



27.11.2024

Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur les déchets (OLED, RS 814.600)

Paquet d'ordonnances environnementales de l'automne 2024

Table des matières

1 Contexte..... 3

2 Grandes lignes du projet 4

3 Relation avec le droit international..... 6

4 Commentaires des différentes modifications 7

5 Conséquences 10

1 Contexte

La Suisse compte 32 sites de décharge des types C, D et E. Chaque année, ces décharges réceptionnent environ 125 000 t de déchets pour le type C, 795 000 t pour le type D et 480 000 t pour le type E aux fins de stockage définitif. En vertu de l'ordonnance sur les déchets (OLED, RS 814.600), les cantons établissent pour leur territoire un plan de gestion des déchets et précisent, dans ce cadre, les besoins en volume de stockage définitif et les sites des décharges. Ils se consultent à cet égard et définissent au besoin des régions de planification supracantonales (art. 4, al. 2, OLED).

L'identification de sites appropriés pour accueillir les nouvelles décharges nécessaires et leur réservation subséquente est une tâche complexe. Les procédures de planification et d'autorisation nécessaires à cette fin se révèlent très chronophages et sont de plus en plus difficiles à mettre en œuvre. La taille limitée de la Suisse fait que les intérêts d'exploitation et de protection les plus divers se trouvent en concurrence avec les projets de décharges.

Une enquête menée en 2020 à l'échelle nationale pour recenser les capacités d'élimination des résidus d'incinération¹ (décharges des types C et D) avait déjà mis en évidence un manque, à l'échelon régional, de volume pour le stockage définitif de déchets traités ne pouvant pas être valorisés davantage. C'est dans ce contexte, et sur fond de toile d'un soutien suprarégional limité en capacités de décharge, que l'agrandissement exhaustif de décharges existantes, construites à des emplacements autorisés selon l'ancien droit, a gagné en importance.

La révision de l'ordonnance sur le traitement des déchets (OTD)² au 1^{er} juillet 2007 avait adapté les exigences posées aux nouvelles décharges pour les mettre en phase avec l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux ; RS 814.201). La disposition transitoire permettait de continuer d'accorder les autorisations d'exploiter aux décharges existantes sans que les nouvelles étapes de construction dussent satisfaire aux dispositions adaptées applicables au site. Une dizaine d'années après, cette disposition transitoire a été abolie avec l'entrée en vigueur de l'OLED le 4 décembre 2015.

Dans diverses régions de Suisse, la raréfaction des capacités de décharge pour les résidus d'incinération se fait sentir. L'OLED peut être adaptée de sorte à autoriser les agrandissements de décharges existantes qui satisfont à tous les critères sauf aux exigences relatives au site spécifiées à l'annexe 2, ch. 1.1.3, OLED. Le maintien et l'agrandissement ciblé des installations d'élimination existantes, y compris de leur infrastructure, permettraient de créer rapidement les capacités de décharge supplémentaires tant nécessaires.

Planifier les capacités nécessaires suffisamment tôt et prendre les mesures qui s'imposent à cet égard avec la rigueur requise restent un impératif. La règle selon laquelle les décharges et les compartiments des types C, D et E doivent être aménagés hors des zones de danger demeure applicable.

¹ Capacités des décharges pour les résidus d'incinération. Fiches d'information, OFEV 2021.

² <https://www.fedlex.admin.ch/eli/oc/2007/389/fr>

2 Grandes lignes du projet

2.1 Mise en contexte de la nouvelle disposition dérogatoire

L'annexe 2 OLED précise les exigences relatives aux sites et aux ouvrages des décharges. Ainsi, il est interdit d'aménager une décharge dans une zone ou un périmètre de protection des eaux souterraines. Il est également interdit d'aménager des décharges et des compartiments des types B, C, D et E au-dessus d'eaux souterraines exploitables et dans les zones attenantes nécessaires à leur protection (secteur A_u de protection des eaux)³. Est réservée la possibilité d'aménager une décharge ou un compartiment du type B dans la zone attenante des eaux souterraines exploitables (annexe 2, ch. 1.1.3, 2^e phrase, OLED de la version en vigueur).

