

Madame la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
Cheffe du Département de
l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication
Palais fédéral Nord
CH-3003 Berne

Lausanne, le 15 décembre 2021

Consultation fédérale - Révision de la loi sur la protection de l'environnement

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat a examiné avec attention le projet de révision de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) et vous remercie de l'avoir consulté.

La présente consultation porte sur six points, à savoir les domaines du bruit, des sites contaminés, des taxes d'incitation, des systèmes d'information, du droit pénal et du financement de cours de formation en lien avec l'emploi de produits phytosanitaires. Les remarques du Conseil d'Etat portent principalement sur les domaines du bruit, des sites contaminés et des systèmes d'information.

Si le Conseil d'Etat salue plusieurs dispositions (accélération de la gestion et assainissement des sites pollués), il estime que le projet de révision en matière de bruit et de sols contaminés n'est pas pleinement satisfaisant.

1. Remarques générales

D'une manière générale, le Conseil d'Etat soutient de nombreuses nouvelles dispositions présentées dans ce projet. L'introduction de nouveaux outils incitant à accélérer la gestion et l'assainissement des sites pollués est particulièrement saluée. Bien que les objectifs visés soient justifiés, certaines mesures proposées dans cette révision de loi ne prennent toutefois pas suffisamment en compte la dimension de la protection de la santé de la population, alors que celle-ci est l'un des buts premiers de la LPE. Aucune étude économique et d'impact sur la santé, ni aucune donnée scientifique sur l'impact du bruit et des sols contaminés n'ont été présentées. En ce qui concerne ces deux thématiques, le projet de révision, tel que soumis, n'est donc pas pleinement satisfaisant et constitue même, en matière de bruit, un affaiblissement de la situation actuelle. Par ailleurs, le Conseil d'Etat propose des compléments aux dispositions proposées dans le domaine du financement de l'assainissement des sites contaminés.

2. Bruit

La modification de la loi permet de répondre en partie aux défis de la densification et du développement vers l'intérieur des espaces bâtis. En ce sens, cette révision est saluée. Toutefois, l'introduction « d'espaces ouverts servant à la détente », comme une mesure de planification apte à protéger la population, est un affaiblissement considérable de la LPE. De ce point de vue, le Conseil d'Etat constate que le projet de révision, non seulement ne permet pas de protéger la population contre les conséquences néfastes du bruit sur la santé, mais, au contraire, qu'il dégrade la situation actuelle.

La planification d'espaces ouverts dans le milieu urbain est une nécessité pour répondre aux enjeux climatiques, de santé publique, d'attractivité ou de biodiversité, mais ne doit pas servir à l'allègement des dispositifs de lutte contre le bruit.

Le Conseil d'Etat demande donc que la let. a de l'art. 24, al. 2 soit retirée de la présente révision.

3. Sites contaminés

3.1. Sols pollués et enfants en bas âge

Le Conseil d'Etat soutient l'introduction, dans la LPE, des places de jeux et des espaces verts publics où des enfants en bas âge peuvent jouer régulièrement en tant que sites devant faire l'objet d'assainissement lorsqu'ils engendrent des atteintes nuisibles ou incommodantes ou qu'il existe un danger concret. L'expérience récente du Canton de Vaud en matière de pollution des sols démontre qu'une telle disposition apporterait significativement plus de garanties que les mesures de restriction et d'interdiction de l'usage des sols prévues par l'OSol.

Les dispositions que le Conseil fédéral sera amenées à édicter vis-à-vis de la nécessité de l'assainissement, les objectifs et l'urgence des assainissements devront permettre de mettre en œuvre ces assainissements de manière proportionnée, en tenant compte notamment des dernières études sanitaires que le Canton de Vaud a menées sur le cas des dioxines/furanes à Lausanne.

Afin de prendre en compte les derniers résultats sanitaires obtenus sur le cas des dioxines et furanes à Lausanne, il convient également d'intégrer les risques liés à la consommation de certains légumes et produits animaux (par ex. les œufs) en lien avec des sols pollués. Le cas des sols agricoles ou urbains pollués et exploités à des fins de production alimentaire privée ou commerciale devrait être considéré dans les révisions législatives à venir afin d'assainir les sols présentant des niveaux de pollution problématiques pour la santé.

