



14 mars 2019

Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (ordonnance sur les déchets, OLED)

Paquet d'ordonnances environnementales du printemps 2020

N° de référence :S035-0098

Table des matières

1	Contexte	3
2	Motifs et éléments essentiels de la révision (Grandes lignes du projet)	4
3	Relation avec le droit international	5
4	Commentaires des différentes modifications.....	6
4.1	Complément à la définition des déchets urbains concernant les administrations publiques (art. 3, let. a).....	6
4.2	Modification des dispositions relatives aux dépôts provisoires (art. 3, let. h, 27, al. 1, let. e, 29 et 30)	6
4.3	Relèvement du seuil applicable aux installations de traitement des déchets métalliques pour l'établissement de rapports (art. 6, al. 1, let. b)	7
4.4	Complément aux exigences relatives à la collecte séparée et à l'élimination de déchets spéciaux provenant d'administrations publiques (art. 13, al. 2, let. b)	8
4.5	Précision concernant la valorisation de matériaux d'excavation et de percement faiblement pollués sur le site d'où ils proviennent (art. 19, al. 2, let. d).....	8
4.6	Harmonisation formelle de l'art. 19, al. 2 et 3, concernant le site de traitement des matériaux d'excavation et de percement pollués (art. 19, al. 2, let. d).....	9
4.7	Rectification de la contradiction autour du terme de valorisation entre l'art. 19 et l'art. 24 ainsi que l'annexe 4, ch. 1 (art. 19, al. 3)	10
4.8	Exigences relatives au traitement thermique de déchets spéciaux contenant des composés organiques halogénés liés (art. 32, al. 2, let. c).....	10
4.9	Exigences relatives au traitement thermique de déchets liquides présentant un point d'éclair bas (art. 32, al. 2, let. d).....	10
4.10	Valeur limite du benzo(a)pyrène dans les déchets utilisés comme matières premières pour la fabrication de ciment (annexe 4, ch. 1.1)	10
4.11	Utilisation de matériaux d'excavation et de percement ainsi que de boues provenant du traitement de ces matériaux pour la fabrication de clinker de ciment (annexe 4, ch. 1.4 et 1.5)	11
5	Modification d'autres actes	13
6	Conséquences.....	14
6.1	Conséquences pour la Confédération.....	14
6.2	Conséquences pour les cantons.....	15
6.3	Conséquences pour les communes	17
6.4	Conséquences pour l'économie, pour l'environnement et pour la santé / Autres conséquences	18

1 Contexte

L'ordonnance sur les déchets (OLED ; RS 814.600) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Elle a remplacé l'ordonnance sur le traitement des déchets de 1990. De par ses contenus concrets, l'OLED constitue une démarche innovatrice et courageuse qui non seulement prend en considération et optimise des processus qui ont fait leurs preuves, mais qui comporte également de nouvelles dispositions qui tiennent compte des évolutions et qui posent ainsi les jalons d'une Suisse tournée vers l'avenir. Toutefois, l'exécution de cette nouvelle ordonnance soulève également des questions et entraîne divers défis pour les autorités devant. À titre de soutien, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) élabore avec les cantons, les associations professionnelles du secteur privé ainsi que d'autres offices fédéraux une aide à l'exécution constituée de plusieurs modules. Des demandes de révision ont été formulées dans le cadre de ces travaux ; elles sont reprises dans la présente modification de l'OLED.

2 Motifs et éléments essentiels de la révision (Grandes lignes du projet)

Le projet comprend les propositions de modification suivantes.

