



Berne, le 22 décembre 2025

Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur les sites contaminés (OSites ; RS 814.680)

Paquet d'ordonnances environnementales de l'automne 2026



Table des matières

1	Contexte	3
2	Grandes lignes du projet	3
3	Comparaison avec le droit étranger, en particulier le droit européen, et compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	4
4	Commentaire des dispositions	4
4.1	Deux nouvelles catégories de sites	4
4.2	Places de jeux polluées : pas d'inscription au cadastre des sites pollués, mais investigation préalable	5
4.3	Adaptations formelles	7
5	Conséquences	7
6	Vérifications préalables et estimation des coûts de la réglementation en vertu de la loi fédérale sur l'allégement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE ; RS 930.31)	7
6.1	Vérification préalable 1 en vertu de l'art. 4, al. 1, let. a, LACRE : simplifications pour les PME	8
6.2	Vérification préalable 2 en vertu de l'art. 4, al. 1, let. b, LACRE : évitement d'un « Swiss Finish »	8
6.3	Vérification préalable 3 en vertu de l'art. 4, al. 1, let. c, LACRE : simplification de l'exécution grâce à des moyens électroniques	8
6.4	Vérification préalable 4 en vertu de l'art. 4, al. 1, let. d, LACRE : réglementations dans le même domaine	8
6.5	Estimation des coûts de la réglementation selon l'art. 5 LACRE	8

1 Contexte

Le 27 septembre 2024, les Chambres fédérales ont adopté un projet de modification de la loi sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01 ; FF 2024 2502). Les nouveautés portent notamment sur le domaine des sites contaminés. Par sa décision du 14 mars 2025, le Conseil fédéral a fixé la date de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions relatives aux sites contaminés au 1^{er} avril 2025.

Toutes les modifications touchant aux sites contaminés concernent la participation du fonds institué en vertu de l'ordonnance relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés (OTAS ; RS 814.681) au financement de mesures liées aux sites pollués. Elles nécessitent de procéder à des adaptations formelles dans l'ordonnance sur les sites contaminés (OSites ; RS 814.680) et dans l'OTAS. Ces adaptations doivent être effectuées dans le cadre du présent paquet d'ordonnances environnementales de l'automne 2026.

2 Grandes lignes du projet

Deux modifications de la LPE nécessitent d'adapter l'OSites :

- L'art. 32e^{bis}, al. 10 et 11, LPE permet désormais d'utiliser le fonds OTAS pour indemniser à hauteur de 40 % (art. 32e^{ter}, al. 1, let. h et i) les frais imputables à l'investigation, à la surveillance et à l'assainissement des sites d'incendie et d'exercice d'extinction pollués par des mousses anti-incendie contenant des substances per- et polyfluoroalkylées (PFAS), à condition que plus aucune de ces mousses n'est parvenue sur ces sites après le 1^{er} avril 2027 (à savoir deux ans après l'entrée en vigueur de la modification, en vertu de l'art. 32e^{bis}. al. 10 et 11, LPE) et que les corps des sapeurs-pompiers responsables de la pollution dépendent de collectivités de droit public ou sont appelés en renfort ou en remplacement de tels corps.
- L'art. 32c, al. 1, let. b, LPE exige désormais que les cantons veillent à ce 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 soient assainis lorsque les pollutions engendrent des atteintes nuisibles ou incommodes ou qu'il existe un danger que de telles atteintes apparaissent, comme c'est déjà le cas pour les décharges et les autres sites pollués par des déchets. L'origine de la pollution présente sur les places de jeux et les espaces verts publics ne joue aucun rôle à cet égard. Elle peut ne pas être due à des déchets, mais être diffuse et provenir par exemple de la fertilisation des jardins avec les cendres de charbon et de bois issues de chauffages, comme on le faisait couramment dans le passé. De même, les traverses de chemin de fer contenant du goudron, qui servaient de bordures dans les jardins, ou les dépositions atmosphériques de rues adjacentes très fréquentées peuvent occasionner un apport de polluants. Les principaux polluants dont les concentrations exigent un assainissement sont le plomb et les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP). Depuis le 1^{er} avril 2025, le fonds OTAS participe aux frais imputables à l'investigation et à l'assainissement des places de jeux et espaces verts publics à hauteur de 60 % (art. 32e^{ter}, al. 1, let. f).

L'OSites connaît actuellement trois catégories de sites : les sites de stockage définitifs, les aires d'exploitations et les lieux d'accident. Étant donné que ni les sites d'incendie et d'exercice d'extinction pollués par des mousses anti-incendie contenant des PFAS, ni les places de jeux et espaces verts publics n'appartiennent à l'une de ces catégories, il faut définir deux nouvelles catégories de sites dans l'OSites. Cet ajout a des répercussions sur le reste du texte de l'OSites, qui doit donc être mis à jour, essentiellement par des adaptations formelles.