3.2. Indemnités et délais

La modification de la loi introduit les délais et les indemnités nécessaires à la gestion et l'assainissement des sites pollués. Le Conseil d'Etat soutient très fortement ces nouvelles dispositions de la LPE. Au regard de l'ampleur de la tâche et des récentes découvertes dans l'agglomération lausannoise, le Conseil d'Etat demande toutefois que les délais pour les investigations et les assainissements soient prolongés de 5 ans, par rapport à ceux proposées dans le présent projet de révision. Compte tenu de la complexité des cas, les montants de certaines indemnités doivent être revus à la hausse et un mode d'indemnisation proportionnel aux coûts doit être introduite.

3.3. Pollution par les usines d'incinération des ordures ménagères (UIOM)

Le Conseil d'Etat demande d'introduire, dans la LPE, une disposition afin que les frais d'investigation et d'assainissement des sols pollués par des usines d'incinération des ordures ménagères (UIOM) soient indemnisés. En effet, les UIOM permettent et ont permis d'éviter la mise en décharge de grandes quantités d'ordures ménagères. Par égalité de traitement avec les décharges qui bénéficient du fonds OTAS, il paraît opportun de soutenir également les collectivités locales pour investiguer et assainir les sols contaminés par les UIOM. Concrètement, le Conseil d'Etat propose que le projet soit modifié pour que les frais d'investigation et d'assainissement des sols pollués par des UIOM soient indemnisés au même titre que les sites concernés par les alinéas 6 et 7 de l'art. 32e bis de la LPE.

4. Systèmes d'information

La solution d'une plateforme de cyberadministration à l'échelle nationale permet d'améliorer la coordination entre les territoires, évitant ainsi des données manquantes ou redondantes, et offre la possibilité d'une saisie unique pour l'utilisateur (principe du *Once Only*). Cependant, la mise en œuvre d'une solution à l'échelle fédérale ne devrait pas se soustraire au principe de subsidiarité. Le rapport explicatif détaille que l'OFEV dispose de l'accès complet à toutes les données aussitôt qu'elles sont validées par les personnes soumises au régime de l'autorisation et de la notification. Il est alors nécessaire d'évaluer si cela entraîne une modification dans l'accès des données obtenues par l'OFEV par rapport à la loi initiale. En outre, dans l'identification des administrés, les identifiants existent. Il est donc souhaité que les offices fédéraux se coordonnent afin d'utiliser les identifiants déjà existants.

De plus, le rapport explicatif indique que la révision de la loi autorisera le Conseil fédéral à désigner les procédures qui doivent être traitées électroniquement. La Stratégie numérique adoptée par le Conseil d'Etat prévoit cependant de garantir une offre de prestations administratives également dans un format non numérique. Le Conseil d'Etat demande que ces cas puissent être maintenus.

En conclusion, si le Conseil d'Etat salue plusieurs dispositions (accélération de la gestion et assainissement des sites pollués), il estime que le projet de révision en matière de bruit et de sols contaminés n'est pas pleinement satisfaisant. En annexe, le Conseil d'Etat vous transmet ses commentaires par article.

En vous remerciant de l'attention que vous prêtez aux présentes, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre respectueuse considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Aurélien Buffat

Annexe mentionnée

Copies

- OAE
- Direction générale de l'environnement

Annexe

Remarque des services de l'Etat de Vaud sur la consultation fédérale - Révision de la loi sur la protection de l'environnement

Article	Sujet	Commentaire VD
Art 22, al. 2	Préciser les valeurs limites maximales autorisées	<p>La valeur d'exposition maximale devrait figurer dans les conditions à respecter, et dans tous les cas elle ne devrait pas excéder les valeurs d'alarme.</p> <p>L'art. 22 al. 2 révisé est plus précis et devrait favorablement guider les communes lorsqu'elles délivrent de nouveaux permis dans une zone soumise à un bruit excessif. D'un point de vue technique cette proposition se fonde sur le travail du cercle bruit. Néanmoins on relève que des clarifications seront nécessaires dans l'ordonnance pour rendre cet article applicable. Ces clarifications sont prévues expressément à l'art. 22 al. 3. Elles devront aussi porter sur la locution « au moins en partie » de l'art. 22 al. 2 lit. a qui est obscure et pourrait amener à un affaiblissement de la protection contre le bruit. A ce sujet, il faudrait veiller à ce que les indications du message se retrouvent dans l'ordonnance.</p>
Art 22, al. 3	Préciser la définition des espaces extérieurs	<p>La notion de proximité immédiate n'est pas suffisante. Elle devrait être complétée par « un espace extérieur privé et calme appartenant à l'immeuble destiné au séjour prolongé de personnes », tel que décrit dans le rapport explicatif.</p>
Art 24		<p>La modification de l'art. 24 impacte plus directement la pratique du canton de Vaud, notamment en ce qui concerne les densifications. En effet, le système actuel de la LPE qui prévoit que dans une zone à bâtir déjà équipée seules les valeur d'immission doivent être respectées est supprimé. Cela fait sens dans la mesure où il s'agissait d'une disposition somme toute transitoire. La question de l'équipement, et la jurisprudence du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif fédéral qui en découlait était particulièrement difficile à manier et pouvait avoir des effets négatifs sur le développement vers l'intérieur. Elle a donné lieu à une pratique complexe au niveau administratif. Le Conseil d'Etat est d'avis que la nouvelle loi permettra une meilleure prise en compte de la qualité du développement vers l'intérieur, et qu'elle le rendra possible.</p>