- La définition des déchets urbains est complétée de manière à inclure les administrations publiques (art. 3, let. a).
- Les dispositions relatives aux dépôts provisoires sont modifiées de manière à simplifier la réglementation en vigueur et à gagner en clarté (art. 3, let. h, 27, al. 1, let. e, 29 et 30).
- Le seuil déterminant pour l'établissement de rapports relatifs aux installations de traitement des déchets métalliques est relevé (art. 6, al. 1, let. b).
- Les exigences relatives à la collecte séparée et à l'élimination de déchets spéciaux provenant d'administrations publiques sont complétées (art. 13, al. 2, let. b).
- La valorisation de matériaux d'excavation et de percement faiblement pollués sur le site d'où ils proviennent est précisée (art. 19, al. 2, let. d).
- Le traitement de matériaux d'excavation et de percement faiblement pollués doit également être admis à proximité immédiate du site pollué (art. 19, al. 2, let. d).
- La contradiction autour du terme de valorisation entre l'art. 19 et l'art. 24 ainsi que l'annexe 4, ch. 1, est rectifiée (art. 19, al. 3).
- Les exigences relatives au traitement thermique des déchets spéciaux contenant des composés organiques halogénés liés sont modifiées de manière à ce qu'un écart de 1000 °C pendant deux secondes puisse être admis (art. 32, al. 2, let. c).
- Les exigences relatives au traitement thermique des déchets liquides présentant un point d'éclair bas sont modifiées. Le point d'éclair passe de 55 °C à 60 °C (art. 32, al. 2, let. d).
- La valeur limite applicable au benzo(a)pyrène dans les déchets utilisés comme matières premières pour la fabrication de ciment passe de 3 mg/kg à 10 mg/kg (annexe 4, ch. 1.1).
- La contradiction entre l'article 19, al. 2, let. c, et l'annexe 4, ch. 1, concernant l'utilisation de matériaux d'excavation et de percement contaminés par des substances géogènes pour la fabrication de clinker de ciment est rectifiée (annexe 4, ch. 1.4 et 1.5).

3 Relation avec le droit international

La comparaison entre, d'une part, la gestion suisse des déchets et les normes juridiques qui la régissent et, d'autre part, la législation européenne vise à garantir qu'il n'existe aucun obstacle au commerce entre la Suisse et l'Union européenne (UE). En outre, il s'agit de vérifier si le niveau de protection de l'environnement dans le domaine de la gestion des déchets est comparable. Les principes régissant l'élimination des déchets dans l'UE et en Suisse se recoupent en grande partie. Tant la législation suisse que la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives (directive-cadre relative aux déchets) partent d'une réflexion sur le cycle de vie, selon laquelle il s'agit avant tout d'extraire les polluants des cycles des matières. La hiérarchie dans la gestion des déchets est, elle aussi, identique : premièrement, il s'agit d'éviter la production de déchets ou d'en réduire la quantité ; deuxièmement, de les recycler ou de les valoriser énergétiquement ; en dernier ressort seulement, les déchets sont éliminés ou stockés définitivement dans le respect de l'environnement. Les déchets doivent en principe être traités avant leur stockage définitif afin d'assurer leur valorisation et de n'en stocker finalement qu'une petite partie.

Les modifications proposées n'ont pas d'effets sur les réglementations existantes du droit européen ou du droit international.

Dans l'un des articles concernés par la révision, la réglementation de l'OLED est harmonisée avec celle de l'UE (directive 2010/75/UE, art. 50 et 51, voir révision proposée de l'art. 32, al. 2, let. c, OLED).

4 Commentaires des différentes modifications

4.1 Complément à la définition des déchets urbains concernant les administrations publiques (art. 3, let. a)

Le complément proposé à la définition des déchets urbains vise à introduire une réglementation, jusqu'à présent inexistante, sur les déchets provenant d'administrations publiques. Les déchets provenant d'administrations publiques et dont la composition est comparable à celle des déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions sont ainsi soumis au monopole d'élimination de l'État, quel que soit le nombre de postes à plein temps.

L'art. 3, let. a, OLED définit en tant que déchets urbains les déchets produits par les ménages ainsi que ceux qui proviennent d'entreprises comptant moins de 250 postes à plein temps et dont la composition est comparable à celle des déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions.

La définition des déchets urbains (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019) et la libéralisation partielle du monopole d'élimination des cantons applicable aux déchets urbains y afférente (art. 31b, al. 1, de la loi sur la protection de l'environnement [LPE ; RS 814.01]) découlent de la motion Fluri (11.3137 « Pas de libéralisation complète du marché des déchets d'entreprise »). Par définition, les entreprises comptant 250 postes à plein temps ou plus ne produisent plus de déchets urbains, quelle qu'en soit leur composition.