En outre, le nouvel al. 1^{bis} ajouté à l'art. 32c LPE permet aux cantons de soutenir l'assainissement des places de jeux et des jardins privés au moyen de prestations financières lorsque les sols de ces sites sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et que des enfants en bas âge y jouent régulièrement. En parallèle, l'art. 32e^{bis}, al. 9, LPE prévoit que le fonds OTAS peut être utilisé pour indemniser une partie des frais de ces assainissements ; la LPE fixe le taux des indemnités OTAS à 40 % (art. 32e^{ter}, al. 1, let. g).

Dans ce contexte, l'art. 32c, al. 4, LPE précise que, pour les sites visés à l'al. 1 du même article, le Conseil fédéral peut édicter des dispositions sur la nécessité de l'assainissement, les objectifs et l'urgence des assainissements. L'al. 1 concerne les décharges et les autres sites pollués par des déchets et 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. La compétence de légitimer étant explicitement limitée aux sites visés à l'al. 1, les dispositions d'exécution du Conseil fédéral (OSites) ne peuvent pas prévoir de règles concernant les places de jeux et les jardins privés, puisque l'investigation et l'assainissement de ces surfaces se font sur une base volontaire et relèvent entièrement de la responsabilité propre des cantons et des propriétaires du site.

Comme le fonds OTAS participe aux frais d'assainissement des places de jeux et des jardins privés, le Conseil fédéral devra fixer dans l'OTAS des règles sur les coûts imputables et sur la procédure d'indemnisation OTAS pour ces surfaces, et l'Office fédéral de l'environnement devra faire de même dans une aide à l'exécution.

3 Comparaison avec le droit étranger, en particulier le droit européen, et compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Outre les nouveautés engendrées par la modification de la LPE, les modifications de l'OSites n'entraînent pas de règles ou d'obligations supplémentaires.

4 Commentaire des dispositions

4.1 Deux nouvelles catégories de sites

Art. 2, al. 1, let. d, et al. 2

L'art. 2, al. 1, définit les catégories de sites visés par la législation sur les sites contaminés. Aux catégories actuelles, à savoir les sites de stockage définitifs, les aires d'exploitations et les lieux d'accident, s'ajoutent désormais les sites d'extinction d'incendie, qui sont définis comme des sites pollués par des mousses anti-incendie contenant des substances per- et polyfluoroalkylées (PFAS) (nouvelle let. d).

La LPE fixe les conditions dans lesquelles le fonds OTAS peut être utilisé pour des indemnités (art. 32e^{bis}, al. 10 et 11) : les corps de sapeurs-pompiers responsables de la pollution doivent dépendre de collectivités de droit public ou être appelés en renfort ou en remplacement de tels corps. Cette condition n'a cependant aucune importance pour la définition de la catégorie de sites dans l'OSites ni pour les faits. Lorsque l'utilisation de mousses anti-incendie contenant des PFAS provoque des nuisances environnementales, la législation sur les sites contaminés exige que des mesures soient prises dans tous les cas, indépendamment du pollueur.

Aux termes de l'al. 1, les sites pollués sont des emplacements d'une étendue limitée pollués par des déchets. Or les places de jeux et les espaces verts ne remplissent pas ces deux conditions dans tous les cas, puisque les polluants ne proviennent pas d'une source clairement déterminable et que leur origine ainsi que l'étendue de la surface concernée sont inconnues ou, au mieux, supposées. C'est la raison pour laquelle un nouvel alinéa introduit cette catégorie de sites supplémentaire à l'art. 2.

Il ressort des débats parlementaires que la définition de la notion de « public » doit se baser sur le propriétaire. Ce terme désigne donc ici des surfaces qui, selon l'inscription au registre foncier, sont majoritairement en mains publiques. La propriété peut être qualifiée de publique lorsque le propriétaire est une collectivité de droit public, principalement la Confédération, les cantons et les communes. Dans le détail, il existe cependant des différences entre les cantons, vu que c'est le droit cantonal qui règle ce qui est considéré comme une collectivité de droit public. Un second critère déterminant est l'accessibilité publique. Lors des débats au Parlement, il a été rappelé que les places de jeux publiques et les espaces verts publics se trouvent en général dans des zones prévues pour un usage public. Une place de jeux fermée peut certes appartenir à une collectivité de droit public, mais elle ne constitue pas un objet public d'usage général et ne peut pas être utilisée par la collectivité. La définition des « places de jeux et espaces verts publics » doit donc logiquement exclure ce type de places de jeux. La définition proposée reprend les deux conditions mentionnées : « On entend par places de jeux et espaces verts publics pollués (places de jeux polluées) les sites accessibles au public qui appartiennent à des collectivités de droit public, dont les sols sont pollués par des substances dangereuses pour l'environnement et où des enfants en bas âge jouent régulièrement ».