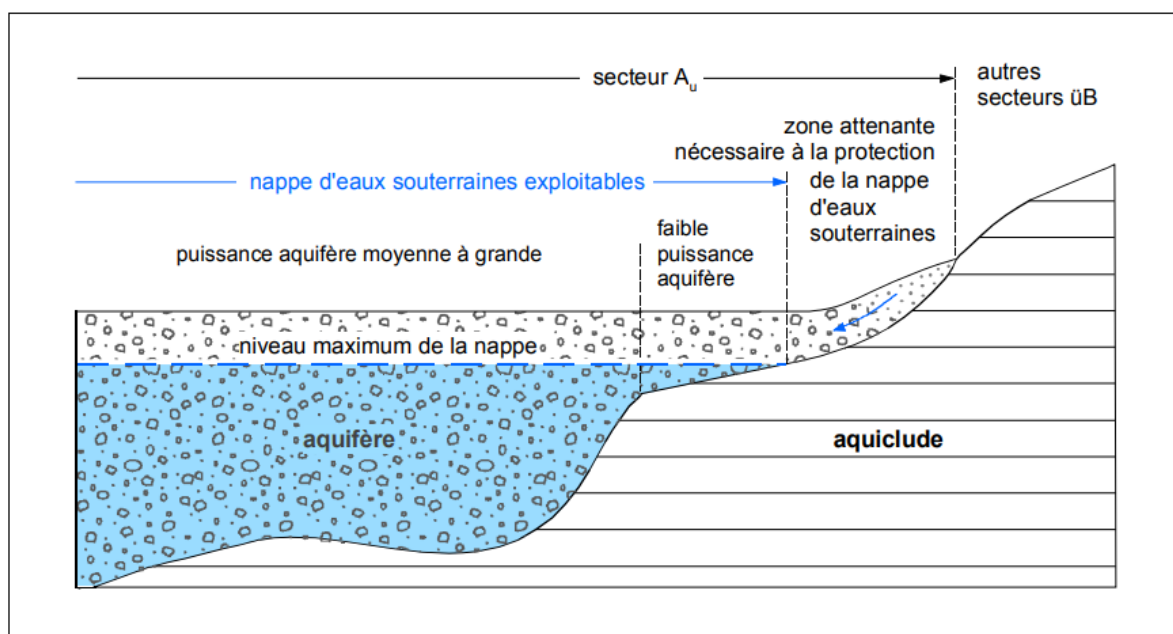


Figure 1 : Le secteur A_u de protection des eaux comprend les eaux souterraines exploitables ainsi que les zones attenantes nécessaires à leur protection (OFEFP, 2004 : Instructions pratiques pour la protection des eaux souterraines. L'environnement pratique).

Par conséquent, l'agrandissement (vertical ou horizontal) d'une décharge existante des types C, D et E dans un secteur A_u de protection des eaux n'est pas admis en vertu de l'art. 36 et de l'annexe 2, ch. 1.1.3, OLED.

Néanmoins, l'annexe 4, ch. 211, al. 1, OEaux prévoit pour des motifs importants la possibilité de mettre en place, dans les secteurs A_u de protection des eaux, des installations qui présentent un danger particulier pour les eaux (cf. point 4.1).

Des études préalables menées à l'interne de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) ont montré que, au vu du contexte et notamment de la pénurie de capacités de décharge régionales, de nouvelles étapes doivent être admises à titre d'exception et sous certaines conditions dans des décharges existantes dans des secteurs A_u de protection des eaux.

- L'adaptation correspondante doit être apportée au niveau de l'OLED pour des questions de thématique et de technicité (dérogations pour les décharges).
- La réglementation doit souligner le caractère exceptionnel, à l'instar de celle contenue dans l'OEaux.

³ Le secteur A_u de protection des eaux comprend les eaux souterraines exploitables ainsi que les zones attenantes nécessaires à leur protection (annexe 4, ch. 111, OEaux).

- L'agrandissement visé ne saurait exacerber la mise en danger existante.

2.2 Teneur des modifications

L'annexe 2, ch. 1.1.3, OLED est complétée par une dérogation visant les décharges des types C, D et E. Les exigences à respecter, preuves à l'appui, sont précisées.

La nouvelle let. a pose la première condition en soulignant encore une fois le caractère subsidiaire de la disposition : un agrandissement (vertical ou horizontal) n'est donc admis que si, malgré une évaluation exhaustive des sites dans la région de planification supracantonale (art. 4, al. 2, OLED), aucun volume supplémentaire ne peut être créé en dehors du secteur A_u de protection des eaux.

