



20.433

Initiative parlementaire Développer l'économie circulaire en Suisse

Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national

du 31 octobre 2022

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

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

Le 31 octobre 2022

Pour la commission:

Le président, Jacques Bourgeois

Condensé

Le projet crée un train de mesures efficace et équilibré qui permette de préserver les ressources grâce à des efforts fournis à chaque étape de l'économie circulaire. Autant que possible, les mesures proposées sont subsidiaires, décentralisées et font appel à la participation de l'économie privée.

Contexte

La Suisse est un pays riche et industrialisé qui, par rapport à sa population, consomme plus que sa part de ressources naturelles. Les mesures contribuant à la transition vers une économie circulaire et au renforcement de celle-ci permettent au pays non seulement de se rapprocher de ses objectifs climatiques, mais aussi de réduire sa consommation de ressources.

Au cours des dernières années, cette thématique toujours d'actualité a donné lieu à de nombreuses interventions et initiatives parlementaires relatives au recyclage des déchets, à la préservation des ressources et à l'économie circulaire. L'initiative parlementaire 20.433 «Développer l'économie circulaire en Suisse» a été déposée par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) le 19 mai 2020 dans le but d'examiner toutes ces interventions et initiatives parlementaires et de les mettre en œuvre sous une forme adéquate dans un projet de modification législative.

Contenu du projet

Le projet présenté porte sur la création de nouvelles dispositions dans la loi sur la protection de l'environnement (LPE). Le but de ces dernières est de développer l'économie circulaire, de rendre l'économie suisse plus performante, de réduire son impact sur l'environnement et d'augmenter la sécurité de son approvisionnement. Les mesures prévues sont les suivantes:

Les notions fondamentales de la préservation des ressources et de l'économie circulaire ainsi que la possibilité de définir des objectifs en la matière doivent être explicitement introduites dans la LPE. Le but est d'obtenir une utilisation des ressources plus efficace en minimisant la consommation de matériaux et d'énergie lors de la production, de l'utilisation et de l'élimination des produits (conception de produits et d'emballages respectueuse des ressources, notamment art. 35i P-LPE). Le secteur de la construction doit lui aussi progressivement intégrer les principes écologiques (art. 35j P-LPE).

Un autre objectif est de prolonger la durée de vie et d'utilisation des produits en encourageant leur longévité, de leur conception à leur réutilisation en passant par leur entretien et leur réparation.

Finalement, les cycles de matériaux doivent être bouclés: la valorisation matière doit passer avant la valorisation énergétique, qui, à son tour, doit être préférée à la mise en décharge (art. 30d, al. 3, P-LPE). La récupération des métaux ainsi que des fractions valorisables des matériaux d'excavation et des déblais de percement est explicitement prescrite dans le projet. Cette mesure est une contribution à la sécurité

de l'approvisionnement. Il est en outre prévu de promouvoir le recyclage des plastiques et d'autres matériaux au moyen de collectes résultant d'initiatives privées en simplifiant les procédures et en réduisant des charges administratives existantes (art. 31b P-LPE).

Une nouvelle base légale doit en outre être créée afin de renforcer les accords sectoriels innovants de l'économie privée dans la perspective d'un élargissement de la responsabilité des producteurs (art. 32a^{ter} P-LPE). À l'avenir, les producteurs, les importateurs et les entreprises de vente par correspondance qui ne font pas partie d'une interprofession reconnue par la Confédération pourront être tenus de participer au fonctionnement de la solution sectorielle par le paiement d'une contribution anticipée de recyclage.

D'autres mesures concernent l'abandon de déchets sur la voie publique. Il est en outre prévu que la Confédération donne davantage l'exemple dans le cadre de ses propres constructions et acquisitions.

L'effet de toutes ces mesures est renforcé par l'encouragement d'initiatives prises de manière autonome par les milieux économiques, les milieux scientifiques et la société. Ce sont avant tout les initiatives de l'économie privée qui sont visées: il est prévu d'accorder, au moyen de plateformes, de projets-pilotes ou d'accords sectoriels, un soutien administratif et financier aux approches innovantes. Le but du projet est de permettre aux entreprises de trouver des champs d'activité durables offrant des opportunités de création de valeur en Suisse (p. ex. réparation, modèles de location, réutilisation ou recyclage).

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	6
1.1 Genèse du projet	6
1.2 Chronologie des délibérations au sein des commissions	7
1.3 Résultats de la procédure de consultation	9
2 Grandes lignes du projet	9
2.1 Introduction du principe de préservation des ressources et de l'économie circulaire	10
2.2 Préparation en vue de la réutilisation	12
2.3 Commerce en ligne	12
2.4 Abandon de déchets sur la voie publique	13
2.5 Conception de produits et d'emballages respectueuse de l'environnement	13
2.6 Construire en préservant les ressources	13
2.7 Valorisation matière et récupération de ressources	14
2.8 Collectes spéciales organisées par le secteur privé	15
2.9 Collaboration avec l'économie	15
2.10 Rôle de modèle de la Confédération et marchés publics	17
3 Explications concernant la modification de la loi sur la protection de l'environnement, de la loi sur l'énergie et de la loi fédérale sur les marchés publics	17
3.1 Modification de la loi sur la protection de l'environnement	17
3.2 Modification de la loi fédérale sur les marchés publics	34
3.3 Modification de la loi sur la TVA	35
3.4 Modification de la LEn	35
4 Conséquences	36
4.1 Conséquences pour la Confédération	36
4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	37
4.3 Conséquences économiques	38
4.4 Conséquences pour certains secteurs d'activité	39
4.5 Conséquences pour la société	41
5 Relation avec le droit européen	42
5.1 Évolutions dans l'UE	42
5.2 Réglementation dans le domaine des produits et des ouvrages	42
5.3 Réglementation dans le domaine des déchets et des matières premières	44

6 Aspects juridiques	45
6.1 Constitutionnalité	45
6.2 Compatibilité avec les obligations internationales	45
6.3 Forme de l'acte à adopter	47
6.4 Frein aux dépenses	47
6.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	48
6.6 Conformité à la loi sur les subventions	48
6.7 Délégation de compétences législatives	50
6.8 Protection des données	52

Loi fédérale sur la protection de l'environnement (Loi sur la protection de l'environnement, LPE) (Projet)	FF 2023 14
---	-------------------

Rapport

1 Contexte

La Suisse est un pays riche et industrialisé et qui, par rapport à sa population, consomme plus que sa part de ressources naturelles. Une partie importante de sa consommation de ressources et d'énergie se fait tout au long des chaînes d'approvisionnement et à l'étranger, lors de la production de marchandises importées. Malgré des taux de recyclage élevés dans certains domaines, les produits et les ressources ne sont que rarement maintenus dans des circuits fermés. Même s'il était possible de revaloriser tous les déchets, cela ne permettrait de couvrir qu'un cinquième des besoins actuels de la Suisse en matériaux. La consommation mondiale étant en augmentation et les systèmes de production et de consommation encore largement linéaires, la stabilité du climat et des écosystèmes à travers le monde a atteint les limites de ce qui est tolérable. En conséquence, le risque de retombées négatives sur la qualité de vie et sur le système économique augmente, aussi en Suisse.

Il est donc urgent de renforcer l'économie circulaire en Suisse et d'utiliser les ressources naturelles de manière plus efficace afin de les préserver. En Suisse comme partout ailleurs, la préservation des ressources prend de plus en plus d'importance, si bien que le secteur des cleantech est l'un de ceux qui enregistrent les plus gros taux de croissance. L'Union européenne (UE), principal partenaire commercial de la Suisse, intensifie ses efforts en la matière avec le «Pacte vert pour l'Europe» et le deuxième plan d'action pour une économie circulaire (cf. ch. 5.1).

Les mesures de récupération et de réutilisation des ressources prévues dans le projet peuvent rendre possibles de nouveaux modèles commerciaux et créer des places de travail. En misant sur l'utilisation de matières secondaires plutôt que sur l'importation de matières primaires, ces mesures contribuent à la sécurité de l'approvisionnement. L'utilisation efficace des matériaux dans des circuits fermés permet également d'économiser des coûts et de réduire les émissions de gaz à effet de serre en Suisse et tout au long des chaînes d'approvisionnement.

1.1 Genèse du projet

L'initiative parlementaire 20.433 «Développer l'économie circulaire en Suisse» a été déposée par la CEATE-N dans le but de rassembler dans un projet de loi cohérent de nombreuses interventions demandant des mesures législatives. Il n'y a encore que quelques années, le projet du Conseil fédéral relatif à l'économie verte du 12 février 2014,¹ qui était un contre-projet indirect à l'initiative populaire «Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficace des ressources (économie verte)», n'avait pas eu de succès au Parlement. Après de longues délibérations, les chambres avaient refusé d'entrer en matière sur le projet.

¹ FF 2014 1751; objet parlementaire 14.019.

Cependant, le vent a récemment tourné: de nombreuses propositions relatives au recyclage des déchets, à la préservation des ressources et à l'économie circulaire ont été déposées aux conseils sous la forme d'interventions ou d'initiatives parlementaires.

L'élaboration du projet de loi repose sur différentes initiatives parlementaires, qui ont été retirées au profit de l'initiative 20.433:

- 19.445 n Iv. pa. Müller-Altarmatt. «Développer l'économie circulaire en Suisse et tenir compte des conséquences environnementales à l'étranger»
- 19.446 n Iv. pa. Bäumlé. «Développer l'économie circulaire en Suisse. Trier et recycler les déchets au lieu de les accumuler».
- 19.447 n Iv. pa (Thorens Goumaz) Klopfenstein Brogginé. «Renforcer l'économie circulaire suisse en privilégiant la revalorisation matérielle des déchets»
- 19.448 n Iv. pa Jans. «Développer l'économie circulaire en Suisse afin d'améliorer le rendement des installations de traitement des déchets et la valorisation des déchets»
- 19.449 n Iv. pa (Grunder) Hess Lorenz. «Développer l'économie circulaire en Suisse. Créer une plateforme consacrée à l'efficacité des ressources»
- 19.451 n Iv. pa Gmür Alois. «Développer l'économie circulaire en Suisse. Trier et recycler les déchets au lieu de les accumuler»
- 19.509 n Iv. pa Clivaz Christophe. «Développer l'économie circulaire en Suisse. Inscrire l'utilisation efficace des ressources dans la loi sur la protection de l'environnement»

1.2 Chronologie des délibérations au sein des commissions

Le 19 mai 2020, la CEATE-N a décidé, par 18 voix contre 6, d'élaborer un projet législatif qui reprenne les objectifs des initiatives parlementaires retirées au profit de l'initiative de la commission. Consciente des interactions entre les différentes mesures, la commission estimait qu'il était important que les dispositions et les instruments prévus par le projet fassent l'objet d'une réflexion approfondie et soient coordonnés entre eux.

La CEATE-E a approuvé à l'unanimité la décision de son homologue du Conseil national le 22 juin 2020. Elle a même suggéré d'aller plus loin que ne le prévoyait l'initiative et de réfléchir à introduire dans le projet des mesures favorisant l'activité économique. De plus, elle tenait à ce que le projet garantisse que les prescriptions étatiques n'influencent pas négativement les initiatives de l'économie privée.

Le 10 août 2020, la CEATE-N a alors décidé unanimement d'instituer une sous-commission de neuf membres et de la charger de préparer un avant-projet assorti d'un rapport explicatif à l'intention de la commission plénière. Par cette décision, la commission a souligné l'urgence de la situation et l'intérêt très vif qu'elle portait à cette

thématique. Présidée par le conseiller national Matthias Jauslin, la sous-commission s'est mise au travail le 17 novembre 2020.

Les membres de la sous-commission étaient d'accord pour estimer que l'économie circulaire méritait une approche globale: il était important, selon eux, que le projet ne se limite pas à la gestion des déchets, mais porte aussi sur les «circuits internes» de l'économie circulaire (partage, réutilisation, réparation, retraitement) et sur l'efficacité écologique. La prise en compte de l'évolution des conditions-cadres dans les pays voisins et des normes internationales en matière de durabilité a également été jugée importante. Après un long échange de vues au sein de la commission plénière, les grandes lignes du projet ont été fixées. La sous-commission a approfondi certains points en auditionnant des représentants et des représentantes de nombreux secteurs économiques (bâtiment et grande distribution, entre autres) et des milieux scientifiques. Les participants à ces auditions ont eux aussi plaidé en faveur d'une extension du projet au-delà du texte d'origine de l'initiative. L'élargissement de la responsabilité du producteur, la prise en compte de l'ensemble de la durée de vie des produits ainsi qu'une généralisation de la taxe anticipée de recyclage sont des sujets qui ont été abordés de manière répétée. Divers interlocuteurs ont demandé que la Confédération montre l'exemple dans les domaines du bâtiment et du recyclage des matériaux de construction. L'objectif de la sous-commission était de créer un projet global et politiquement équilibré. Elle a donc étudié différentes options en bénéficiant des conseils de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), qui est rattaché au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

Le 25 mai 2021, la sous-commission a adopté l'avant-projet à l'intention de la CEATE-N par 5 voix contre 0 et 2 abstentions.

Après avoir examiné l'avant-projet élaboré par sa sous-commission, la CEATE-N l'a approuvé le 11 octobre 2021, par 18 voix contre 7, et l'a mis en consultation. En outre, elle a approuvé, par 17 voix contre 7, une proposition de sa sous-commission de déposer un postulat chargeant le Conseil fédéral d'examiner l'opportunité d'une taxe d'incitation concernant l'entreposage de déchets de chantier qui encourage le bouclage des cycles de matériaux, notamment dans le secteur de la construction.² Cette mesure vise à mieux exploiter les décharges, dont la capacité n'est pas illimitée, à protéger le paysage et à contribuer à réduire l'impact indirect sur l'environnement.

L'avant-projet a été plutôt bien accueilli par les participants à la procédure de consultation (cf. ch. 1.3). Les résultats de la consultation appuient ainsi l'objectif de la commission, qui entendait présenter un projet équilibré susceptible de bénéficier d'un large soutien politique. À sa séance du 31 octobre 2022, la commission a adopté le projet, par 17 voix contre 4 et 2 abstentions. Après avoir examiné les prises de position reçues dans le cadre de la consultation, elle a décidé de procéder à de légères modifications du texte. Les propositions formulées dans les prises de position visaient, d'une part, à créer des bases légales plus ambitieuses et à renforcer les dispositions du projet et, d'autre part, au moyen de nombreuses modifications, à alléger les exigences en

² Po. 21.4332 «Incitation à une utilisation économe des décharges et à un recyclage des matériaux de construction», déposé le 11 octobre 2021, adopté par le Conseil national et transmis au Conseil fédéral le 17 mars 2022.

matière de fabrication ou de mise sur le marché de produits et à renforcer le principe de responsabilité des acteurs du marché. Au vu des réponses obtenues, la commission a décidé de ne pas complètement modifier le projet, mais d'y apporter quelques adaptations ciblées.

1.3 Résultats de la procédure de consultation

La procédure de consultation, qui s'est déroulée du 2 novembre 2021 au 16 février 2022, a permis aux organisations et au milieu intéressés de prendre position sur l'avant-projet.³ Comme le montre le nombre d'avis exprimés (223), ce dernier a rencontré un grand intérêt. Le jugeant très positif, 200 participants ont approuvé l'orientation prise: l'inscription de la préservation des ressources et de l'économie circulaire dans la loi sur la protection de l'environnement a reçu un fort soutien. Deux participants ont toutefois rejeté l'avant-projet, les autres proposant de le modifier ou de le compléter. Les cantons ont approuvé l'orientation générale du projet en proposant d'y apporter des modifications différentes. Les partis politiques ont eux aussi approuvé le projet, à l'exception de l'UDC. Les participants à la consultation ont déposé un grand nombre de propositions de modification, certains souhaitant rendre le projet plus contraignant, d'autres rejetant l'adoption de dispositions trop strictes et souhaitant que l'accent soit mis sur la responsabilité et la prise d'initiative ou sur les solutions définies par le marché. Constatant que le nombre de propositions formulées dans le cadre de la consultation en vue d'orienter le projet dans l'une ou l'autre direction était à peu près équivalent, la commission en a conclu qu'elle avait présenté, dans l'ensemble, un projet équilibré, qui n'a donc dû être modifié que sur certains points.

2 Grandes lignes du projet

Le projet présenté prévoit l'introduction de nouvelles bases légales destinées à faciliter la transition vers une économie circulaire, à renforcer la performance et la sécurité d'approvisionnement de l'économie suisse, tout en préservant les ressources naturelles et en réduisant l'impact sur l'environnement.

Sont créées dans la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)⁴ ainsi que dans d'autres actes normatifs⁵ des conditions générales favorisant:

- la réutilisation de produits et de parties de produits ainsi que le recyclage des matériaux qui s'y prêtent (bouclage des cycles de matériaux);
- la prolongation de la durée de vie et d'utilisation des produits (conception axée sur la longévité, entretien, réparation, préparation de leur réutilisation, de leur recyclage ou de leur utilisation en cascade); et

³ https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2021/107/cons_1

⁴ RS 814.01

⁵ Loi sur l'énergie (LEne; RS 730.0) et loi fédérale sur les marchés publics (LMP; RS 172.056.1).

- une utilisation efficace des ressources par la minimisation des quantités de matériaux et d'énergie nécessaires à la fabrication, à l'utilisation et à l'élimination des produits et par la réduction, au maximum, de l'impact sur l'environnement.