4.2 Places de jeux polluées : pas d'inscription au cadastre des sites pollués, mais investigation préalable

Art. 7

Aux termes de l'actuel art. 7, al. 1, l'autorité demande une investigation préalable des sites qu'elle a inscrits au cadastre des sites pollués (CSP) comme sites nécessitant un

assainissement (art. 5, al. 4, let. b, OSites). Cependant, les places de jeux et espaces verts publics qui sont pollués de manière diffuse ne sont pas inscrits au CSP, et ce pour les deux raisons suivantes :

- Les cantons établissent un cadastre, accessible au public, des sites pollués (art. 32c, al. 2, LPE). On entend par « sites pollués », les décharges et autres sites pollués par des déchets (art. 32c, al. 1, LPE). 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 ne sont donc pas considérés comme des sites pollués au sens de la LPE. Par conséquent, aucune base légale ne prévoit leur inscription au CSP.
- Sont inscrits au CSP, les sites dont la pollution est établie ou très probable (art. 5, al. 3, OSites). Pour ce qui est des décharges et autres sites pollués par des déchets, ce critère peut généralement être évalué au moyen des données disponibles relatives au site en question. En revanche, pour ce qui est des places de jeux et espaces verts publics, la probabilité d'une telle pollution est nettement moins facile à établir. Si une inscription au CSP devait être effectuée pour les places de jeux et espaces verts publics, la plupart devraient probablement être retirés après l'analyse des sols. Les y inscrire représenterait donc une charge administrative disproportionnée par rapport à l'utilité d'une telle inscription.
- Selon la pratique des cantons, qui mettent en oeuvre la législation depuis plus de 25 ans, seuls les sites pollués dont le sol est concerné à titre de bien à protéger et où la pollution dépasse les valeurs d'assainissement doivent être inscrits au CSP. Or ils devraient être retirés du CSP dans tous ces cas, puisqu'il faut s'attendre à ce que les places de jeux et espaces verts publics potentiellement pollués, qui sont par conséquent soumis à une investigation, soient pour la plupart pour ainsi dire uniquement pollués, mais ne nécessitent pas d'assainissement.
- Pour ce qui est des places de jeux et espaces verts publics nécessitant un assainissement, l'autorité devrait prononcer une interdiction d'utilisation en vertu de l'art. 24 OSites et de l'art. 10, al. 1, de l'ordonnance sur les atteintes portées aux sols (RS 814.12). On peut donc s'attendre à ce que l'assainissement soit fait rapidement, après quoi l'inscription au CSP serait déjà obsolète

Indépendamment d'une inscription au CSP, lorsque l'on peut s'attendre à une nécessité d'assainissement en raison de pollutions du sol provenant de sources diffuses, les autorités ont l'obligation de veiller à l'investigation d'un site, et cela concerne également les places de jeux et les espaces verts publics où des enfants en bas âge jouent régulièrement. Pour évaluer cette nécessité, elles se basent sur les critères suivants : l'emplacement et l'utilisation antérieure du site, de même que le degré d'utilisation (c.-à-d. la durée), la récurrence et le type de cette activité. Puisque ces sites ne sont pas inscrits au CSP, un alinéa doit être ajouté à l'art. 7 OSites pour prévoir que les autorités veillent à ce qu'une investigation préalable soit effectuée, indépendamment d'une telle inscription. En cas de source diffuse, comme les causes de la pollution sont inconnues et qu'il

est donc impossible d'identifier un pollueur à qui imputer les coûts, il n'est pas nécessaire de procéder à une investigation historique. Par conséquent, l'investigation préalable peut se limiter aux aspects techniques.

4.3 Adaptations formelles

Il est nécessaire d'effectuer des adaptations formelles dans plusieurs articles de l'OSites puisqu'il faut mentionner, en plus des sites pollués, également les places de jeux polluées visées à l'art. 2, al. 2. Concrètement, cela concerne les passages suivants :

*art. 1, al. 1 et 2, phrase introductory ;
art. 2, al. 3 et 4 ;
art. 3 phrase introductory ;
art. 8, al. 1 ;
art 9, al. 1^{bis} ;
art. 10, al. 1^{bis} ;
Art. 12, al. 1 et 2 ;
art. 13, al. 2, phrase introductory ;
art. 14, al. 1, let. a ;
art. 18, al. 1, let. c ;
art. 20, al. 1 ;
art. 24, let. c.*

5 Conséquences

Les modifications effectuées dans l'OSites sont avant tout de nature formelle et découlent des modifications de la LPE du 1^{er} avril 2025, raison pour laquelle elles n'ont pas de conséquences importantes en elles-mêmes, que ce soit pour la Confédération, les cantons, les communes, l'économie, la société ou l'environnement.