La discussion politique autour de la transposition de la motion Fluri s'est concentrée sur l'octroi d'une plus grande marge de manœuvre aux entreprises dans le choix de la logistique d'élimination des déchets d'exploitation non spécifiquement liés aux activités de l'entreprise, c'est-à-dire des déchets dont la composition est comparable à celle des déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions.

Le terme d'« entreprise » au sens de l'art. 3, let. b, OLED ne s'applique pas à l'administration publique de la Confédération, des cantons et des communes, comme le précise le message relatif à la loi fédérale sur le numéro d'identification des entreprises (FF 2009 7122, commentaire du ch. 7). Les administrations publiques ne constituent donc pas des entreprises.

S'ajoute à cela le fait que les discussions autour de la transposition de la motion Fluri n'ont jamais évoqué l'éventualité d'un changement fondamental de système dans le domaine de l'élimination des déchets provenant d'administrations publiques comptant 250 postes à plein temps ou plus.

4.2 Modification des dispositions relatives aux dépôts provisoires (art. 3, let. h, 27, al. 1, let. e, 29 et 30)

La révision proposée des dispositions relatives aux dépôts provisoires vise à gagner en clarté en vue de l'exécution et à simplifier la réglementation en vigueur, tout en garantissant la protection visée.

Les dépôts provisoires au sens de l'art. 3, let. h, OLED constituent une catégorie d'installations d'élimination des déchets et entrent à ce titre dans la définition que donne l'art. 3, let. g, OLED d'une installation d'élimination des déchets. Les exigences générales applicables aux installations d'élimination des déchets s'appliquent donc également aux dépôts provisoires. Les dépôts provisoires ont principalement pour but de pallier des situations d'urgence exceptionnelles lors du stockage de déchets, ainsi que d'offrir des possibilités de valorisation supplémentaires (ou éventuellement de stockage définitif) qui n'auraient pas pu advenir si les matériaux n'avaient pas pu être stockés provisoirement. La définition que donne l'art. 3, let. h, OLED des dépôts provisoires a conduit à des incertitudes dans l'exécution cantonale. Les dépôts provisoires représentent, dans le langage courant, des dépôts dans lesquels les déchets sont entreposés pendant une durée déterminée. La présence d'une telle définition

légale dans l'OLED n'apporte toutefois aucune plus-value ; il convient donc de la supprimer. Les cantons sont néanmoins libres de préciser ce terme, en cas de besoin, dans leur législation relative aux déchets, pour autant que la définition introduite soit compatible avec le droit environnemental fédéral et avec la jurisprudence du Tribunal fédéral.

En qualité d'installations, les dépôts provisoires doivent satisfaire aux exigences de l'aménagement du territoire (autorisation de construire au sens de l'art. 22 de la loi sur l'aménagement du territoire [RS 700], permis de construire, etc.). À ce titre, il faut également tenir compte, dans le cadre des procédures d'approbation concernées, des dispositions de l'art. 29, al. 1, OLED, en particulier en ce qui concerne la protection des eaux (surfaces étanches, distance par rapport au niveau de la nappe souterraine, évacuation et, si nécessaire, traitement des eaux). De manière générale, les dépôts provisoires ne doivent présenter aucun risque pour les biens à protéger. La suppression proposée de l'art. 29, let. a à c, relatif à l'aménagement des dépôts provisoires, n'amoindrit pas l'effet visé en matière de protection de l'environnement. Les dispositions initiales constituent davantage une énonciation redondante (voire incomplète dans certains cas) de réglementations existantes dans le domaine de la protection de l'environnement (en particulier de la protection des eaux). Par conséquent, il est proposé d'introduire à la place un renvoi vers la législation sur la protection de l'environnement et la législation sur la protection des eaux.

La réglementation relative aux dépôts provisoires aménagés dans les décharges (art. 29, al. 2, 1^{re} phrase, et 30, al. 4, let. a à d) peut être supprimée et remplacée par une formulation simplifiée sans que les objectifs de protection ne soient revus à la baisse. Les déchets stockés provisoirement dans des décharges doivent satisfaire aux exigences propres aux différents types de décharges (nouvel art. 29, al. 2). L'exception relative au stockage provisoire des déchets fermentescibles ou putrescibles pressés en balles dans des décharges des types C à E (nouvel art. 30, al. 2) s'explique par le fait que, même si ces déchets ne satisfont pas aux exigences de ces types de décharges, ils ne détériorent pas l'état de l'environnement. Cette exception s'applique également par analogie au stockage provisoire dans des installations de traitement thermique.