L'effet des mesures du projet est renforcé par l'encouragement d'initiatives prises de manière autonome par les milieux économiques, les milieux scientifiques et la société. Un soutien administratif et financier doit être apporté aux idées innovantes au moyen de plateformes, de projets-pilotes et d'accords sectoriels. Il est en outre prévu de faire en sorte que la Confédération donne davantage l'exemple dans le cadre de ses propres constructions et acquisitions.

Toutes les nouvelles mesures reposent sur les principes de la subsidiarité, de la coopération avec l'économie privée et de la proportionnalité. Elles tiennent en outre compte des engagements internationaux pris par la Suisse, notamment des conventions signées dans le domaine de l'environnement ainsi que des dispositions du droit commercial national et international. L'exécution reste de la compétence des cantons.

2.1 Introduction du principe de préservation des ressources et de l'économie circulaire

Il est prévu que le principe de la préservation des ressources soit introduit dans un nouveau chapitre de la partie générale de la LPE (titre suivant les art. 10g et 10h P-LPE), sous la forme d'un mandat général à caractère de programme à l'intention de la Confédération et des cantons. Les mesures visant à développer l'économie circulaire ne sont pas un but en soi, mais servent aussi l'ambition plus large de la préservation et de l'utilisation durable des ressources naturelles, objectif qui s'étend à tous les domaines de la protection de l'environnement. Le mandat de préserver les ressources naturelles guidera le Parlement et le Conseil fédéral – plus précisément les autorités compétentes aux différents niveaux de l'organisation de l'État – dans la mise en œuvre du mandat constitutionnel et législatif de protection de l'environnement. Une partie importante de l'impact sur l'environnement de la consommation suisse se produit le long des chaînes d'approvisionnement et à l'étranger. Les mesures relevant de l'économie circulaire sont un instrument judicieux pour réduire l'impact indirect sur l'environnement. Mises en œuvre en Suisse, elles déploient aussi leurs effets à l'étranger.

Notion de *préservation des ressources*: la préservation des ressources naturelles (ou simplement «préservation des ressources») doit être comprise au sens large. Par «ressources naturelles», on entend non seulement les matières premières, mais aussi le climat, les sols, la salubrité de l'eau et de l'air ainsi que la biodiversité. Entrent dans la définition de matières premières notamment les minéraux, les matières fossiles et les métaux ainsi que les produits agricoles et sylvicoles. La consommation de matières premières impacte l'environnement et s'accompagne de la consommation d'autres ressources naturelles. Préserver les ressources signifie utiliser les ressources naturelles sans perturber l'équilibre de la nature. L'utilisation

efficace des ressources doit donc être comprise dans un sens plus large que l'utilisation efficace des matériaux ou de l'énergie.

À l'heure actuelle, les sujets en rapport avec l'économie circulaire sont régis dans la LPE au chapitre consacré aux déchets (chap. 4 du titre 2 «Limitation des nuisances»). Or, l'économie circulaire ne se limite pas à des questions de traitement des déchets: elle implique que les processus industriels, les activités économiques et la consommation soient repensés dans leur ensemble. L'approche choisie pour le présent projet aborde donc aussi les stades précédant celui de la gestion des déchets, avant tout sur les cycles internes à l'économie circulaire tels que le partage, la réutilisation, la réparation ou le recyclage.

Notion d'économie circulaire: l'économie circulaire est fondée sur la volonté d'utiliser les produits et les matières premières de manière efficace aussi longtemps que possible. Le but est de préserver les ressources naturelles de façon économiquement efficiente, d'une part en réduisant la consommation d'énergie et de matières premières, les déchets et les impacts sur l'environnement, et d'autre part en utilisant des énergies renouvelables ainsi que des matières premières produites de manière durable et non toxiques. L'économie circulaire contribue à réduire la consommation de matières premières et, avec elle, la dépendance aux importations ainsi que l'impact environnemental, en Suisse comme à l'étranger. Il est des mesures qui, en dépit des efforts de circularité, n'améliorent pas le bilan écologique et ont même un effet néfaste sur l'environnement. Ce type d'effets négatifs doit être évité.

Le projet prévoit en outre que le Conseil fédéral rende compte régulièrement des progrès réalisés en matière de consommation de ressources (art. 10h, al. 3, P-LPE). Il peut le faire par des canaux existants, comme le rapport sur l'environnement. Il devra par ailleurs informer des nouvelles mesures qui s'imposent et proposer des objectifs quantitatifs en matière de ressources. Ces informations pourront être transmises dans le cadre de stratégies (p. ex. Stratégie et plan d'action pour le développement durable), de décisions autonomes ou dans le cadre de messages rédigés à l'occasion de révisions législatives. Les objectifs ont un effet de signal, créent des incitations à prendre des mesures de manière autonome et permettent d'évaluer l'effet de ces dernières.⁶ Aucun droit ni aucune obligation ne découle cependant directement de ces objectifs pour les particuliers.

⁶ Parmi les exemples soulignant l'importance des objectifs, mentionnons la loi sur le CO₂, le recyclage des piles et du verre ainsi que des emballages de boissons en PET et en aluminium. Des objectifs largement reconnus existent en matière d'émissions de gaz à effet de serre (loi sur le CO₂) et en matière de consommation d'énergie (valeurs indicatives contenues dans la «Stratégie énergétique 2050»).

2.2 Préparation en vue de la réutilisation

La définition de la notion d'élimination contenue dans la LPE est élargie pour inclure explicitement la préparation (contrôle, nettoyage, réparation et transformation, par ex.), en vue de leur réutilisation, de matériaux et de produits actuellement éliminés (art. 7, al. 6^{bis}, P-LPE). Ce changement est un élément important du projet: le recyclage de produits et de matériaux éliminés et leur réintroduction dans l'économie circulaire doivent être encouragés. On crée ainsi une incitation importante à ce que les ressources soient utilisées sur une plus longue durée et à ce que les quantités de biens éliminés dans les usines d'incinération des ordures ménagères (UIOM) soient moindres.

En conséquence, il est prévu que le financement de l'élimination anticipée englobe désormais également la préparation (contrôle, nettoyage, réparation et transformation), en vue de la réutilisation de matériaux et de produits éliminés. Les activités entrant dans ce cadre doivent donner lieu à une indemnisation selon les art. 32a^{bis} et 32a^{ter} P-LPE). Cela résulte en toute logique de l'extension de la définition de l'élimination. Cette mesure d'incitation encouragera l'émergence de modèles commerciaux potentiellement circulaires permettant une création de valeur locale (en particulier la réparation, la réutilisation et le recyclage).

2.3 Commerce en ligne

Les entreprises étrangères de vente par correspondance ne doivent plus pouvoir se soustraire au paiement de la taxe d'élimination anticipée ou d'une contribution anticipée de recyclage. C'est pour cela qu'elles seront explicitement mentionnées dans la liste des personnes assujetties à la taxe (art. 32a^{bis}, al. 1 et 1^{bis}, et art. 32a^{ter}, al. 1, P-LPE). De plus, elles seront obligées de désigner un représentant en Suisse qui garantira qu'elles remplissent leurs obligations prévues par la LPE (art. 32a^{quater} P-LPE).

Par contre, cette réglementation ne s'applique pas aux plateformes numériques sur lesquelles des tiers proposent leurs produits à la vente et qui, de ce fait n'exercent qu'un rôle d'intermédiaire (par ex. alibaba.com). Ces plateformes ne disposent pas des informations nécessaires concernant les produits qu'elles redistribuent, raison pour laquelle l'art. 32a^{sexies} soumet leurs exploitants et leurs exploitantes à un devoir d'informer: d'une part, ils doivent informer leurs utilisateurs en Suisse au sujet de l'assujettissement aux taxes ou aux contributions en vigueur et, d'autre part ils doivent fournir aux organisations privées ou aux organisations de branche privées des renseignements concernant leurs utilisateurs et leurs utilisatrices.

La réglementation proposée doit permettre aux producteurs et commerçants suisses de faire face à leurs concurrents étrangers à armes égales.

En outre, l'art. 32a^{septies} prévoit des mesures administratives visant à ce que les entreprises de vente par correspondance et plateformes numériques étrangères, en particulier, puissent s'acquitter plus facilement de leurs obligations.

2.4 Abandon de déchets sur la voie publique

Le terme «littering» désigne le fait de jeter ou d'abandonner négligemment de petites quantités de déchets urbains au lieu d'utiliser les poubelles ou les installations de collecte prévues à cet effet. Il n'existe pas, aujourd'hui, une base légale spécifique visant l'abandon de déchets sur la voie publique. Il est maintenant prévu d'en créer une en complétant l'art. 31*b*, al. 5, P-LPE. Cette nouvelle disposition facilitera l'action juridique contre l'abandon de déchets sur la voie publique. La possibilité de dérogations est également prévue, notamment dans le contexte de grandes manifestations. En outre, une nouvelle disposition pénale est introduite: celui qui, intentionnellement ou par négligence, aura jeté ou abandonné de manière illicite de petites quantités de déchets sera puni d'une amende de 300 francs au plus (art. 61, al. 4, P-LPE).

2.5 Conception de produits et d'emballages respectueuse de l'environnement

Près de 80 % de l'impact des produits et des emballages sur l'environnement est déterminé au moment de leur conception. L'écoconception vise à prolonger la durée d'utilisation des produits et à réduire les conséquences néfastes sur l'environnement tout au long de leur durée de vie. L'art. 35*i* P-LPE proposé permettrait au Conseil fédéral de poser des exigences à la mise sur le marché de produits afin de diminuer leur impact sur l'environnement. Cette mesure bénéficierait non seulement à l'environnement, en préservant les ressources, mais aussi directement aux entreprises et aux consommateurs, car les produits qu'ils achètent pourraient être utilisés plus longtemps. Grâce au bouclage des cycles de matériaux, l'économie pourrait utiliser les ressources de manière plus efficace. Les dispositions relatives à l'écoconception permettraient en outre d'éviter que des substances nuisibles à l'environnement entrent dans les cycles de matériaux, ce qui faciliterait l'utilisation de matériaux «propres», recyclés ou potentiellement circulaires, comme matières premières secondaires. La mise sur le marché d'emballages doit pouvoir être soumise à des exigences similaires, dans le but de limiter l'usage de matériaux d'emballage et d'encourager l'utilisation de matériaux d'emballage plus respectueux des ressources.

2.6 Construire en préservant les ressources

D'après les prévisions concernant le développement du parc immobilier suisse, beaucoup de nouvelles constructions devraient voir le jour en particulier d'ici à 2035.⁷ Ainsi, les méthodes de construction actuelles influent de manière déterminante et pour plusieurs décennies l'impact des bâtiments sur l'environnement. Afin de réduire efficacement cet impact, les mesures doivent prendre en compte l'ensemble du cycle de

⁷ Heeren & Hellweg (2018): Tracking Construction Material over Space and Time: Prospective and Geo-referenced Modeling of Building Stocks and Construction Material Flows, Programme national de recherche PNR 66 Ressource bois.

vie des bâtiments, y compris les processus de construction et de réfection ainsi que sur la fabrication des matériaux de construction.

L'utilisation de matériaux de construction préservant l'environnement, y compris les matériaux de récupération, permet de réduire considérablement l'impact indirect des bâtiments sur l'environnement. De plus, les matériaux de construction recyclés contribuent à préserver les ressources primaires et à économiser de la place dans les décharges, dont la capacité n'est pas illimitée (protection du paysage).

La possibilité de séparer les éléments de construction est une condition à leur réutilisation. Elle contribue non seulement à éviter les déchets, mais aussi à réduire la charge environnementale découlant de la fabrication de nouveaux éléments de construction.

En vertu de l'art. 35j LPE du projet, le Conseil fédéral obtiendrait le droit de poser des exigences en matière de construction respectueuse des ressources. Il s'agit de développer l'économie circulaire de manière efficace en termes de coûts dans le domaine de la construction et, en particulier, d'encourager les mesures qui peuvent d'ores et déjà être mises en œuvre aujourd'hui sans occasionner un grand effort supplémentaire. En plus de promouvoir les matériaux de construction et d'isolation locaux comme le bois ou la paille, ces mesures renforceraient le marché de l'emploi en Suisse. La Confédération, qui doit montrer l'exemple, dispose ainsi d'instruments pour soutenir le secteur dans cette transition.

L'art. 45, al. 3, let. e, P-LEne accompagne les dispositions de la LPE relatives à l'économie circulaire et à la préservation des ressources. Les cantons sont appelés à définir des valeurs limites pour l'énergie grise dans le domaine du bâtiment lors de la révision du Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC). Un cadre technologiquement neutre est ainsi créé, dans lequel s'imposent les mesures les plus efficaces. La longue période de réalisation permet à l'économie de se préparer. La révision du MoPEC doit en principe avoir lieu dans 3 à 5 ans. La reprise des prescriptions dans la législation cantonale prendra, elle aussi, plusieurs années.

Les matériaux pour le secteur du bâtiment sont responsables d'environ 10 % des émissions de gaz à effet de serre produites par la Suisse.⁸ Ces mesures contribueraient donc à les réduire de manière substantielle en Suisse et tout au long des chaînes d'approvisionnement.

2.7 Valorisation matière et récupération de ressources

La valorisation matière doit en principe passer avant la valorisation énergétique si elle est économiquement supportable et utile d'un point de vue écologique (art. 30d, al. 3, P-LPE). Il devrait donc y avoir plus de recyclage et moins de déchets incinérés dans les UIOM.

Dans le projet, la récupération de métaux tels que le zinc, le cuivre et le plomb est expressément prescrite. Certaines fractions contenues dans les matériaux d'excavation et les déblais de percement du secteur de la construction ainsi que les déchets com-

⁸ Sont prises en considération les émissions de gaz à effet de serre en Suisse et à l'étranger (cf. Empa (2019): Flux de matière et d'énergie de l'économie suisse, synthèse).

postables devront également être valorisés. Ces prescriptions n'ont pas seulement pour but de préserver les ressources, mais aussi de contribuer à la sécurité de l'approvisionnement.

2.8 Collectes spéciales organisées par le secteur privé

La question du recyclage des déchets urbains et commerciaux (p. ex. emballages alimentaires en plastique) est tout en haut de l'agenda politique et au centre de l'attention de la population. Comme les plastiques sont généralement fabriqués à base de matières fossiles et comme ils s'accumulent dans la nature s'ils ne sont pas éliminés correctement, ils suscitent un intérêt particulier. En vertu de la LPE en vigueur, ce sont les cantons qui sont responsables de la gestion des déchets urbains. Les détenteurs et détentrices des déchets doivent les disposer de telle façon qu'ils puissent être collectés par les services mandatés à cet effet ou les remettre aux points de collecte définis par les cantons (art. 31*b* LPE). Selon le droit en vigueur, la décision d'octroyer des concessions à des acteurs du secteur privé pour l'organisation de collectes spéciales relève donc des cantons.

Dans le projet qui est l'objet du présent rapport, il est prévu que les acteurs de l'économie privée qui souhaitent organiser volontairement des collectes de déchets provenant de ménages privés ou de petites entreprises soient, à certaines conditions, exemptés de l'obligation d'obtenir une concession (art. 31*b*, al. 4, P-LPE). Ce nouveau régime pourrait permettre l'émergence de nouveaux modèles commerciaux reposant essentiellement sur la réutilisation ou le recyclage de déchets plastiques ou d'autres déchets urbains recyclables.

2.9 Collaboration avec l'économie

Renforcement des accords sectoriels et des mesures que les entreprises prennent de leur plein gré

Le projet soutient les efforts des entreprises qui prennent des mesures de leur plein gré dans des domaines où il n'existe pas encore de réglementations étatiques visant à protéger l'environnement (entreprises dites «frontrunners»). Lorsque des prescriptions d'exécution sont édictées, les mesures que les entreprises ont déjà prises de leur plein gré sont prises en compte, pour autant qu'elles produisent le même effet en matière de protection de l'environnement que le droit d'exécution (art. 41*a*, al. 4, P-LPE).

Le nouvel art. 32^{ter} P-LPE crée en outre une base légale pour renforcer les systèmes innovants de gestion des déchets organisés par l'économie privée. Les producteurs et les importateurs qui ne font pas partie d'une interprofession reconnue par la Confédération peuvent, sur demande du secteur concerné, être à l'avenir tenus de payer une contribution anticipée de recyclage à l'interprofession concernée, à condition notamment que l'accord sectoriel facultatif couvre au moins 70 % du marché (part de marché) et que la solution sectorielle soit ouverte à tous les acteurs du marché.

Soutien à l'innovation et plateformes

Grâce notamment aux mesures de soutien à l'innovation, la Suisse a, au cours des dernières années, vu se développer de nombreuses technologies et solutions qui permettent de boucler différents cycles en préservant les ressources. Appliquées à plus grande échelle, ces techniques pourraient contribuer non seulement à faire diminuer la consommation de ressources, mais aussi à réduire les coûts ainsi que notre dépendance aux importations. Le présent projet a également pour but de créer des incitations et prévoit la possibilité d'encourager des initiatives ou innovations, du développement de l'idée jusqu'à mise sur le marché (art. 49, al. 3, P-LPE). Cette base légale doit permettre le soutien de projets d'information et de conseil, la formation et la formation continue de spécialistes ainsi que la création de plateformes aux fins de promouvoir financièrement l'économie circulaire et la préservation des ressources (art. 49, al. 1, et art. 49a P-LPE). Davantage de solutions innovantes doivent être trouvées dans le cadre d'une collaboration entre l'État et l'économie privée, à savoir dans le cadre de projets d'innovation écologique.⁹

Tant les conséquences financières que les effets sur le personnel produits par l'adaptation proposée de la LPE à d'autres normes environnementales ainsi qu'à la loi sur l'énergie en ce qui concerne les aides financières seraient relativement modestes. Il s'agit de proposer les financements adéquats pour la réalisation de projets prometteurs de l'économie privée visant à promouvoir l'économie circulaire et l'efficacité des ressources. On s'attend à voir apparaître dans l'économie privée de nouveaux modèles commerciaux dans ce domaine.