La nouvelle let. b définit les cas de figure à exclure de la dérogation sous l'angle de la protection des eaux.

La nouvelle let. c précise le besoin de documents prouvant le respect des exigences posées en matière de protection des eaux.

L'annexe 2, ch. 1.1.4, 1^{re} phrase, OLED est complétée afin de garantir que les sites autorisés en vertu de la nouvelle dérogation respectent eux aussi la distance minimale par rapport au niveau naturel maximal décennal de la nappe souterraine.

Enfin, la nouvelle annexe 2, ch. 1.1.5, OLED accorde la priorité à l'agrandissement vertical par rapport à l'agrandissement horizontal, ce pour des raisons de danger. Le volume supplémentaire de stockage tant nécessaire doit donc être créé en premier lieu sans extension de la surface au sol de la décharge située dans le secteur A_u de protection des eaux. L'autorité peut donner son aval à un agrandissement horizontal uniquement s'il est prouvé qu'un agrandissement vertical ne suffit pas à combler le besoin en volume supplémentaire.

3 Relation avec le droit international

S'agissant de la compatibilité de la présente révision avec le droit en vigueur au niveau international, il convient de mentionner les directives techniques⁴ visées par la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (RS 0.814.05). Ces directives techniques ont pour but de soutenir les États dans leurs efforts de garantir, dans la mesure du possible, que les déchets tombant dans le champ d'application de la Convention de Bâle sont traités de manière respectueuse de l'environnement sur leur territoire national. La convention oblige les parties contractantes à édicter des prescriptions visant à garantir la mise en place d'installations adéquates d'élimination des déchets (art. 4, par. 2, let. b). La modification d'ordonnance proposée est donc compatible avec les exigences de principe que posent ces directives quant au site d'une décharge.

De plus, la proposition est compatible avec le droit en vigueur au sein de l'Union européenne (UE). La directive 1999/31/CE du Conseil concernant la mise en décharge des déchets pose des exigences générales à l'emplacement des décharges. En vertu du droit de l'UE, le choix du site d'une décharge dépend de critères tels que la présence d'eaux souterraines, les conditions géologiques et hydrogéologiques dans la région et le danger d'inondation, d'affaissement ou de glissement de terrain. Une décharge n'est ainsi admise que si l'on peut s'attendre, eu égard aux critères précités ou du fait de mesures d'atténuation efficaces, que la décharge ne pose pas de danger sérieux pour l'environnement. La directive de l'UE n'étant pas contraignante pour la Suisse, il n'en découle aucun engagement direct pour cette dernière.

⁴ Technical guidelines on the environmentally sound disposal of hazardous wastes and other wastes in specially engineered landfill (D5). UNEP/CHW.15/6/Add.5/Rev.1.

4 Commentaires des différentes modifications

4.1 Nouvelles possibilités dérogatoires pour les décharges existantes des types C, D et E (annexe 2, ch. 1.1.3, let. a, OLED)

L'entrée en vigueur en juillet 2007 de la révision de l'OTD a mis un terme à la construction de nouvelles décharges au-dessus d'eaux souterraines exploitables et dans les zones attenantes nécessaires à leur protection (secteur A_u de protection des eaux), les décharges des types A et B dans les zones attenantes ayant été exceptées. La nouvelle dérogation ne s'applique donc qu'aux décharges des types C, D et E qui ont été aménagées dans un secteur A_u de protection des eaux avant juillet 2007 et qui sont encore exploitées aujourd'hui. Partant, la présente disposition dérogatoire ne permet pas de nouvelles décharges sur de nouveaux sites.

La présente disposition renvoie à l'annexe 4, ch. 211, al. 1, OEaux, selon laquelle une dérogation peut être demandée pour de motifs importants, par analogie avec celle prévue dans le cas des secteurs de protection des eaux. En d'autres termes, il faut prouver qu'il existe un intérêt public pour la construction d'une installation qui soit au moins aussi important que celui en faveur de la protection des eaux souterraines, et l'installation doit être imposée par sa destination (OFEFP, 2004 : Instructions pratiques pour la protection des eaux souterraines. L'environnement pratique. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne. P. 59)⁵. Les conditions de l'implantation imposée par la destination et de l'intérêt public prépondérant ne sont réunies que si, après évaluation exhaustive au niveau régional, c'est-à-dire avec l'implication des cantons voisins, la preuve est fournie qu'aucun site approprié à la construction d'une décharge n'est trouvé à l'intérieur de la région de planification supracantonale dans un délai raisonnable, ce qui atteste d'une pénurie de capacités de décharge au niveau régional. Il faut donc prouver que, à court ou moyen terme, un volume de décharge supplémentaire est nécessaire dans un secteur A_u de protection des eaux.