À la demande de plusieurs autorités cantonales d'exécution, une nouvelle disposition a été ajoutée au projet de révision (art. 30, al. 3), selon laquelle les autorités cantonales d'exécution peuvent exiger des garanties financières des détenteurs de dépôt provisoire. Ces garanties visent à couvrir les coûts qui pourraient résulter de dommages éventuels. En vertu de l'art. 59b, let. a, LPE, le Conseil fédéral est habilité à édicter une telle disposition sur la réparation d'un dommage relevant du droit civil.

Afin d'éviter les doubles comptages ainsi que des délimitations complexes, il est proposé dans la nouvelle réglementation d'exempter les dépôts provisoires de l'obligation de tenir un inventaire (art. 27, al. 1, let. e).

4.3 Relèvement du seuil applicable aux installations de traitement des déchets métalliques pour l'établissement de rapports (art. 6, al. 1, let. b)

L'ajout proposé vise à relever le seuil à partir duquel un inventaire doit être établi pour les installations de traitement des déchets métalliques.

Alors que la densité des déchets de chantier minéraux varie entre 2900 et 3100 kg/m³, celle des déchets métalliques évolue entre 2700 kg/m³ (aluminium) et pas moins de 7900 kg/m³ (fer), voire 8900 kg/m³ (cuivre). La densité élevée des déchets métalliques en comparaison des déchets minéraux a pour conséquence que le seuil de 100 t de déchets par an est rapidement atteint, même dans les très petites installations. Il en résulte une charge de travail disproportionnée pour les petites entreprises. Le nouveau seuil de 1000 t de déchets par an allège la charge pesant sur ces entreprises sans entraîner de perte notable de données d'inventaire, puisque la majeure partie des déchets métalliques provient d'entreprises traitant plus de 1000 t de ces déchets par an.

4.4 Complément aux exigences relatives à la collecte séparée et à l'élimination de déchets spéciaux provenant d'administrations publiques (art. 13, al. 2, let. b)

Compte tenu de l'ajout proposé, dans le cadre de la présente révision, à l'art. 3, let. a, concernant les déchets provenant d'administrations publiques, l'art. 13, al. 2, let. b, doit également être modifié.

4.5 Précision concernant la valorisation de matériaux d'excavation et de percement faiblement pollués sur le site d'où ils proviennent (art. 19, al. 2, let. d)

Cet article porte sur la valorisation de matériaux d'excavation faiblement pollués sur le site où ils sont produits (art. 19, al. 2, let. d). La formulation actuelle conduit à des incertitudes dans l'exécution, car elle peut être interprétée comme visant les sites inscrits au cadastre des sites pollués (CSP). Le document « Valorisation des matériaux d'excavation et de percement » faisant partie du module « Déchets de chantier » de l'aide à l'exécution relative à l'OLED clarifie les interrogations quant à la mise en œuvre. Toutefois, l'expérience ayant montré que cette disposition, bien que juridiquement correcte, induit des incertitudes, il est proposé de remplacer dans l'ordonnance le terme de « site *pollué* » par celui de « site ».

En vertu de l'art. 19, al. 2, let. d, OLED, les matériaux d'excavation et de percement satisfaisant aux exigences de l'annexe 3, ch. 2, doivent être valorisés comme suit :

Dans les travaux de génie civil sur le site pollué par des déchets d'où proviennent les matériaux, pour autant que, si un traitement des matériaux est nécessaire, il ait lieu sur le site pollué lui-même ; est réservé l'art. 3 de l'ordonnance sur les sites contaminés (OSites ; RS 814.680).

D'après l'art. 2 OSites, on entend par sites pollués *les emplacements d'une étendue limitée pollués par des déchets*. Pourtant, le CSP n'est mentionné ni à l'art. 19 OLED, ni à l'art. 3 OSites. D'un point de vue juridique, l'inscription au cadastre n'est donc pas requise pour pouvoir valoriser des matériaux faiblement pollués sur le site d'où ils proviennent.