Banc d'essai réglementaire (projets-pilotes)

À l'art. 48a P-LPE, le projet prévoit la possibilité de tester des modèles commerciaux ou des produits novateurs sous la forme de projets-pilotes sur ce que l'on pourrait appeler un «banc d'essai réglementaire». Cette formule devrait permettre d'encourager des modèles commerciaux ou des produits dont l'absence sur le marché s'explique par le cadre réglementaire en place. On espère que la combinaison avec les programmes de soutien (financier) prévus dans le projet (promotion des technologies environnementales et des projets d'innovation écologique) viendra accroître le potentiel de succès de cet instrument. Une formule similaire de dérogations réglementaires existe déjà dans le secteur financier («FinTech Sandbox»).

⁹ La motion Thorens Goumaz 20.3667 charge le Conseil fédéral de mettre en place des mesures de promotion de l'innovation en faveur de l'économie circulaire et de la préservation des ressources naturelles, sur le modèle des «Innovation Green Deals» qui ont été lancés aux Pays-Bas et en Belgique (Flandres). Il s'agirait de développer des plateformes servant aux échanges entre les auteurs d'innovations et les autorités, afin d'identifier les obstacles et les solutions possibles. Des projets communs d'échange de connaissances, de lancement de projets, de création de réseaux, d'acquisition et de graduation grâce à des conseils et à des informations doivent contribuer à surmonter les obstacles (cf. aussi l'art. 48a, LPE).

2.10 Rôle de modèle de la Confédération et marchés publics

En sa qualité de maître d'ouvrage, la Confédération doit montrer l'exemple. Lors de la planification, de la construction et de l'exploitation, de même que lors de la rénovation et de la déconstruction de ses propres ouvrages, elle doit tenir compte d'exigences accrues en matière de préservation des ressources (art. 35j, al. 2, P-LPE). La préférence doit explicitement être donnée aux solutions innovantes. Dans le contexte des marchés publics en général, une attention accrue doit être accordée aux caractéristiques de la circularité et de la préservation des ressources (art. 30, al. 4, P-LMP). Cela permettra d'assurer que les acquisitions faites au moyen de fonds publics porteront de plus en plus souvent sur des produits exemplaires d'un point de vue écologique.

3 Explications concernant la modification de la loi sur la protection de l'environnement, de la loi sur l'énergie et de la loi fédérale sur les marchés publics

3.1 Modification de la loi sur la protection de l'environnement

Art. 7, al. 6^{bis}

Le terme actuel d'«élimination» couvre une ou plusieurs des activités caractéristiques de l'élimination, telles que la valorisation ou le stockage définitif des déchets, ainsi que les étapes préliminaires que sont la collecte, le transport, le stockage provisoire ou le traitement.

L'ajout proposé à l'art. 7, al. 6^{bis}, crée une base juridique explicite qui définit toutes les étapes de la «préparation en vue de la réutilisation» comme faisant partie du traitement des déchets. Le terme «préparation en vue de la réutilisation» couvre le contrôle, le nettoyage, la réparation et la transformation des déchets générés. Cette définition est basée sur celle de l'UE.¹⁰

Si un objet est éliminé par son détenteur, par exemple dans une collecte ou un point de collecte, puis contrôlé et réparé, les dispositions de la législation sur les déchets s'appliquent jusqu'à ce que l'objet soit remis sur le marché en tant que produit.

En vertu de l'ajout à l'art. 7, al. 6^{bis}, l'obligation de financer l'élimination peut dorénavant être élargie aux activités de préparation à la réutilisation. Les moyens financiers perçus en vertu des art. 32a^{bis}, 32a^{ter} ou par le biais d'une solution de financement volontaire peuvent être utilisés à cette fin

Les conditions et la délimitation des activités de préparation à la réutilisation seront définies ultérieurement dans les dispositions d'exécution.

¹⁰ Art. 3, n° 16, de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, JO L 312 du 22.11.2008, p. 3; modifiée en dernier lieu par la directive (UE) 2018/851, JO L 150 du 14.6.2018, p. 109.

Art. 10h

Al. 1: Le principe de la préservation des ressources doit être inscrit dans un chapitre autonome de la partie générale de la LPE en tant que mandat programmatique et d'ordre supérieur confié à la Confédération et aux cantons. Cette disposition guide les autorités compétentes ainsi que l'économie privée lors de la mise en œuvre de l'obligation constitutionnelle et du mandat législatif de protection de l'environnement et des ressources naturelles et offre ainsi également une direction pour l'engagement de l'économie privée et de la société. Une majeure partie de l'empreinte de la consommation suisse est générée à l'étranger. Le mandat de préservation des ressources naturelles implique dès lors une approche globale. En plus de s'engager au travers de sa politique environnementale internationale, la Suisse peut également renforcer les mesures existantes. Les mesures qui consolident l'économie circulaire, l'efficacité dans l'utilisation des ressources, l'efficacité énergétique et les modes de consommation durables semblent être un choix évident. Elles s'appliquent en Suisse tout en permettant de manière indirecte une réduction des nuisances à l'environnement générées à l'étranger. La disposition indique clairement qu'il faut aussi tenir compte d'autres intérêts, comme le respect des engagements internationaux de la Suisse et la prévention d'entraves au commerce. De plus, en raison du caractère programmatique de la disposition, il ne peut en résulter directement des droits et des devoirs pour les entreprises, comme le contrôle des chaînes d'approvisionnement mondiales. La prescription sert cependant d'aide à l'interprétation pour d'autres dispositions du projet de révision. Le recyclage permet par exemple de diminuer indirectement les atteintes à l'environnement générées à l'étranger, puisqu'il réduit le volume des matières premières importées.

Les thèmes relatifs à l'économie circulaire sont actuellement traités au chapitre «Déchets» de la LPE. L'économie circulaire va toutefois au-delà de la simple valorisation des déchets et comprend les processus industriels, les activités économiques et la consommation. Elle touche donc l'ensemble du cycle de vie des produits, en ciblant en particulier les «cycles internes» tels que la réutilisation, la réparation ou le reconditionnement.

Une minorité ne souhaite pas prendre en compte les nuisances à l'environnement générées à l'étranger et demande la suppression de la dernière phrase de l'al. 1.

Al. 2: Ces dernières années, de nombreuses plateformes et initiatives relatives à l'économie circulaire ont vu le jour. L'al. 2 permet à la Confédération de mettre sur pied et d'exploiter de telles plateformes, de concert avec les cantons, les communes, les organisations économiques, scientifiques ou sociétales ou de les soutenir selon l'art. 49a.

Les domaines suivants sont prioritaires dans le cadre du soutien et de l'exploitation par la Confédération de telles plateformes:

- mise en réseau des acteurs, renforcement de la collaboration entre les plateformes, initiatives, branches et entreprises existantes;
- indication des bonnes pratiques et promotion des projets phares de pair avec un travail cohérent de relations publiques afin de mettre en lumière le potentiel des solutions innovantes;

- accords dans les domaines de la production, de la consommation et de la gestion des déchets, suivi des progrès ainsi que dialogue politique sur de possibles réglementations (art. 41a et 48a), par exemple dans le cadre d'«Innovation Green Deals».

Avec cette disposition, la Confédération peut également participer au lancement de nouvelles plateformes, par exemple dans les domaines suivants: réparations, bourses d'échange, bio-économie (bois), recyclage, matières plastiques, phosphore, asphalte, piles, ainsi que dans le domaine transversal de la numérisation et de l'économie circulaire. S'il se révèle concrètement nécessaire de soutenir l'engagement des acteurs économiques, elle pourrait également se charger de tâches de coordination d'ordre supérieur. L'art. 49a P-LPE permet d'apporter un soutien financier à des plateformes de tiers.

Une minorité propose de préciser à l'al. 2 que la Confédération peut soutenir des plateformes de tiers mais ne peut pas les exploiter. Elle souhaite ainsi garantir que les moyens ne soient octroyés que pour des plateformes déjà mises sur pied par l'économie privée.

Al. 3: Le Conseil fédéral rend régulièrement compte au Parlement des progrès accomplis en matière d'efficacité dans l'utilisation des ressources et de l'évolution de la consommation de celles-ci. Il doit également indiquer les mesures qu'il juge nécessaires pour préserver les ressources et améliorer l'efficacité de l'utilisation. L'établissement des rapports sur la consommation de ressources devrait se faire par les canaux existants, tels que le rapport du Conseil fédéral sur l'environnement. Le Conseil fédéral peut indiquer la nécessité d'agir et proposer des objectifs en matière de ressources sous différentes formes: en les intégrant dans des stratégies (p. ex. la Stratégie pour le développement durable et plan d'action y afférent), en les précisant dans des décisions du Conseil fédéral ou par le biais de messages sur les révisions législatives. Aucun droit ou obligation directs pour les particuliers ne peut être déduit des objectifs fixés sur la base de cette disposition. Ils fournissent plutôt à la Confédération, aux cantons et aux entreprises un point de référence pour les mesures nécessaires. Les objectifs en matière d'économie circulaire et de préservation des ressources peuvent être appliqués à différents niveaux d'impact. Ils peuvent ainsi servir de référence pour accroître l'efficacité dans l'utilisation des ressources ou, plus particulièrement, pour la prévention et la valorisation des déchets (réduction de la quantité de déchets ménagers par habitant, valorisation accrue de matériaux ou utilisation accrue des matériaux récupérés).

Une minorité demande de biffer l'al. 3, 2^e phrase. En effet, elle ne souhaite pas octroyer au Conseil fédéral la compétence d'identifier la nécessité d'agir et proposer des objectifs quantitatifs en matière de ressources, estimant que cette tâche est plutôt du ressort du Parlement.

Al. 4: La Confédération et les cantons sont chargés de contrôler régulièrement si les dispositions juridiques qu'ils édictent entravent des initiatives prises par l'économie en vue de la préservation des ressources et du renforcement de l'économie. Ainsi, les évaluations de lois et d'ordonnances existantes devraient se pencher sur les éventuels obstacles à la préservation des ressources et à l'économie circulaire. À cette fin, la Confédération et les cantons peuvent fixer des priorités thématiques. Pour les nouvelles dispositions au niveau fédéral, les conséquences sur les ressources naturelles

sont déjà examinées dans le cadre des «quick-check» de l'analyse d'impact de la réglementation. Les rapports et les stratégies qui influent sur la législation doivent également aborder les éventuels obstacles. Sont concernées par l'alinéa toutes les dispositions au niveau des lois et des ordonnances, y compris les obligations et les interdictions, les subventions et les taxes.

Art. 30a

L'art. 30a, let. a, en vigueur donne au Conseil fédéral la possibilité d'interdire certains produits destinés à un usage unique et de courte durée. En la matière, il convient de respecter le principe de proportionnalité. De plus, il importe au préalable d'examiner les mesures prises par l'économie de son plein gré (art. 41a LPE en vigueur).

Deux minorités demandent à modifier l'art. 30a.

Une première minorité souhaite conférer au Conseil fédéral la compétence de rendre payante la mise dans le commerce de produits destinés à un usage unique. Cette mesure pourrait être appliquée à la place d'une interdiction lorsque les avantages liés à l'utilisation de produits à usage unique, comme certains emballages ou la vaisselle jetable, ne justifient pas les nuisances à l'environnement qu'elle entraîne. Étant donné qu'elle est moins stricte que la possibilité d'interdiction déjà prévue par la loi actuelle, elle pourrait être introduite sur la base de la loi en vigueur.

Une deuxième minorité aimerait que la compétence existante dont bénéficie le Conseil fédéral devienne une obligation. Le Conseil fédéral devrait donc rendre payante la mise dans le commerce de produits destinés à un usage unique et de courte durée ou interdire ces produits. Le Conseil fédéral doit prononcer de telles obligation ou interdiction lorsque l'avantage lié à l'utilisation de ces produits ne justifie pas les atteintes environnementales générées. À l'al. 2 que cette minorité propose, les let. a et b correspondent à l'art. 30a, let. b et c, en vigueur, mais la compétence du Conseil fédéral évolue en une obligation. En vertu de la let. c proposée, le Conseil fédéral doit désormais obliger les fabricants à réduire leur consommation d'eau pour rendre la valorisation matière des résidus présents dans les eaux usées techniquement possible et économiquement supportable.

Art. 30b, al. 2, let. c

En raison des critiques formulées lors de la procédure de consultation et des conclusions d'une évaluation économique,¹¹ selon lesquelles la mesure proposée est peu efficace sur le plan économique, la CEATE-N a décidé de ne pas inclure cette disposition dans le projet. Une minorité souhaite conserver cette disposition et demande à l'art. 30b, al. 2, let. c, de donner au Conseil fédéral la possibilité de prescrire le débarras et la collecte séparée de produits biogènes par la personne qui les a mis dans le commerce. Le Conseil fédéral pourrait ainsi prévoir au niveau de l'ordonnance que les denrées alimentaires encore emballées qui n'ont pas été vendues et qui sont

¹¹ Ecoplan (2022): Grobbeurteilung von Massnahmen zur Separatsammlung von biogenen Abfällen, https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/abfall/externe-studienberichte/VOBU_KWA_Grobbeurteilung_SB_2022-09-23.pdf.download.pdf/VOBU_KWA_Grobbeurteilung_SB_2022-09-23.pdf (disponible en allemand).

éliminées par le commerçant doivent être complètement séparées de leur emballage avant la valorisation matière (voir art. 30d, al. 2, let. d). À l'heure actuelle, les denrées alimentaires non vendues ne sont pas ou pas suffisamment déballées, ce qui explique que chaque année quelque 100 tonnes de matières plastiques finissent dans le sol via le compost ou les digestats. Par valorisation matière ou recyclage, on entend la fabrication de matières premières secondaires (p. ex. le compost).

Selon la proposition de la minorité de la commission, seraient exonérés de l'obligation de déballeage ou de collecte séparée les emballages compostables. Sont réputés emballages compostables les emballages qui, dans les conditions d'un compostage ménager, se décomposent intégralement dans des éléments tels qu'ils apparaîtraient dans la nature selon un processus de dégradation qui nécessite normalement quatre mois. Les emballages qui ne se décomposent pas dans de tels éléments ou qui nécessitent davantage de temps pour ce faire ne sont pas concernés par cette dérogation.

Art. 30b, al. 4

Une minorité propose d'ajouter un nouvel al. 4 à l'art. 30b LPE existant, afin d'obliger les détaillants à reprendre les emballages et suremballages, que les clients pourraient déposer dans un espace aménagé à cet effet dans l'enceinte du magasin. Cette reprise pourrait être gratuite ou payante.

Art. 30d

L'art. 30 LPE en vigueur prévoit une hiérarchie en matière de valorisation des déchets: limitation, valorisation, élimination respectueuse de l'environnement. Dans le droit suisse de l'environnement, la valorisation matière est jusqu'ici assimilée à la valorisation énergétique, et il n'est pas possible de trouver dans les dispositions générales du droit des déchets une mise en avant de l'une par rapport à l'autre (voir art. 7, al. 6^{bis}, et art. 30, al. 2, LPE et art. 12, al. 1, de l'ordonnance du 4 décembre 2015 sur les déchets [OLED]¹²; la seule exception qui existe pour l'heure concerne les emballages pour boissons [art. 2, al. 3, de l'ordonnance sur les emballages pour boissons, OEB¹³], où, par valorisation, il est uniquement fait référence à la valorisation matière).

La formulation de l'art. 30d, al. 1 à 3, proposée a pour conséquence une mise en avant de la valorisation matière par rapport à la valorisation énergétique, pour autant qu'elle soit techniquement possible et économiquement supportable, et qu'elle entraîne des nuisances à l'environnement moins importantes. Par valorisation matière ou recyclage, on entend la fabrication de matières premières secondaires (p. ex. la récupération de métaux tels que l'aluminium, le fer et le zinc ou la fabrication de recyclats de matières plastiques, de morceaux de verre, de compost, etc.).

L'al. 2 établit dans une liste non exhaustive pour quels déchets la valorisation matière est prescrite en particulier. D'une part, cela concerne la récupération des métaux tels que le zinc, le cuivre et le plomb (let. a) provenant du traitement des déchets, des eaux usées et des effluents gazeux. D'autre part, les fractions valorisables des déchets de chantier (let. b), le phosphore contenu dans les boues d'épuration, les farines

¹² RS 814.600

¹³ RS 814.621

animales, la poudre d'os et les restes d'aliments (let. c) ainsi que les biodéchets se prêtant à une valorisation matière par compostage ou méthanisation (let. d) doivent faire l'objet d'une valorisation matière. Enfin, la valorisation matière de l'azote issu des stations d'épuration des eaux usées est également expressément prescrite (let. e).

L'al. 3 règle la question de la chaîne de valorisation: dès lors qu'un déchet ne peut pas faire l'objet d'une valorisation matière pure, il doit faire l'objet d'une utilisation matière ou énergétique. Tel est par exemple le cas lors de la valorisation matière et énergétique des boues d'épuration sèches dans les cimenteries: la part de biomasse remplace les combustibles traditionnels comme le charbon, tandis que la part de cendres issues des boues d'épuration sèches rejoint la composition du clinker. S'agissant des combustibles de substitution totalisant une part négligeable de cendres (p. ex. huiles usagées, solvants, matières plastiques), seule une valorisation énergétique est possible. La chaîne de valorisation doit donc être évaluée sous l'angle des déchets et des processus, et non pas seulement en fonction des processus.

