404
2057	0	0	0.0	0.0	-9.5	395
2058	0	0	0.0	0.0	-9.5	385
2059	0	0	0.0	0.0	-9.5	376
2060	0	0	0.0	0.0	-9.5	366
2061	0	0	0.0	0.0	-9.5	357
2062	0	0	0.0	0.0	-10.5	346
Total	1060	-581	-66	-39	-362	

⁹⁵ Les coûts supplémentaires pour les installations de tir estimés à 2, voire 3 millions de francs au total ne sont pas pris en considération dans le tableau étant donné qu'ils sont trop faibles en comparaison.

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 applicables depuis 2009.

6.1.4 Financement de cours de formation et de formation 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. Les ressources seront utilisées de la manière suivante:

- Les formations dans les domaines spéciaux ainsi que les formations continues pour le renouvellement des permis PPh dans tous les domaines d'utilisation pourront bénéficier de contributions financières à hauteur de 50 % au maximum. Les montants peuvent être versés de manière forfaitaire.
- La mise en place du système de formations pour l'échange de permis UE/AELE contre un permis suisse nécessitera de faibles contributions financières de la part de l'OFEV. Cette disposition concerne en effet peu de permis et 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 ou 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 un certain surcroît 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

Cantons et communes

La modification proposée des art. 22 et 24 LPE aura un impact sur les cantons et, surtout, 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 concernés, tant au niveau du contenu que de leurs planifications et de leurs 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 ouverts). 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 donc à ce que la charge qui incombe aux autorités reste pour l'essentiel identique.

Les nouvelles dispositions permettront 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 des espaces ouverts, les modifications proposées rendant possible l'émergence de synergies.

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, plus fortement soumis à l'impératif d'un développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et, d'autre part, plus impactés par le bruit. 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. Les zones rurales fortement affectées par le bruit, telles que les villages situés à proximité de grands axes de communication, bénéficieront toutefois elles aussi de la nouvelle réglementation, 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. En revanche, avec une indemnisation à hauteur de 40 % des coûts imputables, les coûts supportés par les communes, qui assument la part principale des coûts d'assainissement, seront couverts de manière plus adéquate. 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 celles d'aujourd'hui, mais qu'elles devront être mobilisées dans un délai plus bref, étant donné que les travaux seront accélérés. 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 est non 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 la surveillance et à l'assainissement permettra aux cantons d'économiser 1,2 million de francs par an et environ 38,8 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 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. Si l'on reprend les hypothèses formulées au point 6.1.2 (7^e paragraphe), les pouvoirs publics devraient supporter des coûts compris entre 25 et 33 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 analogue au fonds OTAS pour les sites contaminés 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 à celle du fonds OTAS pour les sites contaminés, ils devront étudier la nécessité de compenser les dépenses supplémentaires par un allongement de l'obligation de s'acquitter des taxes ou par une alimentation du fonds cantonal jusqu'en 2045.

Dix cantons font supporter 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 si ces cantons décidaient 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 les cantons concernés, les coûts totaux 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 doivent veiller, de manière générale, à sensibiliser les propriétaires et à mettre des informations à leur disposition. Ils n'interviennent toutefois directement qu'à l'issue des mesures d'assainissement, au moment du traitement des demandes d'indemnisation par le fonds OTAS pour les sites contaminés et de la remise de celles-ci à la Confédération, et si leur droit prévoit qu'ils participent au financement. Les procédures étant relativement 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 8 heures de travail en moyenne et que l'assainissement d'un site public requiert 25 heures contre 12 heures pour un site privé, la charge administrative supplémentaire attendue pour l'ensemble de la Suisse représente moins de 14 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 applicables depuis 2009.

6.2.4 Financement de cours de formation et de formation continue

Pour les cantons, les conséquences de la présente modification sont positives. La mise en œuvre de la mesure 6.3.1.1 «Formation continue obligatoire pour l'application professionnelle de PPh» 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 allègera la charge financière des cantons.