De nombreux cantons interprètent toutefois le terme de « site pollué » à l'art. 19 OLED comme impliquant nécessairement une inscription au CSP. En conséquence, pour des raisons de coûts, des propriétaires fonciers adressent une demande d'inscription au cadastre afin d'avoir l'autorisation de valoriser sur le site d'un projet de construction les matériaux d'excavation faiblement pollués qui en résultent.

Par le passé, les remblayages de faible ampleur avec des gravats se faisaient couramment dans le cadre de la construction d'habitations, ce qui équivalait de facto à la valorisation sur place de déchets minéraux faiblement pollués. Au moment de l'élaboration du CSP à l'échelle nationale, on considérait déjà ces cas de figure comme des cas mineurs, qui ne nécessitaient pas d'inscription au cadastre. Exclure les cas mineurs est dans l'intérêt de l'OFEV dans la mesure où le CSP s'en trouve mieux délimité. C'est également ce qui ressort clairement des explications relatives aux cas mineurs qui figurent dans l'aide à l'exécution de l'époque (« Établissement du cadastre des sites pollués », Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage [OFEPF], 2001).

Il n'est pas pertinent de limiter la valorisation de matériaux d'excavation et de percement faiblement pollués, conformément à l'art. 19, al. 2, let. d, OLED, aux seuls sites pollués inscrits au CSP pour les raisons suivantes.

- Ni l'art. 19 OLED, ni l'art. 3 OSites ne mentionnent le CSP.
- Limiter la valorisation sur place aux sites inscrits au cadastre ne saurait se justifier par des considérations d'ordre écologique. En effet, les émissions produites par les matériaux d'excavation restent les mêmes, que le site soit inscrit au cadastre ou non.

- L'inscription au CSP ne joue pas non plus de rôle déterminant pour la traçabilité des filières d'élimination des matériaux faiblement pollués. Sur les sites non inscrits au CSP, il n'y a pas de soupçon initial concret de pollution ; la pollution n'est constatée qu'au cours des travaux de construction. Dans ce cas, le maître d'ouvrage doit adapter l'élimination des matériaux d'excavation, si nécessaire en concertation avec l'autorité compétente, au type de pollution rencontré. L'autorité peut alors décider si le site doit être inscrit au CSP ou s'il s'agit d'un cas mineur. Le maître d'ouvrage doit signaler le cas à l'autorité pour que celle-ci puisse examiner en profondeur la question de l'élimination des matériaux d'excavation et ordonner des mesures de traçabilité.
- Les sites qui ne contiennent que des matériaux d'excavation faiblement pollués ne nécessitent en aucun cas une intervention au sens de l'OSites. Ces sites ne requièrent ni investigation, ni surveillance, ni assainissement. Du point de vue de la législation sur les sites pollués, une inscription au cadastre n'apporte donc aucune valeur ajoutée.
- Une inscription ultérieure au CSP des déchets de chantier faiblement pollués valorisés sur place permettrait aux parties prenantes à un prochain projet de construction sur le même site d'être informées de cette pollution. Une telle inscription ne résoudrait toutefois pas le problème plus général des nombreuses pollutions inconnues, non inscrites au CSP. De plus, inscrire au cadastre toutes les pollutions rencontrées de manière aléatoire dans le cadre d'un projet de construction entraînerait pour le CSP une charge de travail excessive, voire ingérable.
- Le remplacement ponctuel de matériaux d'excavation faiblement pollués par des matériaux d'excavation non pollués dans un sous-sol pollué à grande échelle, par exemple en zone urbaine, par d'anciens remblais, stabilisations, etc. n'améliorerait pas notablement la situation globale. Une telle pratique entraînerait néanmoins des coûts d'élimination, accentuerait la pénurie d'espace dans les décharges et s'accompagnerait de transports supplémentaires, sans compter les émissions qui en résulteraient.

Qu'il y ait ou non inscription au CSP, la valorisation de matériaux d'excavation et de perçement faiblement pollués sur le site d'où ils proviennent est conforme au droit et écologiquement judicieux. En outre, le plan d'élimination requis en vertu de l'art. 16 OLED garantit que les autorités d'exécution contrôlent et autorisent les flux de déchets et les filières d'élimination prévues dans le cadre d'un projet de construction.