Il n'y a que lorsqu'aucune valorisation matière ou énergétique n'est possible que les déchets peuvent être intégralement valorisés sur le plan énergétique dans des cimenteries ou des UIOM.

L'al. 4 correspond à l'art. 30d, let. b, LPE en vigueur.

Une minorité souhaite que l'al. 1 précise que les déchets doivent toujours faire l'objet de la meilleure option existante en matière de valorisation matière. Elle propose que la valorisation la plus respectueuse de l'environnement soit choisie si cette option est techniquement possible et économiquement supportable.

Une autre minorité exige la suppression de l'al. 4. Ainsi, la let. b du droit actuel deviendrait caduque et le Conseil fédéral ne pourrait à l'avenir plus fixer de restrictions à l'utilisation, à certaines fins, de matériaux ou de produits. Il perdrait ainsi la possibilité d'encourager l'utilisation de matières premières secondaires (p. ex. graviers récupérés dans le secteur de la construction).

Art. 31b

D'après l'art. 31b, al. 1, LPE en vigueur, ce sont les cantons qui sont responsables de la gestion des déchets urbains. Les détenteurs des déchets sont tenus de remettre leurs déchets aux services de collecte et dans les points de collecte définis par les cantons.

L'offre de services de collecte séparée de matériaux recyclables, la plupart du temps organisés par des acteurs privés, ne cesse de progresser. Ces systèmes de collecte volontaire se distinguent les uns des autres par les zones qu'ils couvrent, par le système de collecte (par apport ou par ramassage), par les fractions à collecter, par les coûts ou encore par les taux de recyclage.

À l'avenir, les prestataires privés devraient pouvoir collecter des matériaux auprès des ménages sans avoir au préalable à obtenir une concession de la part de la collectivité

publique compétente lorsque les déchets ménagers collectés¹⁴ sont réutilisés ou font l'objet d'une valorisation matière (al. 4). Dans de tels cas, il convient d'effectuer une valorisation matière, pour autant qu'elle soit techniquement possible et économiquement supportable. Si des déchets qui ne se prêtent pas à une valorisation matière font l'objet d'une valorisation énergétique, celle-ci doit avoir lieu en Suisse.

S'agissant des déchets urbains collectés, une minorité souhaite ne pas prévoir de réutilisation, mais uniquement une valorisation matière. En outre, elle entend renoncer à la condition de la faisabilité technique et de la viabilité économique pour une telle valorisation.

Les collectes séparées organisées de manière différente en vertu de dispositions fédérales spéciales ne sont explicitement pas soumises à cette disposition. Les collectes séparées d'emballages pour boissons en verre, PET, métal et PVC réglementées dans l'OEB sur la base des art. 30*b* et 30*d* LPE en vigueur ainsi que les collectes de piles au sens de l'annexe 2.15 de l'ordonnance du 18 mai 2005 sur la réduction des risques liés aux produits chimiques¹⁵ ne sont dès lors pas concernées par le nouvel art. 31*b*, al. 4. Les déchets spéciaux provenant des ménages (p. ex. solvants, médicaments) devront continuer à être collectés séparément, de même que d'autres déchets soumis à contrôle (p. ex. pneus usagés, déchets de chantier mixtes).

Conformément à l'P-LPE, le Conseil fédéral peut définir au niveau de l'ordonnance, d'entente avec les cantons et les organisations de branche, les substances qui se prêtent à une valorisation matière selon l'état de la technique, puis déterminer sur cette base des exigences en ce qui concerne la collecte et la valorisation de ces substances. Il serait par exemple envisageable d'introduire des exigences minimales, de sorte qu'une partie définie des matières plastiques collectées doive faire l'objet d'une valorisation matière en Suisse ou que tout arrêt de la collecte séparée doive être annoncé aux collectivités publiques suffisamment tôt.

Le nouvel al. 5 crée une base légale explicite permettant de lutter contre l'abandon sauvage de déchets (littering). Le littering désigne le fait d'abandonner ou de jeter négligemment de petites quantités de déchets urbains sur la voie publique, sans utiliser les poubelles ou collectes prévues à cet effet. Ces déchets sont généralement abandonnés spontanément juste après une consommation, à l'endroit même où ils sont produits (p. ex. restes de pique-nique dans un parc, emballages de marchandises à l'emporter dans la rue). L'abandon sauvage de déchets peut également se produire sur des terrains privés tiers, essentiellement sur des terrains agricoles. Les déchets les plus fréquemment abandonnés sont les emballages de marchandises à l'emporter ou les emballages de boissons, par exemple les canettes en aluminium, les sachets, les chewing-gums, les restes de repas, les imprimés (journaux, prospectus, etc.), ainsi que les mégots de cigarettes. L'expression «petites quantités de déchets» fait référence au type et à la quantité de déchets que les personnes produisent par exemple lorsqu'elles sont en déplacement. Les cantons peuvent prévoir des dérogations pour des manifestations

¹⁴ Définition déchets urbains prévue à l'art. 3, let. a, OLED en vigueur: déchets produits par les ménages ainsi que déchets comparables provenant de petites entreprises comptant moins de 250 postes à plein temps et déchets comparables provenant d'administrations publiques.

¹⁵ RS 814.81

culturelles ou sportives et d'autres événements publics soumis à autorisation (p. ex. fêtes du 1^{er} août, carnivals, festivals de musique).

Une minorité demande la suppression de l'al. 5: elle estime que les dispositions relatives au littering sont disproportionnées et met en doute l'exécution.

Art. 32a^{bis}, titre, al. 1 et 1^{bis}

L'art. 32a^{bis} LPE en vigueur permet d'imposer le paiement de la TEA aux fabricants et importateurs qui mettent dans le commerce en Suisse des produits et qui ont leur siège social en Suisse. Par contre, les produits achetés sur Internet auprès de fabricants ou de commerçants étrangers ne sont jusqu'à présent pas réglementés. Ces produits arrivent sur le marché helvétique sans que la TEA soit prélevée ou qu'une CAR soit volontairement versée, alors que leur élimination se fait exclusivement en Suisse.

Au travers de l'art. 32a^{bis}, al. 1 et 1^{bis}, proposé, les entreprises étrangères de vente par correspondance sont elles aussi explicitement assujetties à la taxe. De cette manière, il est établi clairement que les entreprises étrangères de vente par correspondance peuvent désormais également être assujetties la TEA ou à une CAR. Les entreprises étrangères de vente par correspondance comprennent les fabricants, les importateurs, les commerçants et les détaillants qui ne possèdent pas de domicile ou de siège social en Suisse et vendent des marchandises en ligne à des consommateurs résidant en Suisse.

Le complément proposé à l'art. 7, al. 6^{bis}, LPE permet d'assurer que la préparation des déchets en vue de leur réutilisation (contrôle, nettoyage, réparation et transformation) peut être financée par les recettes provenant de la TEA (voir explications fournies concernant l'art. 7, al. 6^{bis}).

Art. 32a^{ter}

Le nouvel art. 32a^{ter} vise à renforcer les accords sectoriels signés dans le secteur de la gestion des déchets. Si un accord sectoriel couvre (1) au minimum 70 % du marché national concerné et (2) au moins 50 % des acteurs nationaux pertinents de la branche correspondante (al. 1, let. b), le Conseil fédéral peut le reconnaître sur demande de la branche concernée. De plus, la mise en œuvre de cette disposition doit garantir que l'accord sectoriel ne peut être bloqué par un seul acteur du marché en raison de la part de marché que ce dernier détient. Cette disposition vaut pour les organisations de fabricants et importateurs qui mettent dans le commerce des produits qui, après usage, doivent faire l'objet d'un traitement spécial en tant que déchets ou qui se prêtent à une valorisation matière ou à une réutilisation.

Par voie de conséquence, le Conseil fédéral peut contraindre les entreprises ne souhaitant pas prendre part à un accord sectoriel volontaire à verser une contribution financière à l'organisation de branche privée. Il est ainsi possible de garantir que les entreprises ne participant à un accord sectoriel soient tenues de contribuer financièrement au fonctionnement de cette dernière, et qu'aucune distorsion de la concurrence n'apparaisse du fait de la présence de «passagers clandestins». Les entreprises concernées restent toutefois libres d'adhérer à l'accord sectoriel ou non.

Par analogie à l'art. 32a^{bis}, al. 1 et 1^{bis}, l'art. 32a^{ter} permet d'obliger les entreprises étrangères de vente par correspondance à s'acquitter d'une CAR auprès d'une association de branche privée reconnue par la Confédération.

L'al. 1, let. a à e, prévoit qu'un accord sectoriel doit impérativement être signé et indique les conditions essentielles que celui-ci doit respecter. Conformément à l'al. 2, après consultation des organisations de branche concernées et également en application de l'art. 39 LPE, le Conseil fédéral définira de manière plus concrète dans les dispositions d'exécution à quelles exigences spécifiques du point de vue environnemental et constitutionnel doit être soumise la reconnaissance des associations de branche et des différents accords sectoriels. Il sera alors possible de tenir compte des exigences spécifiques définies pour les solutions de branche relatives aux différentes fractions (emballages pour boissons en PET, piles, appareils électriques et électroniques usagés, etc.). Il est par exemple possible d'arrêter au niveau de l'ordonnance que l'accord sectoriel doit être conclu avec les représentants des intervenants les plus importants de chaque chaîne d'élimination.

La CAR permet d'une part de financer l'élimination des déchets (notamment la valorisation matière et la préparation à la réutilisation). Elle permet d'autre part le financement de dépenses spécifiques annexes telles que, notamment, les activités d'information liées à la limitation des déchets ou à la préparation de ceux-ci en vue d'une réutilisation.

L'al. 3 veille à ce que les objectifs des accords sectoriels prennent en compte et mettent en œuvre les progrès accomplis en matière de technique et de droit de l'environnement, ce qui permet de garantir que les systèmes organisés par l'économie privée restent innovants.

En vertu de l'al. 4, l'association de branche reconnue par la Confédération doit proposer ses services aux fabricants et aux importateurs qui n'adhèrent pas à l'accord sectoriel, mais qui lui versent une CAR. Par ailleurs, les entreprises qui ne participent pas à la solution de branche doivent communiquer leurs données à l'organisation privée, un échange d'informations qui est nécessaire à la fixation du montant de la CAR, mais aussi pour garantir qu'il n'y aura plus de «passagers clandestins» à l'avenir. L'al. 4 garantit que les entreprises étrangères de vente par correspondance soient elles aussi tenues de fournir les informations requises pour le prélèvement de la CAR et les données mentionnées à l'al. 4.

Art. 32a^{quater}

En vertu du nouvel art. 32a^{quater}, les entreprises étrangères de vente par correspondance doivent désigner un représentant en Suisse pour remplir leurs obligations. Le représentant doit désormais assumer non seulement les «obligations procédurales», mais également toutes les obligations prévues par les art. 32a^{bis} et 32a^{ter} LPE.

La désignation d'un représentant proposée avec l'art. 32a^{quater} s'appuie sur le modèle développé pour la taxe sur la valeur ajoutée.

Certaines questions importantes restent ouvertes concernant l'exécution, comme celle de savoir ce qu'il se passe si une entreprise étrangère de vente par correspondance ne désigne pas de représentant en Suisse. En effet, au niveau de l'exécution, il sera proba-

blement difficile d'identifier comme telles les entreprises étrangères de vente par correspondance assujetties à la taxe. Si ces dernières ne désignent pas un représentant en Suisse, l'application de l'obligation à l'étranger sera difficile et coûteuse. La perception de la TEA est difficile même lorsque les assujettis ont désigné un représentant. En Suisse, plus de 100 000 colis sont livrés tous les jours par la poste. Il est impossible de contrôler le contenu de tout ce volume.

Art. 32a^{quinquies}

Selon la nouvelle proposition de l'art. 32a^{quinquies}, le représentant est solidairement responsable pour l'exécution de l'obligation de paiement. Avec cette proposition, il est légalement possible de percevoir la taxe auprès du représentant en Suisse et d'éviter ainsi des pertes financières.

Art. 32a^{sexies}

L'obligation de financement au sens des art. 32a^{bis}, al. 1 et 1^{bis}, et 32a^{ter}, P-LPE ne s'applique toutefois pas aux plateformes numériques sur lesquelles des tiers proposent leurs produits et qui jouent ainsi uniquement un rôle d'intermédiaire (p. ex. alibaba.com). Ces plateformes ne disposent pas des informations nécessaires sur les produits qu'elles mettent à disposition. Elles ne peuvent par exemple pas déterminer si une brosse à dents commercialisée sur leur plateforme est électrique ou non. C'est pourquoi l'administration propose de soumettre les exploitants de ces plateformes à l'obligation d'informer visée à l'art. 32a^{sexies}. Ces exploitants doivent, d'une part, informer leurs utilisateurs et utilisatrices des obligations applicables en Suisse en matière de taxes et de contributions, et d'autre part, renseigner les organisations privées ou les organisations de branche privées au sujet des produits dont ils assurent la commercialisation.

Concernant le terme «plateforme numérique», le texte législatif proposé renvoie à la définition figurant à l'art. 20a du projet de révision de la loi du 12 juin 2009 sur la TVA (LTVA).¹⁶

Art. 32a^{septies}

L'art. 32a^{septies} prévoit des mesures administratives devant simplifier l'exécution des obligations des entreprises étrangères de vente par correspondance et des plateformes numériques en particulier. La mise en œuvre des dispositions proposées doit faire l'objet d'une discussion détaillée avec l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières. Des mesures administratives similaires sont également prévues dans le cadre de la révision en cours de la LTVA.

Art. 35i

Al. 1: En vertu de l'art. 35i, le Conseil fédéral peut poser des exigences à la mise dans le commerce de produits ou d'emballages afin de préserver les ressources naturelles et de promouvoir l'économie circulaire. La nouvelle disposition complète l'article 35d

¹⁶ RS 641.20

LPE existant sur les biocombustibles et les biocarburants ainsi que les art. 35e à 35h, qui sont entrés en vigueur en 2022 et qui permettent d'imposer des exigences en matière de culture, d'extraction et de production de bois et de produits dérivés du bois et d'autres matières premières et produits.

Le terme «produits» couvre les produits naturels et les produits transformés. Les exigences doivent être satisfaites au moment où le produit est mis sur le marché ou mis en service. L'al. 1 décrit les exigences possibles en termes généraux. Selon la let. a, il s'agit notamment d'exigences minimales en matière de durée de vie, comme le nombre de cycles de charge des batteries ou la durée de vie des luminaires. Les exigences en matière de disponibilité de pièces de rechange, de maintenance, de possibilités de réparation, telles que la disponibilité de données de conception à utiliser pour l'impression 3D, constituent d'autres exemples. L'article prévoit également des exigences relatives à la valorisation et à la réutilisation d'un produit ou d'une partie de produit, tel que l'étiquetage des matériaux pour faciliter le recyclage. La let. b concerne la restriction de l'utilisation de substances nocives pour l'environnement ou les exigences relatives à l'utilisation de matériaux recyclés.

Enfin, la let. c permet d'obliger les fabricants et les importateurs à fournir des informations sur les principaux aspects environnementaux des produits et à étiqueter leurs produits en conséquence.

L'art. 35i fait également référence aux emballages, à la fois lorsqu'ils sont mis sur le marché en tant que produit à part entière et lorsqu'ils sont mis sur le marché avec des produits emballés et donc comme partie d'un autre produit. Des exigences posées aux emballages permettraient, par exemple, de promouvoir l'utilisation de produits recyclés ou la limitation des matériaux d'emballage excédentaires.

Une minorité demande que la formulation potestative de la phrase d'introduction soit remplacée par une formulation impérative. Ainsi, l'étiquetage et l'information prévus à l'al. 1, let. c, doivent être uniformes, comparables, visibles et compréhensibles. De plus, le Conseil fédéral doit être tenu d'introduire un indice de réparabilité (let. d).

Al. 2: Pour la mise en œuvre de l'al. 1, le Conseil fédéral s'inspire des principaux partenaires commerciaux de la Suisse, qui fixent également des exigences concernant la préservation des ressources et le renforcement de l'économie circulaire. Par conséquent, il convient en particulier de tenir compte des activités de l'UE dans le cadre du plan d'action pour une économie circulaire et de la directive sur l'écoconception.¹⁷ En vertu de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC),¹⁸ le Conseil fédéral est déjà tenu d'élaborer ses prescriptions techniques de manière à ce qu'elles soient compatibles avec celles des principaux partenaires commerciaux de la Suisse, afin d'éviter les entraves techniques au commerce et de libérer les entreprises des charges administratives qui y sont liées.

En outre, il faut veiller au principe de proportionnalité dans la mise en œuvre de l'art. 35i: l'utilité d'une mesure pour l'économie, la société et l'environnement doit

¹⁷ Directive 2009/125/CE établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie, JO L 285 du 31.10.2009, p. 10; modifiée en dernier lieu par la directive 2012/27/UE, JO 315 du 14.11.2012, p. 1.