La nouvelle let. a pose la première condition en soulignant encore une fois le caractère exceptionnel de la disposition : un agrandissement (vertical ou horizontal) n'est donc admis que si, malgré une évaluation exhaustive des sites dans la région de planification supracantonale (art. 4, al. 2, OLED), aucun volume supplémentaire ne peut être créé dans un délai raisonnable en dehors du secteur A_u de protection des eaux.

Pour garantir à long terme le volume de décharge nécessaire, il faut continuer à rechercher des sites qui ne se trouvent pas au-dessus d'eaux souterraines exploitables ou dans les zones attenantes nécessaires à leur protection.

4.2 Protection des eaux souterraines et preuve (annexe 2, ch. 1.1.3, let. b et c, OLED)

Une expertise hydrogéologique est effectuée pour prouver que les exigences en matière de protection des eaux souterraines sont remplies, c'est-à-dire que ces dernières ne sont pas exposées à un danger supplémentaire. Les points suivants sont à prendre en considération à cet égard.

- En cas d'agrandissement vertical, la stabilité de la décharge doit être assurée après augmentation du volume et du poids.
- Qu'il soit vertical ou horizontal, l'agrandissement d'une décharge ne peut être autorisé sur un site qui se trouve dans le bassin d'alimentation d'un captage ou d'une installation d'alimentation artificielle des eaux souterraines d'intérêt public ou dans le périmètre de protection des eaux souterraines (cf. ch. 1.1.3, let. b, OLED). La preuve doit être fournie eu égard à la planification actuelle et future de l'approvisionnement en eau de la région concernée. En outre, lors de l'agrandissement d'une décharge, il faut prouver que la base de cette dernière est suffisamment étanche et que le drainage permet

⁵ https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/fr/dokumente/wasser/uv-umwelt-vollzug/wegleitung_grundwasserschutz.pdf.download.pdf/wegleitung_grundwasserschutz.pdf.

d'éviter l'introduction dans les eaux souterraines exploitables de substances provenant de la décharge (cf. ch. 1.1.3, let. c, OLED).

- La surveillance régulière des eaux de percolation et des eaux souterraines doit être réexaminée et, le cas échéant, adaptée à la nouvelle donne (cf. art. 41, al. 1 et 2, OLED).
- L'estimation de la mise en danger (art. 53, al. 2, OLED) existante, idéalement dans sa version actualisée, peut servir de base.
- Exigence qualitative posée au sous-sol en cas d'agrandissement horizontal : les propriétés du sous-sol et des environs doivent garantir une protection à long terme des eaux souterraines, au besoin en recourant à des mesures techniques pour en améliorer l'efficacité (cf. p. ex. annexe 2, ch. 1.2.2, OLED).

Il convient de prendre les mesures qui s'imposent en vue de protéger les eaux (cf. art. 31 OEaux). Par ailleurs, une autorisation cantonale est nécessaire en vertu de l'art. 19, al. 2, de la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux ; RS 814.20), en relation avec l'art. 32 OEaux, si les eaux sont mises en danger.

4.3 Annexe 2, ch. 1.1.4, OLED

Il faut prendre les mesures qui s'imposent en vue de protéger les eaux (cf. art. 31 OEaux). Par ailleurs, une autorisation cantonale est nécessaire en vertu de l'art. 19, al. 2, LEaux, en relation avec l'art. 32 OEaux, si les eaux sont mises en danger.

4.4 Agrandissement vertical et agrandissement horizontal (annexe 2, ch. 1.1.5, OLED)

La nouvelle disposition introduite avec l'annexe 2, ch. 1.1.5, OLED précise comment réaliser un agrandissement si les conditions d'une dérogation au sens de l'annexe 2, ch. 1.1.3, OLED sont réunies. Ainsi, une décharge qui se situe dans un secteur A_u de protection des eaux doit être agrandie verticalement. Le volume supplémentaire de stockage nécessaire doit donc être créé en premier lieu sans extension de la surface au sol de la décharge située dans le secteur A_u de protection des eaux. L'autorité cantonale peut donner son aval à un agrandissement horizontal uniquement s'il est prouvé qu'un agrandissement vertical ne suffit pas à combler le besoin en volume supplémentaire.