6 Vérifications préalables et estimation des coûts de la réglementation en vertu de la loi fédérale sur l'allégement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE ; RS 930.31)

Les dispositions révisées ou complétées de la LPE entrées en vigueur le 1^{er} avril 2025 ont aussi des conséquences sur les dispositions d'exécution dans l'OSites et l'OTAS. Il y a lieu de mentionner en particulier les deux possibilités supplémentaires de recevoir des indemnités issues du fonds OTAS. Cela concerne, d'une part, les sites pollués par des mousses anti-incendie contenant des PFAS utilisées par des corps de sapeurs-pompiers qui dépendent de collectivités de droit public (art. 32e^{bis}, al. 10 et 11, LPE) et, d'autre part, 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 (art. 32e^{bis}, al. 8, LPE). Ces nouveautés n'engendrent cependant pas de nouvelles charges ou obligations pour les entreprises. Ces dernières sont te-

nues de prendre des mesures conformes à la législation sur les sites contaminés ordonnées par les autorités depuis l'introduction des dispositions correspondantes dans la LPE en 1997.

6.1 Vérification préalable 1 en vertu de l'art. 4, al. 1, let. a, LACRE : simplifications pour les PME

Comme indiqué ci-dessus, les modifications effectuées dans l'OSites sont de nature formelle et découlent des modifications de la LPE entrées en vigueur le 1^{er} avril 2025. Elles n'entraînent pas de charge supplémentaire pour les PME.

6.2 Vérification préalable 2 en vertu de l'art. 4, al. 1, let. b, LACRE : évitemen t d'un « Swiss Finish »

Toutes les modifications de la LPE du 1^{er} avril 2025 concernent les possibilités de bénéficier des indemnités OTAS. Il existe peu de pays qui possèdent un fonds similaire pour les sites contaminés. Le fonds OTAS réduit potentiellement les charges que les entreprises pourraient avoir à porter en raison de l'existence de sites pollués. Les modifications de la LPE n'entraînent donc pas de désavantage concurrentiel, mais constituent au contraire un avantage concurrentiel dans la mesure où elles permettent de réduire les frais de gestion des sites contaminés pour les entrepreneurs concernés.

6.3 Vérification préalable 3 en vertu de l'art. 4, al. 1, let. c, LACRE : simplification de l'exécution grâce à des moyens électroniques

Comme l'exécution de toutes les mesures exigées par la législation sur les sites contaminés est déléguée aux cantons, l'utilisation de moyens électroniques dans les relations avec les entreprises relève exclusivement de la compétence de ces derniers.

6.4 Vérification préalable 4 en vertu de l'art. 4, al. 1, let. d, LACRE : réglementations dans le même domaine

Les modifications de la LPE du 1^{er} avril 2025 sont harmonisées avec les réglementations régissant le même domaine. En ce qui concerne les adaptations formelles dans l'OSites, on a veillé à ce qu'il n'y ait pas de contradictions avec des réglementations traitant de domaines apparentés.

6.5 Estimation des coûts de la réglementation selon l'art. 5 LACRE

Les adaptations de l'Osites proposées sont effectuées exclusivement pour des raisons formelles par suite des modifications de la LPE entrées en vigueur le 1^{er} avril 2025. Le projet n'engendre donc pas de nouvelles obligations pour les entreprises ni ne modifie des obligations existantes et n'occasionne pas de coûts en lien avec la réglementation au sens de la LACRE.

L'adaptation correspondante déjà effectuée à l'échelon de la loi n'a pas non plus entraîné de nouvelles obligations et de nouveaux coûts pour les entreprises. La nouveauté consiste en la possibilité donnée aux cantons de présenter à la Confédération des demandes pour des indemnités OTAS pour deux catégories de sites supplémentaires. Même si la loi n'avait pas été révisée, les personnes tenues de fournir une prestation devraient de toute façon prendre les mesures exigées par la législation sur les sites contaminés pour lesquelles des indemnités seront dorénavant versées ; il s'agit donc de frais incontournables. Ni la modification de l'OSites proposée ici ni la révision de la LPE qui la rend nécessaire n'engendrent de coûts en lien avec la réglementation pour les entreprises.