¹⁸ RS 946.51

en particulier présenter un rapport raisonnable aux coûts que cette mesure engendre pour les entreprises. Pour assurer une exécution efficace, il y aura lieu de tirer profit de l'expérience et des synergies découlant de la mise en œuvre déjà réalisée de l'ordonnance du 1^{er} novembre 2017 sur les exigences relatives à l'efficacité énergétique (OEEE).¹⁹

Une minorité propose de biffer l'ensemble de l'art. 35i. Les exigences telles qu'elles sont formulées dans l'article iraient trop loin. Selon la minorité, des possibilités de garantir l'efficacité dans l'utilisation des ressources existent déjà à l'art. 10h. En outre, l'art. 30a permettrait déjà d'interdire des produits destinés à un usage unique et de courte durée. La minorité redoute une densité normative excessive, qui ne pourrait être mise en œuvre qu'au prix d'une grande charge de travail.

Lors des délibérations concernant la conception de produits et d'emballages respectueuse de l'environnement, la commission a aussi tenu compte des exigences des pétitions 19.2000 «Waste less – réduction des emballages dans le commerce de détail» et 20.2004 «Obligation de déclaration sur les appareils électroniques». Ces deux objets ont été traités conformément à l'art. 126, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl).²⁰

Art. 35j

Afin de réduire les nuisances à l'environnement générées par des ouvrages tels que bâtiments ou routes et fermer les cycles des matériaux, il faudra prendre des mesures non seulement lors de l'exploitation, mais aussi de plus en plus lors de la construction et de la rénovation de bâtiments et durant la fabrication des matériaux de construction.

Une évaluation économique²¹ réalisée sur mandat de l'OFEV est parvenue à la conclusion que la fixation de valeurs limites pour les émissions grises de gaz à effet de serre ou pour l'énergie grise des nouvelles constructions et des modifications notables de constructions existantes permettrait de mettre en place des incitations efficaces, efficientes et technologiquement neutres. Dans le même temps, de telles valeurs limites permettraient de réduire la densité normative, de renforcer l'innovation et d'assurer une marge de manœuvre pour ce qui est de la conception.

Al. 1: En vertu de l'art. 35j, al. 1, le Conseil fédéral peut poser des exigences dans le but de renforcer les aspects particulièrement pertinents en matière de construction circulaire et économe en ressources. Citons comme exigences possibles:

- l'utilisation de matériaux de construction respectueux de l'environnement tels que le bois suisse durable ou le béton fabriqué en générant peu d'émissions de CO₂;

¹⁹ RS 730.02

²⁰ RS 171.10

²¹ EBP (2022): VOBU von Kreislaufwirtschaftsmassnahmen im Bauwesen, https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/wirtschaft-konsum/externe-studienberichte/vobu-kreislaufwirtschaftsmassnahmen-im-bauwesen.pdf.download.pdf/VOBU_Kreislaufwirtschaft_Bau-wesen.pdf (disponible en allemand).

- l'utilisation de matériaux de construction récupérés: les matériaux recyclés contribuent à ménager les ressources primaires et les surfaces, limitées, de décharge (protection du paysage);
- la séparabilité des différents éléments de construction comme condition à l'économie circulaire: dans le but d'utiliser les bâtiments aussi longtemps que possible, il faut d'une part pouvoir remplacer les éléments de construction qui ont une durée de vie plus courte sans devoir intervenir dans la substance des bâtiments. D'autre part, la déconstruction sans destruction des éléments est une condition à leur réutilisation dans un autre ouvrage;
- la réutilisation d'éléments de construction: elle contribue à la limitation des déchets, évite les nuisances environnementales générées par la fabrication de nouveaux éléments de construction et réduit le besoin en espace de décharge.

Les exigences quant à l'utilisation de matériaux de construction, à la séparabilité et à la réutilisation des éléments de construction devront être précisées dans une ordonnance fédérale. L'exécution incombe aux cantons et communes. Le respect des exigences pourrait par exemple être contrôlé dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire.

Le terme «ouvrages» doit être compris de manière large. Il désigne tout bâtiment ou ouvrage du génie civil (voir la définition à l'art. 2, ch. 3, de la loi fédérale du 21 mars 2014 sur les produits de construction [LPCo]²²). En d'autres termes, l'art. 35j concerne non seulement les bâtiments, mais aussi les infrastructures telles que les voies de communication, les réseaux de distribution et d'évacuation (eau, gaz, électricité, canalisations, p. ex.) ainsi que d'autres constructions comme les barrages. D'un point de vue écologique, il est judicieux d'inclure les infrastructures étant donné que celles-ci constituent environ la moitié des constructions en Suisse.

La mise en œuvre de ces dispositions au niveau de l'ordonnance doit respecter les engagements internationaux de la Suisse et garantir le principe de proportionnalité. En effet, le rapport entre l'utilité et les coûts des mesures pour l'environnement, l'économie et la société doit être raisonnable. Il faut aussi prendre d'autres intérêts en considération. En particulier, les exigences de sécurité en vigueur doivent systématiquement être remplies. Ainsi, le respect des normes liées à la sécurité, notamment, restera à l'avenir un critère impératif lors de la planification des ouvrages. La frontière entre l'art. 35j, al. 1, et les dispositions de la LPCo est précisée au point 5.2 «Réglementation dans le domaine des produits et des ouvrages» du présent document.

Une minorité propose d'exclure les barrages de l'al. 1.

Al. 2: En tant que maître d'ouvrage, la Confédération doit assumer un rôle de modèle en matière de construction respectueuse de l'environnement et des ressources, en s'inspirant de la construction avec des produits en bois visée dans la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts²³ (cf. art. 34b de ladite loi). Pour ce faire, elle va au-delà des exigences universelles fixées à l'al. 1. Sur la base de l'al. 2, elle pourrait par exemple exiger que ses nouveaux bâtiments atteignent une note minimale selon le Standard de construction durable Suisse (SNBS), que la charge environnementale soit réduite

²² RS 933.0

²³ RS 921.0

grâce au recours à des matériaux et éléments de construction plus respectueux de l'environnement, renouvelables, recyclés et réutilisables ou encore que les éléments de construction soient séparables et enregistrés systématiquement.²⁴

Les ouvrages de la Confédération ne représentent qu'une part relativement faible de toutes les activités de construction. En outre, il convient de relever que la Confédération construit déjà de manière exemplaire à bien des égards. Les recommandations de la Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics sont ainsi déjà contraignantes pour elle. Tous les acteurs doivent apporter une contribution pour renforcer l'économie circulaire dans le domaine de la construction. Du fait de la répartition fédérale des compétences, la Confédération n'est cependant pas en mesure d'imposer aux cantons d'assumer un rôle de modèle. Les cantons devraient fixer ce rôle de modèle dans leur propre législation cantonale. Les maîtres d'ouvrage cantonaux et privés seraient toutefois contraints de respecter les exigences posées dans l'al. 1 général.

Une minorité propose de biffer l'al. 2, la Confédération étant déjà exemplaire dans ce domaine.

Al. 3: En vertu de l'art. 35j, al. 3, le Conseil fédéral peut introduire un certificat fournissant des informations plus transparentes et comparables sur la consommation de ressources des ouvrages, par exemple à l'image du Certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB).²⁵ La consommation de ressources englobe l'efficacité dans l'utilisation des ressources, la durée de vie des matériaux et éléments de construction utilisés et la possibilité de les valoriser, de même que la charge environnementale (y c. énergie) grise. La formulation potestative donne au Conseil fédéral la liberté de décider de créer ou non un tel certificat. En outre, aucune obligation n'est introduite quant à l'utilisation d'un tel certificat.

Une minorité propose de supprimer l'al. 3.

Une autre minorité souhaite modifier l'art. 35j en vigueur et créer un nouvel al. 1 afin d'introduire des valeurs limites pour les émissions grises de gaz à effet de serre des ouvrages de construction. Il convient de tenir compte à cet effet de l'état de la technique et de la viabilité économique. En raison des modifications apportées à l'art. 35j, l'art. 45, al. 3, let. e, P-LEne peut être supprimé.

Une autre minorité demande la suppression de l'art. 35j dans son intégralité.

²⁴ La motion Schilliger 19.4296 charge le Conseil fédéral de faire en sorte que, dans les secteurs du génie civil et des routes, la Confédération, les cantons et les communes planifient et construisent en utilisant des matériaux de construction secondaires à chaque fois que les conditions techniques le permettent. La Confédération se montrerait ainsi exemplaire et contribuerait de manière importante à la promotion de l'économie circulaire et au recyclage des matériaux de construction. Des normes uniformes pourraient en outre être établies, ce qui faciliterait et encouragerait l'utilisation de tels matériaux par des maîtres d'ouvrage du secteur privé. La motion a été transmise au Conseil fédéral le 3 juin 2020; l'art. 35j, al. 2, permet de mettre en œuvre la motion.

²⁵ L'intégration d'un tel certificat dans le CECB n'est pas pertinente. Ce dernier, qui se focalise sur l'énergie d'exploitation, doit en effet demeurer simple pour tenir compte des exigences en matière de subventionnement et de l'accessibilité pour les acteurs. Le certificat relatif à la consommation des ressources pourrait toutefois être élaboré comme un complément au CECB. À cette fin, il y aurait lieu de consulter le détenteur du CECB, à savoir la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie.

Art. 41, al. 1

L'exécution de la LPE incombe en premier lieu aux cantons (cf. art. 36 LPE), mais la Confédération est responsable de certains domaines. Ces responsabilités fédérales sont régies à l'art. 41. La mise en œuvre du nouvel art. 35i P-LPE revient à la Confédération, puisque l'exécution des prescriptions relatives à la mise dans le commerce des produits lui incombe également dans d'autres domaines du droit de l'environnement. Cette compétence vise à garantir une mise en œuvre uniforme dans tout le pays et en particulier vis-à-vis des partenaires commerciaux étrangers.

Art. 41a, al. 4

Lorsque de nouvelles dispositions d'exécution sont promulguées en matière de protection de l'environnement, il convient de récompenser suffisamment les efforts des entreprises ayant pris de leur propre initiative des mesures volontaires avant que les prescriptions d'exécution n'aient été édictées. Ces entreprises doivent pouvoir poursuivre l'application de leurs mesures à condition que celles-ci produisent au moins le même effet sur l'environnement que les mesures et objectifs prévus dans le droit d'exécution.

Aujourd'hui déjà, le Conseil fédéral est, aux termes de l'art. 41a, al. 3, LPE, tenu, pour autant que cela soit possible et nécessaire, de reprendre les accords sectoriels dans le droit d'exécution. Les obligations prévues dans un accord sectoriel ne doivent toutefois pas obligatoirement être reprises telles quelles dans le droit d'exécution. Comme cela est le cas de manière générale en matière de droit de l'environnement, le législateur s'efforce en effet, sur la base d'objectifs, de laisser de la marge pour différentes mesures, pour autant que celles-ci produisent l'effet prescrit.

Le nouvel al. 4 tient explicitement compte de cette idée en exigeant de manière générale une prise en compte des mesures volontaires. La manière de garantir la poursuite de l'application et de l'efficacité des mesures volontaires dans chaque cas particulier doit être spécifiée dans le droit d'exécution du secteur concerné. Il convient ensuite d'être également attentif à la charge d'exécution liée à la réglementation.

Le nouvel alinéa prévoit en outre que non seulement les accords sectoriels, mais aussi les mesures volontaires de certaines entreprises, doivent être pris en compte. Il y a cependant lieu de préciser que le droit d'exécution ne peut autoriser la poursuite de l'application des mesures volontaires que si la loi prévoit une marge de manœuvre correspondante dans les cas d'espèce. Il n'est en effet pas possible de déroger au niveau de l'ordonnance à des mesures prescrites par la loi.

Art. 48a

L'art. 48a relatif aux projets pilotes est nouveau. Les dérogations aux réglementations en vigueur apportent une solution lorsque, par exemple, des projets d'économie circulaire novateurs font face à des obstacles réglementaires. De tels projets pilotes permettent de mener des expériences en conditions réelles. L'art. 48a permet au Conseil fédéral d'édicter des dispositions qui dérogent à la LPE. Il est ainsi possible de recueillir des expériences en vue du développement de la LPE et de son application.

Mener des projets pilotes de ce genre signifie accorder des dérogations à des réglementations légitimées démocratiquement. De telles dérogations doivent être limitées tant au regard de la durée que du lieu et du contenu. L'innovation concernée doit par exemple laisser espérer un bénéfice pour l'ensemble de la société, et l'absence de maturité du marché devrait être en grande partie imputable aux dispositions réglementaires existantes.

Les combiner avec des programmes d'encouragement comme la promotion des technologies environnementales ou avec des «Innovation Green Deals»²⁶ renforcerait le potentiel de réussite de tels projets pilotes novateurs.

Art. 49, al. 1 et 3

Al. 1: La disposition est adaptée de façon à ce que l'encouragement de la formation et de la formation continue soit généralement possible pour des personnes qui exercent des activités en lien avec la protection de l'environnement. Jusqu'ici, dans le domaine de la LPE, la Confédération pouvait uniquement soutenir financièrement la formation et la formation continue du personnel de la Confédération et des cantons ainsi que celle des particuliers chargés d'assumer des tâches d'exécution de la LPE.

Pour atteindre l'objectif d'économie circulaire, des incitations ciblées doivent être conçues en faveur de la formation et la formation continue de spécialistes dans les différents secteurs concernés.²⁷ Les planificateurs, architectes, ingénieurs et entrepreneurs doivent par exemple pouvoir acquérir les compétences nécessaires à l'établissement d'une construction durable en Suisse. Dans le secteur des activités manufacturières et dans l'industrie des machines, des connaissances et des compétences en matière de design des produits, de processus ou d'augmentation de l'efficacité matérielle jouent un rôle central.

En harmonisant les possibilités d'aides financières inscrites dans la LPE avec d'autres lois visant des buts apparentés telles que la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN),²⁸ la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux)²⁹ et la loi sur l'énergie (LEne), il est possible de soutenir financièrement la formation et la formation continue de personnes qui ne sont pas chargées directement d'exécuter la législation. Il convient de garantir la coordination avec les mesures et les activités sur la base de ces lois et d'exploiter les éventuelles synergies.

Al. 3: L'objet de l'encouragement est précisé et complété par les notions de certification, de vérification et de mise sur le marché d'installations et de procédés. La promotion d'installations et de procédés permettant de réduire les nuisances à l'environnement dans l'intérêt de tous doit s'étendre de la phase du développement à celle de la mise dans le commerce, car celle-ci présente encore des risques importants et occasionne des coûts élevés. Cet encouragement garantit que les entreprises qui ont déve-

²⁶ Voir motion Thorens Goumaz 20.3667.

²⁷ Voir projet de recherche achevé: Effets d'une économie verte sur le marché du travail (19.07.2021), Programme national de recherche NFP 73 Économie durable, www.nfp73.ch > Actualités (consultée le 14.10.2021).

²⁸ RS 451

²⁹ RS 814.20

loppé des installations et procédés novateurs dans le cadre de la promotion de l'innovation basée sur la recherche surmontent la phase finale de la mise dans le commerce. Le reste de l'al. 3 est inchangé.

Art. 49a

L'art. 49a crée la base légale pour soutenir des projets d'information et de conseil et des plateformes destinées à la préservation des ressources naturelles et au renforcement de l'économie circulaire.

Al. 1: En vertu de l'art. 10e LPE en vigueur, la Confédération et les cantons renseignent la population sur ce qu'est un comportement respectueux de l'environnement et recommandent des mesures visant à réduire les nuisances. L'art. 49a, let. a, permet à la Confédération de soutenir financièrement des mesures efficaces en matière de conseil et d'information prises par des intervenants privés ou des acteurs publics. En harmonisant les possibilités d'aides financières inscrites dans la LPE avec d'autres lois visant des buts apparentés telles que la LPN, la LEaux et la LEne, la Confédération peut par exemple participer à l'information et au conseil dans le domaine du littering.³⁰

La let. b porte sur l'encouragement de plateformes destinées à la préservation des ressources et au renforcement de l'économie circulaire. Elle permet à la Confédération de mettre sur pied et d'exploiter de telles plateformes non seulement en vertu de l'art. 10h, al. 2, P-LPE en collaboration avec d'autres acteurs, mais aussi de soutenir financièrement des plateformes de tiers qui existent déjà.

Les art. 49 et 49a P-LPE soutiennent ainsi l'élaboration de solutions innovantes afin de renforcer l'économie circulaire et complètent d'autres instruments tels que la collaboration entre les secteurs public et privé dans le cadre des «Innovation Green Deals».

Al. 2: Les aides financières, qui prennent la forme d'une participation aux coûts, ne peuvent excéder 50 % des coûts.

Art. 60, al. 1, let. s

La violation des prescriptions sur la conception des produits qui ont été introduites au niveau de l'ordonnance sur la base de l'art. 35i, al. 1, P-LPE doit pouvoir être sanctionnée comme un délit au sens de l'art. 60 LPE. Du point de vue pénal, elle est assimilée aux violations des limitations posées à la mise dans le commerce de matières premières et de produits en vertu des art. 35e et 35f, al. 1 et 2, let. a, LPE (cf. art. 60, al. 1, let. r, LPE). Des sanctions moins lourdes peuvent être prononcées dans les cas les moins graves.

³⁰ La motion Bourgeois 19.4100 demande au Conseil fédéral de créer les bases légales nécessaires à la prise de mesures efficaces contre l'abandon de déchets sur la voie publique. Elle a été transmise au Conseil fédéral le 3 juin 2020. La requête de cette motion peut être remplie dans le cadre de l'initiative parlementaire 20.433 suite à l'adoption du nouvel art. 49a et d'autres modifications légales proposées dans le cadre de l'initiative parlementaire (voir aussi à ce propos le point 3.1 concernant l'art. 31b Élimination des déchets urbains).