<p>Art 24, al 2</p>		<p>Il est relevé ici que les cas de réaffectation de friches industrielles sont soumis à l'art. 24 al. 2. Ce point, qui ne ressort pas explicitement du texte proposé, mais du message du Conseil fédéral est important. En effet, si l'on reconnaissait qu'il s'agissait de la délimitation d'une nouvelle zone à bâtir destinée au logement au sens de l'art. 24 al. 1 LPE, cela aura des conséquences sur la densification, en menant à une application systématique des valeurs de planification dans les cas de réaffectation de friches. Ce point pourrait être explicité directement dans le texte de la loi afin de lever toute ambiguïté.</p>
<p>Art 24, al 2., let a</p>	<p>Supprimer les espaces servant à la détente</p>	<p>La modification d'un plan d'affectation visant à accroître l'espace habitable dans des zones à bâtir qui ne respectent pas les valeurs limites d'immissions doit coordonner la réalisation des mesures d'assainissement du bruit et pas uniquement planifier des zones de détente.</p> <p>L'introduction d'espaces ouverts servant à la détente vise à améliorer l'espace urbain et non à mieux protéger la population contre les nuisances sonores. Cette disposition entraîne les inconvénients suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • affaiblissement considérable de la protection des personnes contre le bruit. Pour les dépassements de nuit, cette mesure n'a aucun effet ; • impossibilité pour les personnes à mobilité réduite ou en cas de conditions météorologiques défavorables de se détendre ; • difficulté à protéger les espaces ouverts des nuisances sonores dans le moyen et long termes ; • difficulté à lier la protection d'un espace ouvert à celle d'un bâtiment ; • augmentation de la pression humaine sur les espaces naturels en ville et en bordure de celles-ci. <p>Il est donc demandé de renoncer à cette disposition reconnaissant les espaces servant à la détente comme des mesures de protection contre le bruit suffisantes pour autoriser des dépassements dans les logements.</p>
<p>Art. 32c al. 1 et 4</p>		<p>Le Conseil d'Etat soutient l'introduction dans la LPE des places de jeux et des espaces verts publics où des enfants en bas âges peuvent jouer régulièrement, en tant que sites devant faire l'objet d'assainissement lorsqu'ils engendrent des atteintes nuisibles ou incommodes ou qu'il existe un danger concret. Cette nouvelle disposition permettra d'assainir ces sites concrètement sur le terrain et ainsi réduire les risques sanitaires pour la population et particulièrement vis-à-vis des enfants. L'expérience récente du canton de Vaud en matière de pollution des sols démontre qu'une telle disposition apporterait significativement plus de garanties que les mesures de restriction et d'interdiction de l'usage des sols prévues par l'OSol.</p> <p>La terminologie où « peuvent jouer » des enfants devrait être privilégiée à où « jouent » des enfants afin d'éviter des</p>