Les formations pour l'échange de permis UE/AELE et les formations dans les domaines spéciaux sont de la compétence de l'OFEV et la modification proposée n'a donc pas d'effets pour les cantons.

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

6.2.5 Systèmes d'information et de documentation

Les services 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.

Un surcroît de travail pourrait être généré, notamment pour les autorités de poursuite pénale, du fait de l'introduction des infractions qualifiées, mais il devrait toutefois rester limité.

6.3 Conséquences économiques

6.3.1 Bruit

Les conséquences économiques du point de vue du bruit sont réduites. 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. 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). D'un côté, 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). Désormais, le respect de ces exigences devra être contrôlé au début du processus de planification (classement en zone à bâtir / changement d'affectation). De l'autre côté, en prévoyant que les valeurs limites d'immission 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 attrayants du point de vue de la construction. En outre, des possibilités d'amélioration qualitative et des solutions globales se feront jour (bâtiments, logements et abords de ceux-ci).

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 concernées dans la mesure où les autorités d'exécution leur demanderont de réaliser plus activement les mesures nécessaires pour leurs aires d'exploitations, soit 2660 investigations et 1000 assainissements (état: fin 2020). 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 positivement sur la création de valeur régionale à court et moyen terme et sur l'emploi dans cette branche (cf. aussi 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 produit intérieur brut. La productivité nationale ne sera pas impactée non plus, car l'ampleur des conséquences et le nombre 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 les bénéfices directs et indirects 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 attrayant, ce qui renforcera 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 ils bénéficieront de commandes supplémentaires ou de volumes à stocker définitivement. Les travaux d'investigation et d'assainissement étant confiés en premier lieu à des entreprises régionales, ils accroîtront la création de valeur locale et permettront de créer des emplois.
- En fonction de la réglementation cantonale sur la prise en charge des frais, les coûts à la charge des propriétaires de jardins privés, de places de jeux ou d'espaces verts dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement sont plus ou moins élevés. 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. Quoi qu'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 qu'une prise en compte purement monétaire des risques à long terme pour les enfants en bas âge, avec des conséquences potentiellement lourdes et aujourd'hui encore inconnues, pose problème d'un point de vue tant éthique que préventif.

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 applicables depuis 2009.

6.3.4 Financement de cours de formation et de formation continue

De nouveaux emplois devraient être 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 nouvelles dispositions devraient avoir un effet direct sur les résidents et les propriétaires des biens concernés; 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 en termes d'espaces ouverts (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 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 contaminés conduiront à une investigation et à un assainissement plus rapides de ces derniers, 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 dans les 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 ainsi les problèmes sociaux dus à des maladies tels que les troubles du comportement en raison de dommages au cerveau dus aux substances polluantes.

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 applicables depuis 2009.

6.4.4 Financement de cours de formation et de formation continue

Le 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. Selon les connaissances scientifiques actuelles, les formations du permis PPh constituent vraisemblablement le principal levier en vue de réduire les risques pour la santé des utilisateurs de PPh. En effet, 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 les infractions, ce qui peut avoir des effets positifs sur la société.

6.5 Conséquences environnementales

6.5.1 Bruit

Par rapport au droit 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 autorisent 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 en termes d'espaces ouverts devraient avoir des répercussions positives sur le niveau sonore, puisque l'environnement acoustique des habitations sera amélioré. De manière globale, on s'attend à ce que les nouvelles dispositions n'influencent pas, voire influencent légèrement 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, du point de vue non seulement 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

2020⁹⁶. 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 applicables depuis 2009.

6.5.4 Financement de cours de formation et de formation 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 la formation continue 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 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 et d'octroyer des subventions couvrant 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.

⁹⁶ Consultable en ligne sous www.ofev.ch > Thèmes > Sols > Stratégie Sol.