Art. 61, al. 1, let. i et j, et al. 4

Al. 1, let. i: L'actuel art. 61, al. 1, let. i, LPE prévoit que quiconque aura enfreint intentionnellement les prescriptions sur les déchets sera puni d'une amende de 20 000 francs au plus. Selon l'actuel art. 31b, al. 3, LPE, le détenteur doit remettre les déchets aux collectes ou points de collecte prévus par les cantons et les communes. La violation de cette norme de comportement doit désormais être réglée à l'art. 61, al. 1, let. i, LPE. Ainsi, la mauvaise élimination de grandes quantités de déchets urbains, qui dépassent en volume le seuil du littering, sera punie d'une amende pouvant aller jusqu'à 20 000 francs.

Al. 1, let. j: la nouvelle let. j prévoit de punir d'une amende de 20 000 francs au plus tout personne qui, intentionnellement, aura enfreint les prescriptions sur la construction respectueuse des ressources nouvellement introduites à l'art. 35j, al. 1, P-LPE.

Al. 4: une violation de la disposition de l'art. 31b, al. 5, P-LPE devra être punie d'une amende. La personne qui jettera ou abandonnera négligemment de petites quantités de déchets tels que bouteilles, canettes, emballages de nourriture, sacs en plastique, restes alimentaires, chewing-gums, mégots ou imprimés plutôt que de les éliminer dans les poubelles ou points de collectes prévus à cet effet sera punie d'une amende de 300 francs au plus, qu'elle agisse intentionnellement ou par négligence.

Une minorité propose de supprimer l'al. 4.

3.2 Modification de la loi fédérale sur les marchés publics

Art. 30, al. 4

Il convient de viser une utilisation économique, mais aussi écologique des deniers publics (art. 2, let. a, de la loi sur les marchés publics [LMP]). L'art. 30, al. 4, tient compte de la volonté de mettre davantage à contribution les marchés publics dans la préservation des ressources naturelles.

Dans les spécifications techniques, l'adjudicateur public décrit les prestations qu'il souhaite acquérir. Les spécifications techniques ne doivent pas nécessairement être visibles dans le produit final, mais peuvent porter sur son processus de fabrication (p. ex. utilisation de matériaux de construction recyclés). Si une offre ne respecte pas les caractéristiques fixées, elle est exclue de la procédure d'adjudication.

L'al. 4, qui était une disposition potestative jusqu'à présent, oblige dorénavant l'adjudicateur public à examiner les aspects écologiques lors de toute acquisition (biens, services et prestations de constructions) et, si possible, à en tenir compte dans les spécifications techniques. Cet aspect est également déjà prévu dans la stratégie de l'administration fédérale en matière d'acquisitions.

3.3 Modification de la loi sur la TVA

Art. 23, al. 2, ch. 12

Une minorité souhaite exonérer de la TVA la livraison de matériaux et d'éléments de construction récupérés. Sont concernés tant les prestations fournies par l'entreprise que les prestations en amont que les investissements. Si aucune exonération ne vaut pour l'heure sur le marché intérieur, les biens suisses exportés sont exonérés de la TVA suisse et les biens suisses importés, grevés de la TVA étrangère. La minorité espère ainsi créer un effet incitatif en faveur de l'utilisation de matériaux de construction recyclés et de la réutilisation d'éléments de construction au détriment du recours à des matériaux de construction conventionnels. L'administration fédérale a examiné, sur mandat de la commission, cet instrument et a élaboré une fiche d'information à ce sujet.³¹

3.4 Modification de la LENE

Art. 45, al. 3, let. e

La prise en compte de l'énergie grise³² dans le secteur du bâtiment accompagne les prescriptions relatives à l'économie circulaire et à la préservation des ressources prévues dans la LPE (cf. art 35j P-LPE). Les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont au premier chef du ressort des cantons (art. 89, al. 4, de la Constitution³³ [Cst.]). La Confédération peut cependant attribuer aux cantons des mandats législatifs, si ceux-ci sont clairement limités du point de vue de la matière et suffisamment justifiés. Tel est le cas ici: en obligeant les cantons à prévoir une valeur limite d'énergie grise pour les nouvelles constructions et les rénovations notables de bâtiments existants, la Confédération stimule la demande en matériaux et en méthodes de construction nécessitant peu d'énergie grise, ce qui contribuera au développement et à la compétitivité de ces produits et renforcera l'économie circulaire et la préservation des ressources dans le secteur du bâtiment dans toute la Suisse. Dès lors, la consommation d'énergie sur l'ensemble du cycle de vie d'un bâtiment, ou de ses matériaux et composants, et finalement de tout le parc immobilier suisse baissera.

Une minorité propose de supprimer la lettre e.

³¹ OFEV et AFC (17 mai 2021): Privilèges pour la réutilisation de matériaux et d'éléments de construction récupérés en matière de TVA, Fiche d'information à l'intention de la sous-commission, Initiative parlementaire 20.433 «Développer l'économie circulaire en Suisse». Lien: [Faktenblatt BAFU Mehrwertsteuer Baustoffe und Bauteile vom 17.05.2021 F.pdf](#) (parlament.ch).

³² Selon la définition de la Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA), l'énergie grise comprend la quantité totale d'énergie primaire non renouvelable pour tous les processus en amont, de l'extraction des matières premières à l'élimination en passant par les processus de fabrication et de transformation, transports et auxiliaires compris.

³³ RS 101

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

Conséquences financières

À partir de l'entrée en vigueur de la loi révisée, les éventuelles ressources financières seront dédiées au soutien de projets d'information, de conseil, de formation et de formation continue ainsi que, le cas échéant, aux plateformes. Les aides financières autorisent des financements mixtes public-privé et constituent pour l'économie privée des incitations à investir davantage dans la préservation des ressources. Elles améliorent parallèlement la collaboration et la coordination entre les offices spécialisés, chargés de la réglementation, et l'économie privée. Les éventuels besoins dépendront des débats parlementaires et seront concrétisés dans la perspective de l'entrée en vigueur de la loi révisée.

Conséquences en personnel

Les besoins en personnel pour la mise en œuvre de la révision proposée de la LPE à partir de l'entrée en vigueur de celle-ci ne peuvent que difficilement être estimés à l'heure actuelle. Ils dépendront des débats parlementaires et seront concrétisés dans la perspective de l'entrée en vigueur de la loi révisée. Au total, un besoin en personnel à un chiffre pourrait se faire jour au maximum, notamment dans les domaines suivants.

Produits et bâtiments respectueux des ressources

Le besoin en personnel pour l'exécution des prescriptions liées aux produits (art. 35i P-LPE) pourra être maintenu à un bas niveau, comme le montrent les expériences faites lors de la mise en œuvre de l'OEEE. Dans le domaine de la construction respectueuse des ressources (art. 35j P-LPE, art. 45, al. 3, let. e, P-LEne), le besoin supplémentaire en personnel nécessité par la mise à disposition des bases (aides à l'exécution, écobilan, etc.) devrait être faible.

Limitation, valorisation et élimination des déchets

Dans ce domaine, l'accent sera mis sur la limitation et la valorisation des emballages. D'autres nouvelles tâches nécessiteront moins de personnel, comme l'amélioration de la fermeture des cycles de matières et la prévention du littering.

Collaboration avec les milieux économiques

Différentes voies sont envisageables pour l'économie dans le but d'assurer le financement des systèmes de reprise (p. ex. bouteilles PET, canettes en aluminium, déchets électroniques) en vue de les réutiliser ou de mieux fermer leur cycle de vie. Pour garantir un traitement égalitaire dans le cadre de ces processus, la Confédération devra fixer des critères uniformes et accompagner la mise en œuvre (art. 32a^{ter} P-LPE).

En outre, dans ce domaine, l'autorisation de projets pilotes novateurs (art. 48a P-LPE), le soutien à la formation, à la formation continue et aux projets d'information et de conseil (art. 49a P-LPE), le cas échéant le soutien de plateformes (art. 10h, al. 2,

et art. 49a P-LPE) et d'autres possibilités de collaboration avec les milieux économiques (p. ex. art. 41a P-LPE) seront privilégiés.

L'autorisation de projets pilotes nécessite une procédure minutieuse, car il convient de bien mettre en balance tout écart aux lois en vigueur. Afin de pouvoir soutenir financièrement des projets d'information, de conseil, de formation et de formation continue ainsi que des plateformes et leurs projets, l'administration devra examiner les domaines et prendre les décisions de soutien.

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

Conséquences financières

Les déchets doivent être limités, réutilisés ou faire l'objet d'une valorisation matière (art. 30d P-LPE). L'augmentation des matériaux valorisables issus des déchets urbains nécessite un développement des infrastructures de recyclage et des procédés d'élimination. Les coûts doivent être couverts par des TEA, par des contributions de recyclage ou par des taxes de base ou des taxes adossées aux quantités. Étant donné qu'il s'agit davantage d'un report de dépenses, il n'y a pas lieu de tabler sur une surcharge exceptionnelle du budget de l'administration.

Parallèlement, les modifications proposées pourraient se traduire par des économies, dans la mesure où la mise en place d'une responsabilité élargie des fabricants conduit à une prise en charge des coûts qui devaient jusqu'ici être supportés par les communes.

Il y a tout lieu de penser qu'un marché va par ailleurs apparaître pour les recyclats à haute valeur pouvant être vendus de manière rentable. Par conséquent, les coûts afférents à l'élimination des déchets diminueront.

D'autre part, les mesures dans le domaine du littering devraient à l'échelle de la Suisse entraîner une baisse de 200 millions de francs des coûts liés à la lutte contre celui-ci (art. 31b, al. 5, et art. 61, al. 4, P-LPE).

Conséquences en personnel

Il y a tout lieu de penser que la mise en œuvre de l'art. 45, al. 3, let. e, P-LPE pourra s'appuyer sur des synergies avec l'exécution existante en matière de procédures d'autorisation de construire et de réception des travaux pour ce qui concerne l'énergie de fonctionnement des bâtiments selon les lois cantonales sur l'énergie. Les conséquences à attendre en termes de personnel devraient donc être faibles pour les cantons et les communes.

Les cantons, ou les communes, soit procèdent à la collecte des déchets urbains avec des moyens propres soit chargent des entreprises privées d'élimination d'y procéder. Un report vers une plus grande proportion de déchets recyclables ne fait que déplacer les flux de matériaux au sein des structures organisationnelles existantes. Il n'y a donc pas lieu de prévoir un surcroît de besoins en personnel pour les cantons et les communes.

4.3 Conséquences économiques

Les mesures visant à renforcer l'économie circulaire et à préserver les ressources ont de nombreux avantages. D'une part, elles préservent les ressources naturelles, évitent des frais grâce à l'efficacité matérielle et renforcent les emplois locaux et la création de valeur en Suisse. D'autre part, elles contribuent à garantir la sécurité d'approvisionnement de l'économie suisse en renforçant l'utilisation de matières premières secondaires à la place de l'importation des matières premières primaires. Diverses études internationales (notamment de l'OCDE, de l'AEE et du PNUE) confirment ces effets positifs globaux, aussi parce que le marché croît exceptionnellement vite dans les domaines des cleantech et de l'économie circulaire.

Les dispositions légales prévues dans le projet constituent une étape importante dans la transition vers une économie plus respectueuse des ressources. Elles misent largement sur une approche partenariale avec les milieux économiques et tiennent compte du critère de viabilité économique et des évolutions internationales. Il en ressort des solutions supportables, également pour les PME. Les dispositions proposées, formulées de manière ouverte, permettent de garantir un rapport coût-utilité positif lors de la mise en œuvre de chacune des mesures, et en particulier l'applicabilité des mesures pour les PME.

La Suisse compte de nombreuses start-up dans le secteur des cleantech, celles actives dans le domaine de l'énergie y étant le plus représentées (env. 30 %).³⁴ Plusieurs mesures prévues dans le cadre de la présente révision créent des incitations à l'innovation dans d'autres domaines d'activité importants, comme le recyclage ou la construction respectueuse des ressources. De nouveaux champs d'activité s'ouvrent ainsi pour les start-up et les PME. La compétitivité de la Suisse en tant que site favorable aux cleantech et à l'innovation se voit donc renforcée par rapport à d'autres places dynamiques.

Le principe de la préservation des ressources, qui a un caractère de programme, et les dispositions relatives aux comptes rendus et aux objectifs en matière de ressources créent un cadre pour l'engagement de la société et de l'économie privée. On ne peut toutefois pas en tirer de droits et devoirs immédiats pour les particuliers.

Les dispositions relatives à la collaboration avec l'économie renforcent la compétitivité de l'économie suisse dans le domaine de l'écologie et de l'innovation. Elles ont aussi un impact sur les chaînes de livraison dans les pays producteurs. Il y a tout lieu de penser que ces investissements peuvent être financés, d'une part, par des économies au niveau du coût des matériaux et, d'autre part, par une augmentation de la compétitivité internationale (voir point 5.3).

Les dérogations aux dispositions en vigueur en faveur de projets pilotes («régulation de bac à sable») sont limitées tant au regard de la durée que du lieu et du contenu, mais permettent de tester des approches novatrices en conditions réelles.

Le principe légal selon lequel, dans le cadre des marchés publics, les spécifications techniques doivent être définies dans le but de préserver les ressources naturelles aura

³⁴ Swiss Environment and Energy Innovation Monitor (2021): 2020 Monitor Factsheet, <https://www.innovation-monitor.ch/news/article/2020-monitor-extract> (consultée le 18.10.2021).

peu de conséquences sur l'économie. Dans de nombreux cas, ce principe correspond à la pratique existante et figure dans la stratégie en matière d'acquisitions.

Les prescriptions relatives à une construction respectueuse des ressources ont des effets sur les processus et les coûts de construction (voir point 4.4). S'agissant de la mise en œuvre des mesures, il existe pour une large part des produits et procédés de construction ayant fait leurs preuves. À court terme, il faut s'attendre à une légère hausse des dépenses relatives à la planification de bâtiments respectueux des ressources, mais cette augmentation devrait ultérieurement diminuer grâce à une formation correspondante des planificateurs et des constructeurs et à des effets d'échelle. En matière d'exécution, la construction respectueuse des ressources peut même permettre d'économiser des matériaux de construction et, partant, des coûts.

4.4 Conséquences pour certains secteurs d'activité

Les mesures ont des effets sur différents secteurs d'activité. Les entreprises et secteurs concernés sont intégrés lors de la concrétisation et de la mise en œuvre des mesures envisagées. Les projets communs se déroulant par le biais de plateformes et les aides financières dans les domaines de l'information et du conseil ainsi que de la formation et de la formation continue soutiendront les entreprises dans les branches concernées à développer des mesures ou à appliquer de nouvelles exigences. Les coûts d'adaptation pour les différentes entreprises devraient donc pouvoir être maintenus à un bas niveau.

Les secteurs de la gestion des déchets, du bâtiment, du commerce de détail, du commerce et de la production sont concernés en premier lieu par le présent projet.

Secteur de la gestion des déchets

Les exploitants d'installations de collecte, de tri, de recyclage, de compostage, de traitement des eaux usées et de méthanisation profitent de la réorientation des flux de déchets de la valorisation thermique vers la valorisation matière (art. 30d P-LPE). L'augmentation des déchets collectés séparément, combinée à une plus grande part de produits recyclables, entraîne une progression de la quantité globale de matériaux recyclés. Cela ouvre de nouveaux champs d'activité, autorise des investissements supplémentaires et crée des places de travail et, pour finir, permet de mettre à la disposition de l'économie davantage de matières premières secondaires. Selon une évaluation économique, les exigences relatives au déballage et à la collecte séparée de biodéchets, ainsi que le prévoit la minorité à l'art. 30b, al. 2, let. c, P-LPE, ne permettraient pas de réduire les coûts d'exploitation des installations de compostage et de méthanisation (voir point 3.1).

L'introduction de l'assujettissement des entreprises étrangères de vente par correspondance met sur un pied d'égalité les sociétés suisses et étrangères. Elle permet en outre d'améliorer le financement de l'élimination grâce à la contribution financière liées aux marchandises importées en Suisse par le bais d'entreprises étrangères de vente par correspondance.

Les UIOM sont aujourd'hui saturées. Pour leur planification à long terme, les cantons tiennent déjà compte de l'influence de la progression du recyclage sur l'évolution des quantités de déchets. Il faut donc s'attendre à ce que les quantités économisées n'aient dans un premier temps pas d'influence notable sur les taux d'utilisation des UIOM.

Secteur du bâtiment

Les prescriptions relatives à l'énergie grise (art. 45, al. 3, let. e, P-LEne) et à la construction respectueuse des ressources (art. 35j, al. 1, P-LPE) concernent le secteur du bâtiment, l'industrie des matériaux de construction ainsi que les planificateurs et les architectes. Il y a lieu de penser que le secteur de la planification sera assez fortement impacté par les nouvelles exigences, étant donné que les procédés jusqu'ici appliqués devront en partie être adaptés. Une étude économique est parvenue à la conclusion que fixer une valeur limite pour l'énergie grise ou les émissions grises de gaz à effet de serre dans le secteur du bâtiment entraînerait, d'une part, une réduction des émissions grises de gaz à effet de serre d'environ 20 %, et, d'autre part, des coûts supplémentaires lors de la construction d'environ 2 %. Près de la moitié des coûts supplémentaires seraient probablement dus à la charge réglementaire (justificatifs, documentation et contrôle). Il faut tenir compte des effets d'échelle et d'apprentissage, qui permettront à l'avenir de réduire ces surcoûts initiaux. De telles valeurs limites créeraient des incitations technologiquement neutres qui éviteraient une forte densité normative, renforceraient l'innovation et préserveraient la marge de manœuvre pour ce qui est de la conception (voir point 3.1, art. 35j P-LPE).