La priorité est accordée à l'agrandissement vertical pour des raisons de danger et des critères apparentés :

- potentiel de pollution (inventaire des déchets, nature et quantité des polluants contenus dans les déchets),
- potentiel de dissémination (vitesse et étendue de la dissémination et du transport des polluants, ainsi que leurs quantités),
- exposition et importance du bien à protéger (risque de pollution des biens à protéger tels que l'eau, le sol et l'air).

En cas d'agrandissement purement vertical, le danger est généralement considéré comme inférieur à celui qui émanerait d'une décharge agrandie horizontalement dont la surface au sol serait étendue au-dessus d'eaux souterraines exploitables.

C'est pourquoi l'agrandissement d'une décharge doit en premier lieu être vertical.

4.5 Obligation faite aux cantons de renseigner (annexe 2, ch. 1.1.6, OLED)

La Commission de gestion du Conseil national a publié le 28 juin 2022 le rapport « Protection des eaux souterraines en Suisse ». Les recommandations formulées dans ce rapport visent à clarifier et à renforcer les instruments de surveillance et les possibilités d'intervention dont

dispose la Confédération en ce qui concerne l'exécution par les cantons des mesures d'organisation du territoire pour la protection des eaux. Le Conseil fédéral a décidé le 30 septembre 2022 d'appliquer ces recommandations. Pour répondre aux exigences du Parlement en ce qui concerne le renforcement de la surveillance dans le domaine de la protection des eaux souterraines par des mesures d'organisation du territoire, l'annexe 2, ch. 1.1.6, OLED prévoit que les cantons qui accordent des dérogations pour l'agrandissement de décharges existantes en vertu de l'annexe 2, ch. 1.1.3, OLED doivent en informer l'OFEV.

5 Conséquences

Du fait du caractère restrictif de la dérogation prévue en complément de l'annexe 2. ch. 1.1.3, OLED, seul un petit nombre de décharges devraient déposer une demande en ce sens.

5.1 Conséquences pour la Confédération

La compétence d'autorisation incombant aux cantons, la présente révision ne devrait avoir aucune conséquence pour la Confédération.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes

La modification proposée permet d'atténuer la pression exercée sur les cantons qui, malgré une évaluation exhaustive, ne trouvent en dehors des secteurs A_u de protection des eaux, ni sur leur territoire ni dans la région de planification supracantonale, de site approprié pour y stocker définitivement les déchets non valorisables. Dans le cadre de l'octroi de l'autorisation de construire, accorder la dérogation prévue dans l'OLED équivaut automatiquement à accorder une dérogation au sens de l'annexe 4, ch. 211, al. 1, OEaux et une autorisation cantonale au sens de l'art. 19, al. 2, LEaux, en relation avec l'art. 32, al. 3 et 4, OEaux, si les eaux sont mises en danger. La charge liée aux procédures d'autorisation et aux contrôles correspondants en cas d'agrandissement de décharges peut être absorbée par les ressources existantes.

5.3 Conséquences pour l'économie et pour l'environnement

La modification proposée facilitera l'adoption de solutions transitoires, dans les régions souffrant d'une pénurie de capacités de décharge, jusqu'à la mise en place de solutions de long terme. Il est possible ainsi d'éviter des distorsions à grande échelle dans les planifications cantonales de la gestion des déchets, dues notamment à l'absorption de capacités déjà garanties ou planifiées dans d'autres cantons ou d'autres régions.

La nouvelle disposition dérogatoire constitue une mesure permettant d'atténuer la pression que subissent les entreprises. De plus, étant donné que la procédure de consultation est terminée et compte tenu du fait que les entreprises se voient délestées, les vérifications préalables et l'estimation des coûts au sens de la loi fédérale sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises (RS 930.31) ne sont pas effectuées.

Avant de pouvoir augmenter la capacité d'une décharge, il faut apporter la preuve que les exigences en matière de protection des eaux souterraines sont respectées, c'est-à-dire que le projet ne met pas davantage en danger les eaux souterraines. La modification proposée ne devrait donc avoir aucune conséquence sur l'environnement.