6.6 Autres conséquences

6.6.1 Bruit

Les nouvelles dispositions permettront d'exploiter des synergies étant donné qu'elles couvrent également les abords des logements, notamment les espaces ouverts et l'environnement immédiat ou le quartier: les espaces verts et ouverts seront davantage promus, car ils devront être prévus en amont. Cela conduira encore à d'autres 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 pourront être exploitées 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 de cours de formation et de formation 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 visé à l'art. 75, al. 1, Cst., à savoir 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 «extra-légère», 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 formation et de formation 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 et la charge de veiller 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 considérés comme de telles atteintes.

7.1.5 Systèmes d'information et de documentation

L'art. 59^{bis} LPE constitue, avec l'art. 53a LPE, 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. Le système est de nature à simplifier et à 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 ce système, les dispositions étant proportionnées.

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 incommodantes, 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 la surveillance et à l'assainissement, 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, lesquelles 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 formation et de formation continue

Le projet prévoit la modification de dispositions importantes qui fixent des règles de droit et qui doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale conformément à l'art. 164, al. 1, Cst. et à l'art. 22, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement⁹⁷. 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 qui fixent des règles de droit et qui doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst.

⁹⁷ RS 171.10

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 adoptés 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 pour leur charge de travail. 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 la surveillance et à l'assainissement 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'est pas soumise au frein aux dépenses.

7.4.4 Financement de cours de formation et de formation continue

Pour le financement de cours de formations et de formation continue, ni subventions ni crédits d'engagement ou plafonds de dépenses ne sont prévus 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. Aussi ces nouvelles dispositions ne sont-elles pas soumises au frein aux dépenses.

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 aux valeurs seuil. 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 des subventions aux cantons et surveille l'exécution par les cantons. Bien que le projet prévoit 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'assainis-

sement 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 concernées ne modifie ni la répartition des tâches ni leur accomplissement par la Confédération et les cantons.

7.5.4 Financement de cours de formation et de formation 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 et 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.

Importance 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 pour les sites contaminés. La révision de la LPE a donc pour objectif d’accélérer la gestion actuellement ralentie des sites contaminés et d’assurer une mise en œuvre efficace,

économiquement viable et uniforme. 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 qui y est liée et que les avantages découlant de l’accomplissement de la tâche ne compensent pas la charge financière.

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 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. Fin 2020, près de 5000 sites devaient encore faire l’objet d’une investigation et quelque 2500 sites contaminés devaient être assainis, parmi lesquels 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 futures. Par ailleurs, la procédure OTAS, la collaboration entre les cantons et l’OFEV, les conditions et les taux d’indemnisation déterminants sont bien rodés. 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, pour le cas où le produit de la taxe ne couvre pas la totalité des moyens financiers nécessaires, les versements pourront être prioritaires 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 2032 pour les investigations, à 2045 pour les assainissements et à 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 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 et droit pénal

Les dispositions ne comprennent aucun nouvel objet de subventionnement.

7.6.4 Financement de cours de formation et de formation 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 appropriée avec la modification proposée.

7.7 Délégation de compétences législatives

7.7.1 Bruit

Le projet ne prévoit pas de nouvelle délégation de compétences législatives.

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

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

7.7.3 Systèmes d'information et de documentation

L'art. 53a, al. 1, précise les procédures spécifiques pour lesquelles, en dérogation à l'art. 34, al. 1^{bis}, PA, le Conseil fédéral peut exceptionnellement obliger les parties à procéder à l'échange par voie électronique de documents avec l'autorité d'exécution de la Confédération.

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 formation et de formation 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 aux personnes mentionnés à l'art. 59^{bis}, al. 3, LPE. En vertu de l'al. 4 du même article, ces organes et ces personnes sont autorisés à consulter et à traiter les données personnelles enregistrées dans le système d'information et de documentation, y compris les données sensibles relatives à des poursuites ou à 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 pertinentes.

7.8.4 Droit pénal

Le présent projet crée une nouvelle base légale formelle pour la transmission de données personnelles entre les autorités pénales et celles qui sont 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. 96 CPP);
- au sens de l'art. 19 en relation avec l'art. 17, al. 2, LPD, pour toutes les autres données personnelles.