Globalement, il faut s'attendre à une hausse de la demande de matériaux de construction présentant un bilan faible en énergie grise, de matériaux de construction recyclés et d'éléments de construction réutilisés. Cela devrait se traduire par de nouveaux champs d'activité pour les start-up et les PME et par un certain déplacement des parts de marché entre les différents fabricants et prestataires de matériaux de construction.

Commerce de détail, commerçants et fabricants

L'art. 30d, al. 2, let. d, P-LPE impose une valorisation matière des déchets se prêtant à une valorisation matière via un compostage ou une méthanisation. Cette obligation a des conséquences pour les détaillants, commerçants et fabricants ainsi que pour le secteur de la gestion des déchets puisque les produits invendables ainsi que les biodéchets (p. ex. les épiluchures) adaptés au compostage ou à la méthanisation doivent faire l'objet d'une valorisation matière. Quiconque en est à l'origine (détaillants, commerçants et fabricants) doit collecter ces déchets de manière séparée et les remettre pour valorisation matière. Les exigences relatives au déballage et à la collecte séparée de biodéchets généreraient des coûts élevés pour le commerce de gros et de détail (voir point 3.1).

Au-delà de l'élargissement des systèmes de collecte séparée pour les parts valorisables des déchets et de l'infrastructure de recyclage y afférente (art. 31b, al. 3 et 4, P-LPE), les mesures visent également à favoriser la fabrication de produits recyclables. Aussi les fabricants et importateurs doivent-ils être encouragés, via de possibles exigences posées à la conception des produits (art. 35i P-LPE), la mise en place d'une responsabilité élargie des producteurs (art. 31b, al. 4, art. 32a^{ter} P-LPE) et d'autres instruments, à développer des produits de ce type. Les investissements devraient pouvoir être

compensés par les économies réalisées sur le coût des matériaux et par une amélioration de la compétitivité au niveau international (voir 5.3).

Les exigences pouvant être posées à la conception des produits sur la base de l'art. 35i P-LPE se rapportent chaque fois à des catégories de produits sélectionnées et concernent de ce fait un cercle restreint de fabricants ou de commerçants. Cet article vise par exemple à rendre les produits et les emballages fabriqués en Suisse compatibles avec les exigences édictées pour le marché de l'UE. Pour certains produits, de telles exigences peuvent entraîner des coûts supplémentaires, mais dans une mesure limitée. Les exigences en matière de conception des produits qui exigent que les produits soient circulaires autorisent également de nouveaux modèles d'activité (offres de réparation, modèles de leasing) et, partant, une nouvelle chaîne de création de valeur en Suisse. L'utilisation efficace des matières premières du fait des exigences posées à la conception des produits permettra aux entreprises d'économiser des ressources et de réduire la dépendance à l'égard des importations de matières premières (p. ex. métaux). S'agissant des emballages, des obligations d'étiquetage et d'information permettraient d'encourager les solutions réutilisables ainsi que l'élimination et la valorisation correctes. Ces prescriptions pourraient entraîner une charge supplémentaire pour les fabricants, qu'importent les modalités de mise en œuvre au niveau de l'ordonnance.

Les éventuelles obligations de déclaration devraient en premier lieu avoir un effet sur le commerce de détail. Les obligations européennes de déclaration comparables dans le domaine de l'énergie ne sont aujourd'hui déjà reprises en Suisse que lorsqu'elles sont efficaces et proportionnées pour le pays (voir point 5.2). Une harmonisation avec les prescriptions de déclaration de l'UE permet d'unifier le cadre juridique.

4.5 Conséquences pour la société

Les exigences écologiques posées à la conception des produits ont d'une manière générale un effet positif sur les ménages. Le respect de critères écologiques supplémentaires devrait pour les consommateurs se traduire par une plus grande liberté de choix grâce à une transparence écologique accrue du marché et, à long terme, par une amélioration de l'offre de produits respectueux des ressources. L'éventuelle augmentation des prix d'achat de certains produits, qui pourrait être répercutée sur les consommateurs, s'accompagnera toutefois d'un certain nombre d'avantages. Les produits réparables bénéficiant d'une conception axée sur une plus longue durée de vie peuvent être utilisés plus longtemps. Grâce aux indications de réparation et aux déclarations pour des produits sélectionnés, les consommateurs disposent d'informations leur permettant de prendre des décisions d'achat plus éclairées. Sur le long terme, la garantie de l'approvisionnement en matières premières découlant d'un mode de production durable et les améliorations à venir au sein de la chaîne de création de valeur devraient autoriser une plus grande stabilité des prix. Les exigences écologiques posées aux produits sont introduites d'entente avec les principaux partenaires commerciaux. Enfin, les ménages se verront offrir de nouveaux services, vu qu'il leur sera à l'avenir possible d'éliminer de manière séparée d'autres fractions valorisables des déchets (art. 31b, al. 4, P-LPE).

5 Relation avec le droit européen

5.1 Évolutions dans l'UE

Le 11 décembre 2019, avec le Pacte vert pour l'Europe,³⁵ la Commission européenne s'est fixé pour objectif de devenir le premier continent neutre sur le plan climatique, de protéger, préserver et améliorer le capital naturel ainsi que de promouvoir et mettre en œuvre des processus respectueux de l'environnement et des ressources au sein de l'économie et de la société.

Le plan d'action pour une économie circulaire,³⁶ présenté par la Commission européenne le 11 mars 2020 et soutenu par le Parlement européen le 10 février 2021,³⁷ constitue la clé de voûte du pacte vert. Il comprend un ensemble d'initiatives étroitement liées, qui visent à créer un cadre (juridique) solide et cohérent grâce auquel les produits, services et modèles d'entreprise durables deviendront la norme. D'autres mesures ont pour objectif de réduire les déchets, d'axer les chaînes de valeur ajoutée ou d'approvisionnement sur le développement durable et de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur de l'UE pour les matières premières secondaires de haute qualité.

Le 30 mars 2022, la Commission européenne a présenté plusieurs propositions visant à renforcer l'économie circulaire.³⁸ Il s'agit de propositions législatives qui doivent être adoptées lors d'une prochaine étape par le Parlement et le Conseil européens.

La poursuite du développement de mesures d'économie circulaire par la Commission européenne implique, au vu des liens économiques étroits qu'entretient la Suisse avec l'UE, qu'il est impératif d'agir en matière de politique commerciale et environnementale. Il convient d'éviter des distorsions supplémentaires de la concurrence et des entraves au commerce en prenant en compte les développements européens importants dans les mesures nationales. Le Pacte vert pour l'Europe constitue, par ailleurs, une opportunité pour les entreprises suisses actives dans les domaines de l'économie circulaire, de la préservation des ressources et des cleantech.

5.2 Réglementation dans le domaine des produits et des ouvrages

Depuis plusieurs années déjà, la Suisse intègre, dans l'OEEE, la plupart des exigences relatives à l'efficacité énergétique découlant des règlements d'application de la directive sur l'écoconception. En 2020, des exigences en matière d'efficacité dans l'utilisation des ressources, entre autres la disponibilité des pièces de rechange et les

³⁵ COM (2019) 640 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2019:640:FIN>

³⁶ COM (2020) 98 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2020:98:FIN>

³⁷ Résolution du Parlement européen du 10 février 2021 sur le nouveau plan d'action en faveur de l'économie circulaire (2020/2077(INI)).

³⁸ COM (2022) 140 final: Faire des produits durables la norme, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1649112555090&uri=CELEX%3A52022DC0140>

instructions de réparation, ont été introduites pour la première fois dans l'OEEE pour six groupes de produits (comme les lave-linge et les lave-vaisselle). Cette harmonisation avec les règles, les catégories et les termes utilisés dans l'UE est conforme à la LETC; la circulation des marchandises avec l'UE est ainsi facilitée pour les fabricants, importateurs et commerçants suisses concernés. Dans le cadre de son plan d'action pour une économie circulaire et de la directive sur l'écoconception, l'UE prévoit des exigences pour d'autres groupes de produits, notamment les téléphones mobiles, les tablettes et les ordinateurs portables. La Commission européenne a adopté, le 10 décembre 2020, une proposition de règlement relatif à la durabilité des batteries.³⁹

Parmi ses propositions du 30 mars 2022, la Commission européenne prévoit d'élargir le champ d'application de la législation sur l'écoconception afin de pouvoir fixer des exigences spécifiques aux produits en matière d'efficacité dans l'utilisation des ressources pour les produits autres que ceux liés à l'énergie.⁴⁰ Cette proposition se veut flexible dans le but d'assurer la proportionnalité. De nouvelles exigences ne seront définies que sur la base d'études d'impact préalables.

Le 30 mars 2022, la Commission européenne a également présenté une proposition de révision du règlement sur les produits de construction (RPC).^{41, 42} Dans le cadre de ce processus, les exigences de base pour les ouvrages, et en particulier l'exigence relative à «l'utilisation durable des ressources naturelles», ont été réexaminées et élargies dans une optique de durabilité. La législation suisse sur les produits de construction⁴³, qui, tout comme le RPC, s'applique à la mise dans le commerce des matériaux de construction, est étroitement liée à celui-ci. L'accord bilatéral du 21 juin 1999 avec l'UE sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité⁴⁴ permettra à la Suisse d'accéder sans entrave au marché européen des produits du secteur de la construction.

L'art. 35j P-LPE proposé concerne les exigences relatives à la construction d'ouvrages, et non à la mise dans le commerce de produits de construction. Ces exigences s'appliquent en matière d'utilisation des matériaux de construction, de séparabilité et de réutilisation, et n'ont donc aucune incidence sur l'équivalence de la législation suisse sur les produits de construction avec le RPC de l'UE.

³⁹ COM (2020) 798 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2020:798:FIN>

⁴⁰ COM (2022) Proposal for Ecodesign for Sustainable Products Regulation <https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-ecodesign-sustainable-products-regulation-en> (disponible en anglais).

⁴¹ Règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la directive 89/106/CEE du Conseil, JO L 88 du 4.4.2011, p. 5.

⁴² COM (2022) 144 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1666781232822&uri=CELEX%3A52022PC0144>.

⁴³ Loi fédérale sur les produits de construction, LPCo, RS **933.0**; ordonnance sur les produits de construction, OPCo, RS **933.01**; ordonnance de l'OFCL sur la désignation d'actes d'exécution et d'actes délégués européens concernant les produits de construction, RS **933.011.3**.

⁴⁴ RS **0.946.526.81**

5.3 Réglementation dans le domaine des déchets et des matières premières

En 2015, la Commission européenne a publié le paquet Économie circulaire visant à réaliser la transition d'une économie linéaire vers une économie circulaire et à réduire en même temps autant que possible la production de déchets. Ce paquet comprenait deux volets: le paquet «déchets» et le plan d'action pour l'économie circulaire. Dans le cadre du paquet «déchets», plusieurs directives ont été révisées: la directive relative aux déchets,⁴⁵ la directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages,⁴⁶ la directive concernant la mise en décharge des déchets⁴⁷ et les directives relatives aux véhicules hors d'usage ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs usagés.⁴⁸ La stratégie de l'UE sur les plastiques a été élaborée sur la base du plan d'action pour l'économie circulaire et a finalement débouché sur la directive relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement.⁴⁹ Ces directives constituent les instruments clés pour renforcer la préservation des ressources et l'économie circulaire dans le secteur des déchets. Les éléments cruciaux des directives sont la notion de responsabilité élargie des fabricants, les exigences relatives aux produits, ainsi que la définition d'objectifs (quotas). Les États membres de l'UE sont tenus de transposer ces directives dans le droit national; celles-ci laissent cependant généralement une certaine marge de manœuvre s'agissant de leur intégration dans les législations nationales.

Comparé à celui de l'UE, le système suisse de gestion des déchets était jusqu'à présent plus fortement axé sur une gestion respectueuse de l'environnement et la fermeture des cycles de matières que sur l'encouragement d'une durée de vie plus longue des produits. Sur le fond, la Suisse poursuit toutefois les mêmes objectifs que l'UE.

Les modifications proposées dans le cadre de la présente révision vont dans le même sens que les directives de l'UE. Elles offrent la marge de manœuvre nécessaire pour permettre de procéder le cas échéant, lors la mise en œuvre au niveau de l'ordonnance, à une harmonisation avec le droit de l'UE et éviter des distorsions de concurrence ou des entraves au commerce. La mise en œuvre pourra néanmoins être adaptée au contexte suisse, en d'autres termes au système national de gestion des déchets.

⁴⁵ Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, JO L 312 du 22.11.2008, p. 3; modifiée en dernier lieu par la directive (UE) 2018/851, JO L 150 du 14.6.2018, p. 109.

⁴⁶ Directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages, JO L 365 du 31.12.1994, p. 10; modifiée en dernier lieu par la directive (UE) 2018/852, JO L 150 du 14.6.2018, p. 141.

⁴⁷ Directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets, JO L 182 du 16.2.1999, p. 1; modifiée en dernier lieu par la directive (UE) 2018/850, JO L 150 du 14.6.2018, p. 100.

⁴⁸ Directive (UE) 2018/849 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs, et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques, JO L 150 du 14.6.2018, p. 93.

⁴⁹ Directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement, JO L 155 du 12.6.2019, p. 1.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Les modifications de la LPE reposent au premier chef sur la compétence normative générale prévue par l'art. 74, al. 1, Cst., qui donne à la Confédération la prérogative de légiférer sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes. Les objectifs du projet sont également conformes à l'art. 73 Cst., qui charge la Confédération et les cantons d'œuvrer à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain. Dans la mesure où les dispositions nouvelles ou révisées portent également sur les nuisances environnementales causées à l'étranger, la Confédération peut également s'appuyer sur l'art. 54 Cst., qui, en son al. 2, mentionne la préservation des ressources naturelles en tant qu'objectif explicite de la politique étrangère suisse.

La possibilité d'imposer des exigences concernant la conception de produits et d'emballages et la construction respectueuses des ressources permettra également de réduire les impacts négatifs sur l'environnement dans les domaines de la production et de la consommation de produits ainsi que de la construction, en tenant compte chaque fois de l'ensemble du cycle de vie. Étant donné que ces incidences sur l'environnement ne concernent pas seulement des effets négatifs au sens de la LPE, mais touchent également d'autres domaines environnementaux, tels que la préservation de la qualité des eaux ou la protection des forêts, elles ont aussi un lien avec les dispositions constitutionnelles des art. 76 (eaux), 77 (forêts), 78 (protection de la nature et du patrimoine), 79 (pêche et chasse), 89 (politique énergétique) et 120 (génie génétique dans le domaine non humain). Dans ces domaines aussi, la Confédération dispose de compétences normatives étendues ou du moins partielles. S'agissant de l'obligation de la Confédération d'assumer un rôle de modèle pour ses propres ouvrages ainsi que de l'adaptation de la LMP en ce qui concerne les achats publics respectueux des ressources, les compétences sont inhérentes à la Confédération (dans la pratique, l'art. 173, al. 2, Cst. peut être invoqué).

La modification de la LENE concernant la prise en compte de l'énergie grise dans les bâtiments se fonde en premier lieu sur l'art. 89, al. 2, Cst. Les bases constitutionnelles dans le domaine de la protection de l'environnement mentionnées ci-dessus peuvent servir de base à titre complémentaire.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales

Dans le domaine du commerce des marchandises et des services, la Suisse est liée par des traités de libre-échange ou des accords bilatéraux, dans le cadre de l'OMC ainsi qu'envers l'UE et des États tiers. Ces traités sont pertinents pour les mesures proposées dans le présent projet de renforcement de l'économie circulaire, en particulier les exigences imposables à la mise dans le commerce de produits et d'emballages. Il faut donc en tenir compte lors de la concrétisation des mesures dans le droit national.

Les exigences relatives à la mise dans le commerce de produits et d'emballages ou les interdictions correspondantes, édictées sur la base des art. 30a, 30d, al. 4, ou 35i P-LPE, ne doivent pas violer l'exigence de nouvelles restrictions quantitatives de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).⁵⁰ La Suisse peut invoquer l'article relatif aux exceptions générales du GATT pour justifier la restriction d'admission. Il faut toutefois veiller à ce qu'il n'y ait pas de discrimination injustifiée ou de protectionnisme caché.

Dans le cas d'exigences en lien avec la technologie applicables à la production ou à des produits, il y a aussi lieu de se conformer à l'Accord du 15 avril 1994 sur les obstacles techniques au commerce (accord OTC),⁵¹ dans le cadre duquel le principe de non-discrimination doit également être pris en compte. De plus, une mesure ne peut pas être plus restrictive que nécessaire pour le commerce afin d'atteindre un objectif légitime, et notamment la protection de l'environnement. Par ailleurs, les directives techniques doivent en outre être fondées sur des normes internationales dans la mesure où ces dernières sont disponibles et semblent appropriées pour l'objectif politique visé. Dans le cadre de l'accord OTC, la Suisse est tenue de soumettre les projets de directives techniques, avant leur approbation, aux autres États membres de l'OMC pour qu'ils prennent position (notification).