		<p>interprétations variables dans le temps et dépendant du point de vue de chaque situation particulière.</p> <p>Les dispositions que le Conseil fédéral sera amenées à édicter en vertu de l'alinéa 4 vis-à-vis de la nécessité de l'assainissement, les objectifs et l'urgence des assainissements devront permettre de mettre en œuvre ces assainissements de manière proportionnée, en tenant compte notamment des dernières études sanitaires que le canton de Vaud a menées sur le cas des dioxines/furanes à Lausanne.</p>
<i>Art 32e^{bis}, al. 2</i>	Prolonger les délais d'investigation	Le délai pour les investigations au 31.12.2028 s'avère court et ambitieux pour le canton de Vaud. Une prolongation jusqu'à 2033 est souhaitable. Un tel délai permettrait un échelonnement des investigations plus en adéquation avec les disponibilités des experts (bureaux d'étude) officiant sur le canton.
<i>Art 32e^{bis}, al. 3</i>	Prolonger les délais d'assainissement	Le délai pour les assainissements est trop court. Une prolongation jusqu'à 2045 permettrait une meilleure prise en compte des retards non maîtrisables dus aux éventuelles procédures juridiques ainsi qu'à la capacité des entreprises spécialisées dans le domaine de l'assainissement.
<i>Art 32e^{bis}, al. 4</i>	Adapter les délais d'assainissement	Même remarque que pour l'alinéa 3. De plus, la fixation d'un délai contredit le guide pratique « Indemnisation en vertu de l'OTAS pour les installations de tir » (OFEV 2020) dans lequel il est fait mention que les assainissements en zone agricole peuvent attendre la fin de l'exploitation de l'installation de tir.
<i>Art 32e^{bis}, al. 6 et al. 7</i>	Intégrer l'assainissement des sols pollués par les UIOM dans le fonds OTAS	<p>Le canton de Vaud, en particulier l'agglomération lausannoise, est durement affecté par les pollutions issues des anciennes usines d'incinération (UIOM). Du fait de leur fonction d'installation d'élimination des déchets urbains, les UIOM ont permis d'éviter la mise en décharge de grande quantité d'ordures ménagères. L'assainissement des décharges bénéficie d'aide conséquente du fonds OTAS. Par égalité de traitement, il paraît opportun d'aussi soutenir les collectivités locales pour investiguer et assainir les sols contaminés par les UIOM. Cet objectif est d'autant plus important en milieu urbain pour protéger la population (jardins privés et espace verts) et en particulier les jeunes enfants (place de jeux). Le Canton de Vaud demande donc que les frais d'investigations et d'assainissements des sols pollués par des UIOM soient indemnisés au même titre que les sites concernés par les alinéas 6 et 7.</p> <p>Les indemnités prévues aux al. 6 et 7 pour les places de jeux et les espaces verts publics ainsi que les places de jeux et les jardins privés sont indispensables pour assurer une mise en œuvre de ces assainissements.</p>
<i>Art 32e^{bis}, al. 8</i>	-	Ces indemnités sont absolument indispensables pour atteindre les objectifs visés par la modification de la LPE. L'engagement de personnel qualifié, de même que la mise en place de structures et d'outils adaptés sont des

		conditions essentielles pour mener à bien les tâches imposées dans les délais proposés. Le canton de Vaud soutient pleinement l'octroi d'indemnités forfaitaires aux cantons pour la charge de travail liée au traitement des sites pollués.
<i>Art 32e^{ter}, al. 1, let. c</i>	-	Le canton de Vaud soutient pleinement l'augmentation des indemnités fédérales de 40 à 60 %, en particulier pour le recouvrement des coûts des défaillances liés à l'assainissement des aires d'exploitation.
<i>Art 32e^{ter}, al. 1, let. g</i>	Augmenter l'indemnité	L'indemnité proposée est trop faible. Les cas à traiter devenant toujours plus complexes, elle ne couvre que partiellement les coûts internes. Une indemnité de 5'000 francs par site est souhaitée.
<i>Art 32e^{ter}, al. 1, let. i</i>	Adapter le type d'indemnité	Compte tenu des très grandes différences d'un cas à l'autre, un mode d'indemnisation proportionnel aux coûts serait plus adapté.
<i>Art. 32e^{ter}, al. e et f</i>		Une indemnité de 60% des coûts imputables paraît adéquate pour l'assainissement des places de jeux et des espaces verts publics. Une augmentation de la contribution pour les privés, prévue actuellement à 40%, aurait l'avantage de plus inciter ces derniers à entreprendre des mesures d'assainissement et ainsi à traiter le domaine public et privé de la même manière étant donné que les usages à risque sont les mêmes.

Rapport explicatif

Le rapport explicatif fait mention uniquement des coûts de défaillance pour les aires d'exploitation et ne mentionne pas les anciennes décharges « orphelines/sauvages » qui sont pourtant bien prises en compte dans le projet de loi.