La Suisse est en outre liée par l'Accord de libre-échange du 22 juillet 1972 (ALE)⁵² conclu avec la Communauté européenne. L'art. 13 ALE interdit toute nouvelle restriction quantitative à l'importation et mesure d'effet équivalent. C'est le cas lorsque le commerce est entravé directement ou indirectement, dans les faits ou potentiellement. Les éventuelles mesures adoptées par le Conseil fédéral en vertu des art. 30a, 30d, al. 4, et 35i P-LPE devront être conçues de manière à ne pas contrevenir à l'art. 13 ALE et donc à respecter les règles de l'UE. Des exceptions sont possibles, en vertu de l'art. 20 ALE, si les restrictions sont justifiées par des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux. Toutefois, les mesures prises par le Conseil fédéral doivent respecter le principe de proportionnalité et ne sauraient constituer un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée des échanges commerciaux.

Pour résumer, il est possible d'affirmer que le projet est, en principe, compatible avec les obligations internationales de la Suisse. Lors de sa concrétisation dans les ordonnances d'exécution, il conviendra de tenir compte des exigences susmentionnées relatives au droit commercial international afin d'en garantir le respect dans des cas précis.

L'art. 30, al. 4, LMP modifié, selon lequel l'adjudicateur peut non seulement prévoir dans le cadre de marchés publics des spécifications techniques permettant de préserver les ressources naturelles ou de protéger l'environnement, mais doit aussi les prévoir lorsque cela se révèle approprié, est conforme à l'art. X, par. 6, de l'accord révisé du 30 mars 2012 sur les marchés publics (AMP 2012).⁵³ Il ne contrevient également pas à l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté

⁵⁰ RS **0.632.21**

⁵¹ RS **0.632.20**, annexe 1A.6.

⁵² RS **0.632.401**

⁵³ RS **0.632.231.422**

européenne sur certains aspects relatifs aux marchés publics.⁵⁴ Toutefois, la réglementation ne doit pas conduire à favoriser les soumissionnaires suisses ou produire d'autres effets défavorables au commerce. Outre l'interdiction de discrimination (art. IV AMP 2012), il faut en particulier observer les dispositions de l'art. XXII, par. 6 à 8, AMP 2012 (*statu quo*, c.-à-d. renonciation à l'adoption de nouvelles mesures discriminatoires et suppression des mesures discriminatoires existantes, teneur des futures négociations et mise en œuvre du programme de travail de l'AMP 2012 sur les marchés durables)). Par ailleurs, la formulation de spécifications techniques ne doit pas entraîner une distorsion de la concurrence.⁵⁵

6.3 Forme de l'acte à adopter

Le présent projet contient des dispositions importantes fixant des règles de droit qui, en vertu des art. 164, al. 1, Cst. et 22, al. 1, LParl, doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. En tant que telle, la loi est sujette au référendum (art. 141, al. 1, let. a, Cst.).

6.4 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions, aux crédits d'engagements et aux plafonds de dépenses entraînant de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs doivent être approuvées par la majorité des membres de chaque conseil.

Le présent projet de révision de la LPE contient deux dispositions nouvelles et deux dispositions complémentaires relatives à des subventions:

- l'art. 49, al. 1, P-LPE (formation et formation continue [élargissement]),
- l'art. 49, al. 1, P-LPE (certification, vérification, mise dans le commerce et innovations [complément]),
- l'art. 49a, let. a, P-LPE (projets d'information et de conseil [nouveau]),
- l'art. 49a, let. b, P-LPE (plateformes [nouveau]).

Ces dispositions relatives à des subventions sont décrites aux points 2.9 et 3.1. Aucune d'elles ne prévoit de charges périodiques supplémentaires de plus de 2 millions de francs pour la mise en œuvre. C'est pourquoi elles ne sont pas soumises au frein aux dépenses.

⁵⁴ RS **0.172.052.68**

⁵⁵ Cf. Message concernant la révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics du 15 février 2017, FF **2017** 1695, p. 1792.

6.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Le présent projet de loi ne modifie pas les compétences de la Confédération, des cantons et des communes. L'exécution des tâches que le projet introduit dans la LPE est transférée aux cantons selon le principe énoncé à l'art. 36 LPE. Est excepté l'art. 35*i* P-LPE, qui permet de poser des exigences à la mise dans le commerce de produits, et dont l'exécution incombe à la Confédération en vertu de l'art. 41, al. 1, P-LPE. De même, l'application des dispositions relatives à la TEA et à la CAR prévues aux art. 32a^{bis} à 32a^{septies} P-LPE incombe à la Confédération (art. 41, al. 1, P-LPE). La Confédération assume en outre des tâches d'ordre supérieur, telles que l'établissement de comptes rendus, la définition d'objectifs et l'octroi de subventions; elle peut également participer, en étroite collaboration avec les cantons et le secteur privé, à l'exploitation de plateformes visant à préserver les ressources et à renforcer l'économie circulaire. Enfin, elle est responsable de l'accomplissement des tâches qui la concernent directement, à savoir l'examen du droit fédéral par rapport à des initiatives de l'économie et le rôle de modèle qu'elle doit assumer en ce qui concerne ses propres ouvrages.

Avec la modification prévue de la LEne, la compétence d'édicter des prescriptions conformes aux principes énoncés, ainsi que leur exécution, reste du ressort des cantons comme dans l'actuel art. 45 LEne. Étant donné que la LMP s'adresse aux services chargés des marchés publics au niveau fédéral, l'exécution de l'art. 30 P-LMP incombe également à la Confédération. Le projet est donc conforme au principe de subsidiarité.

Les avantages du projet, à savoir la réduction des nuisances à l'environnement et la préservation des ressources naturelles, se feront sentir sur l'ensemble du territoire et aussi en partie à l'étranger. La Confédération et les cantons supportent la charge liée à l'exécution et au contrôle conformément aux compétences énoncées ci-dessus. Le principe d'équivalence fiscale est ainsi garanti.

6.6 Conformité à la loi sur les subventions

Le projet prévoit des ajouts aux dispositions relatives aux subventions. L'importance des subventions, la gestion et la procédure d'octroi des contributions sont expliquées ci-après afin de compléter les commentaires relatifs aux art. 49 et 49a P-LPE figurant aux points 2.9, 3.1 et 6.4.

Importance des subventions pour atteindre les objectifs visés par la Confédération

Les objectifs des modifications prévues concernant les subventions sont multiples: l'accent est principalement mis sur la préservation des ressources naturelles et l'encouragement de l'économie circulaire, ce qui réduit la dépendance à l'égard des importations de matières premières et de matériaux.

Concrètement, il s'agit d'augmenter la durée de vie des produits, de renforcer les acquisitions durables, d'améliorer l'efficacité dans l'utilisation des matériaux, d'encou-

rager la construction à l'aide de matériaux respectueux de l'environnement ou recyclés, de réduire le littering et les emballages et de limiter les déchets. Les mesures répondant aux principes de l'économie circulaire ne donnent des résultats que si tous les acteurs d'un cycle coopèrent au mieux pour fermer ce cycle. Grâce aux nouvelles possibilités offertes en matière d'aides financières, la Confédération est à même d'accompagner activement le processus de conversion et, en particulier, de réduire les coûts liés à l'acquisition d'informations, de soutenir la formation et la formation continue des experts et d'encourager l'échange d'expériences, le développement de projets et la coordination des mesures.

Le projet permettra une harmonisation des aides financières inscrites dans la LPE avec celles prévues par d'autres lois visant des buts apparentés (LPN, LEaux) et la LEnE. Dans la LPE en vigueur, les possibilités d'octroi de ces aides sont très limitées. Cette lacune de la LPE fait que les efforts qui contribuent de manière importante à l'économie circulaire et à la réduction des importations de matières premières et, partant, à la sécurité d'approvisionnement, ne peuvent guère être soutenus.

La Suisse figure en bonne place dans les classements en matière de recherche et d'innovation. Elle encourage la recherche par des contributions financières importantes, mais l'encouragement de l'innovation est fortement réduit à partir de la phase de prototype de laboratoire (TRL 4, niveau 4 sur l'échelle des TLR, *Technology Readiness Level*). Par ailleurs, à la différence de l'UE et aussi des États-Unis, la Confédération ne soutient plus la mise sur le marché d'innovations prometteuses dans le domaine de l'économie circulaire à partir du niveau de TRL 8. La modification proposée permettra de combler cette lacune.

Les quatre dispositions relatives aux subventions ont en commun le fait qu'elles réduisent les effets négatifs externes. La préservation des ressources et l'économie circulaire doivent généralement s'inscrire dans une perspective à long terme, ceci aussi bien en ce qui concerne les investissements dans des infrastructures durables que des changements dans les procédés de production. Les entreprises devant néanmoins souvent avoir une vision à court et moyen terme, les dispositions, tant nouvelles que modifiées, relatives aux subventions permettront de pallier les défaillances des mécanismes du marché.

Gestion matérielle et financière des subventions

Grâce aux dispositions relatives aux subventions s'appliquant à l'information et au conseil, aux plateformes et à la formation, la Confédération pourra apporter un soutien financier à des activités spécifiques à un projet menées par des organisations privées et publiques. Les moyens seront issus du crédit Formation et environnement (A231.0370). L'octroi de moyens pour la mise sur le marché d'innovations, conformément à l'art. 49, al. 3, P-LPE complété, s'effectuera à partir du crédit Promotion des technologies environnementales (A236.0121).

Procédure d'octroi des contributions et aménagement de la subvention

Il existe des procédures et des critères standardisés pour l'évaluation des demandes et l'octroi d'aides financières dans le domaine de la formation et de la formation continue. La Confédération veille à ce que les fonds disponibles soient utilisés de manière ciblée en s'assurant que le dépôt des demandes de subvention, la réalisation des projets

et les rapports soumis satisfassent à des critères axés sur les effets. Cette même procédure serait également appliquée pour la mise en œuvre de l'art. 49, al. 1, P-LPE complété, et élargi pour la mise en œuvre de l'art. 49a P-LPE.

Des procédures et des critères éprouvés existent pour la mise en œuvre de l'art. 49, al. 3, P-LPE, et les aides financières doivent être remboursées à concurrence des bénéfices réalisés si les résultats des travaux de développement sont utilisés à des fins commerciales. Cet article prévoit que le Conseil fédéral doit présenter, tous les cinq ans, un rapport sur l'impact de la promotion des technologies environnementales aux Chambres fédérales. Ce rapport engloberait désormais également les activités dans le domaine de la mise sur le marché.

Ces dispositions permettront de déclencher des impulsions essentielles en vue d'améliorer l'efficacité dans l'utilisation des ressources et de renforcer l'économie circulaire.

Les aides financières ne pourront excéder 50 % des coûts. Les organisations bénéficiant d'un soutien financier devront toujours supporter elles-mêmes au moins la moitié des coûts.

6.7 Délégation de compétences législatives

Le projet contient diverses normes de délégation qui confèrent au Conseil fédéral des compétences législatives au niveau des ordonnances. Ces délégations de compétences législatives allant au-delà de la compétence générale d'exécution sont contenues dans les articles suivants.

Selon deux propositions de minorité concernant l'art. 30a P-LPE, le Conseil fédéral peut ou doit rendre payante ou interdire la mise dans le commerce de produits destinés à un usage unique et de courte durée, si les avantages liés à cet usage ne justifient pas les nuisances à l'environnement qu'il entraîne. Le Conseil fédéral conserve sa compétence d'interdire des produits de ce type. De plus, il pourra désormais aussi rendre payante la mise dans le commerce de certains produits destinés à un usage unique et de courte durée. Lors de la concrétisation de ces mesures dans la législation d'application, le Conseil fédéral devra examiner, au cas par cas, si une interdiction ou une obligation de payer respecte suffisamment le principe de proportionnalité. En outre, il conviendra d'examiner, avant toute réglementation relative aux dispositions d'exécution, si le secteur concerné peut atteindre par lui-même ces objectifs par le biais de mesures volontaires (art. 41a LPE). La délégation de compétences législatives au Conseil fédéral se justifie, car il faut examiner, au cas par cas, les produits à usage unique dont les avantages ne justifient pas les nuisances à l'environnement qu'ils engendrent. Concernant la demande de la minorité d'adapter l'art. 30a, al. 2, P-LPE, une reformulation générale au niveau de la loi semble nécessaire, étant donné que les conditions techniques évoluent constamment et qu'il est essentiel de régler les cas particuliers. La nouvelle formulation allège le texte de loi des détails normatifs tout en posant le cadre nécessaire à une éventuelle concrétisation au niveau de l'ordonnance.

Conformément à l'autre proposition de minorité, l'art. 30b, al. 2, let. c, P-LPE doit permettre au Conseil fédéral d'obliger quiconque mettant dans le commerce des

produits dont la valorisation, en tant que déchets, est jugée appropriée ou des produits qui, en tant que déchets, doivent être traités séparément, à déballer les produits biogènes invendus et à collecter ces derniers séparément. Cette disposition ne s'applique pas aux emballages compostables.

L'art. 30*d*, al. 4, P-LPE qui correspond à l'art. 30*d*, let. b, LPE en vigueur, prévoit que le Conseil fédéral peut restreindre l'utilisation de matériaux et produits à certaines fins, si cela permet d'accroître les débouchés pour des produits d'un usage équivalent qui sont produits à partir de déchets valorisés, sans pour autant entraîner des coûts supplémentaires et des pertes de qualité importants. Une telle prescription à caractère général est nécessaire au niveau de la loi, afin de donner au Conseil fédéral la possibilité de définir des domaines d'application concrets dans la législation d'exécution en tenant compte des évolutions techniques constantes.

L'art. 31*b*, al. 4, P-LPE doit permettre au secteur privé de se charger de la collecte et de la valorisation des déchets urbains recyclables, qui sont actuellement soumis au monopole d'élimination des cantons (art. 31*b*, al. 1, LPE). Les compétences de concrétisations octroyées au Conseil fédéral sont justifiées pour plusieurs raisons. Étant donné que la collecte et la valorisation des déchets urbains ne sont pas toujours judicieuses sur le plan écologique et que les capacités techniques et organisationnelles relatives aux possibilités de valorisation ne cessent d'évoluer, le Conseil fédéral doit donner une orientation claire. En outre, la sécurité de l'élimination et la protection de l'environnement nécessitent certaines prescriptions minimales de la part du Conseil fédéral; celles-ci doivent être valables dans tout le pays et adaptées régulièrement.

S'appuyant sur l'art. 32*a*^{ter}, al. 1, P-LPE, le Conseil fédéral peut, aux conditions énumérées de manière exhaustive dans la loi, imposer le paiement d'une CAR auprès d'une organisation de branche privée reconnue par la Confédération aux fabricants, aux importateurs et aux entreprises étrangères de vente par correspondance. Si les principes essentiels sont fixés au niveau de la loi, le Conseil fédéral doit régler les modalités par voie d'ordonnance après avoir consulté au préalable les organisations de branche (art. 32*a*^{ter}, al. 2, P-LPE). Cette norme de délégation est pertinente et judicieuse, car les exigences concrètes posées aux accords sectoriels et les conditions correspondantes en faveur d'une élimination respectueuse de l'environnement peuvent différer du tout au tout selon le type de déchets.

Aux termes de l'art. 35*i*, al. 1, P-LPE, le Conseil fédéral peut poser des exigences à la mise dans le commerce des produits et des emballages selon les nuisances à l'environnement qu'ils génèrent. La nature de ces exigences est décrite aux let. a à c. L'application et la définition, au niveau de l'ordonnance, de ces exigences concernant certaines catégories de produits et d'emballages, en tenant compte de l'évolution de l'état de la technique, des initiatives volontaires existantes et du principe général de proportionnalité, sont appropriées.

L'art. 35*j*, al. 1, P-LPE autorise le Conseil fédéral à poser des exigences concernant l'utilisation de matériaux et d'éléments de construction respectueux de l'environnement et de matériaux de construction récupérés, la séparabilité des éléments de construction utilisés et la réutilisation d'éléments de construction, selon les nuisances à l'environnement générées par des bâtiments et des installations. Cette description générale allège le texte juridique et définit le cadre avec suffisamment de précision pour

que les détails techniques puissent être spécifiés au niveau de l'ordonnance. Conformément à l'art. 35j, al. 3, P-LPE, le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions sur la forme et le contenu d'un certificat concernant la consommation de ressources des ouvrages. Le recours à un tel certificat reste volontaire. Si la loi explicite le but du certificat, il faut en régler les modalités au niveau de l'ordonnance. S'agissant de l'art. 35j, al. 1, P-LPE, une minorité souhaite charger le Conseil fédéral d'édicter, pour les émissions grises de gaz à effet de serre des ouvrages, des valeurs limites à respecter lors de la construction ou de la modification notable d'un ouvrage. Dans la loi sont énumérés les critères servant à la fixation de ces valeurs limites, comme l'état de la technique, la viabilité économique et les engagements internationaux de la Suisse. Il est nécessaire de préciser les modalités au niveau de l'ordonnance en vue d'une concrétisation et d'une spécification supplémentaires des critères, par exemple en fonction du type d'ouvrage.

L'art. 48a P-LPE délègue au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions pour la conduite de projets pilotes novateurs qui dérogent à la loi, pour autant que ces dispositions soient limitées tant au regard de la durée que du lieu et du contenu et qu'elles servent à recueillir des expériences en vue du développement de la LPE et de son exécution. La délégation de compétences législatives au Conseil fédéral pour permettre, dans des conditions clairement définies, l'acquisition flexible et en temps voulu de connaissances ciblées en vue du développement de la loi et de l'application de celle-ci est par conséquent justifiée.

6.8 Protection des données

Le projet ne contient aucune disposition sur la protection des données.