4.6 Harmonisation formelle de l'art. 19, al. 2 et 3, concernant le site de traitement des matériaux d'excavation et de perçement pollués (art. 19, al. 2, let. d)

L'art. 19 précise dans quelles conditions les matériaux d'excavation et de perçement pollués peuvent être valorisés sur place ou réintégrés.

Si un traitement des matériaux est nécessaire, l'art. 19, al. 2, let. d, autorise la valorisation *sur le site*, alors que l'al. 3, let. b, précise que le traitement doit avoir lieu *sur le site même ou à proximité immédiate*.

Dans la pratique, les deux alinéas sont exécutés de la même manière pour ce qui est de l'emplacement du traitement. Il n'est guère logique de ne pas autoriser le traitement de matériaux d'excavation et de perçement faiblement pollués à proximité du site pollué, alors qu'il est explicitement admis pour les matériaux très peu pollués qui, au demeurant, peuvent présenter un degré de pollution plus élevé.

Pour des raisons de formalité et de cohérence, il s'impose d'harmoniser la formulation des deux alinéas.

4.7 Rectification de la contradiction autour du terme de valorisation entre l'art. 19 et l'art. 24 ainsi que l'annexe 4, ch. 1 (art. 19, al. 3)

L'art. 19, al. 3, interdit la valorisation des matériaux d'excavation et de percement qui ne satisfont pas aux exigences de l'annexe 3, ch. 2. Est exceptée la valorisation comme matériaux de construction dans des décharges des types C à E, ou dans le cadre de l'assainissement d'un site contaminé.

Cette interdiction contredit l'art. 24, qui autorise l'utilisation de déchets dépassant les valeurs limites fixées à l'annexe 3, ch. 2, comme matières premières lors de la fabrication de clinker de ciment, à condition qu'ils satisfassent aux exigences de l'annexe 4, ch. 1.

Pour cette raison, une autre exception est ajoutée à l'art. 19, al. 3, pour la valorisation conformément à l'annexe 4, ch. 1.

4.8 Exigences relatives au traitement thermique de déchets spéciaux contenant des composés organiques halogénés liés (art. 32, al. 2, let. c)

L'art. 32, al. 2, let. c, décrit les exigences relatives au traitement thermique de déchets spéciaux dont la teneur en composés organiques halogénés liés est supérieure à 1 %. Il faut une température d'au moins 1100 °C pendant au moins deux secondes pour que ces substances soient détruites sûrement et intégralement. Selon le type de déchets concernés et la structure ainsi que l'exploitation de l'installation, une destruction intégrale peut toutefois être réalisée à d'autres températures minimales ainsi qu'à d'autres temps de séjour. L'autorité compétente doit pouvoir autoriser des écarts s'il est prouvé qu'il n'en résulte pas davantage de résidus de combustion et que ceux-ci ne contiennent pas davantage de polluants organiques tels que hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), polychlorodibenzo-[1,4]dioxines (PCDD), dibenzofuranes polychlorés (PCDF) ou biphényles polychlorés (PCB) qu'en cas de traitement à 1100 °C pendant deux secondes. Cette réglementation correspond en substance à celle de l'UE (directive 2010/75/UE, art. 50 et 51)¹.

4.9 Exigences relatives au traitement thermique de déchets liquides présentant un point d'éclair bas (art. 32, al. 2, let. d)

L'art. 32, al. 2, let. d, établit que les déchets liquides dont le point d'éclair est inférieur à 55 °C doivent être séparés des autres déchets et amenés le plus directement possible dans la chambre où a lieu le traitement thermique. La valeur limite de 55 °C est issue de l'ancienne législation relative aux produits chimiques. Depuis, celle-ci et la législation relative aux marchandises dangereuses ont été harmonisées, reprenant dans ce cas le critère prévu par cette dernière, qui est également appliqué pour la caractéristique de danger H3 correspondant aux liquides inflammables dans la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination. Sont considérés comme inflammables les liquides dont le point d'éclair est inférieur à 60 °C. À des fins de cohérence, il s'impose de modifier également l'OLED en conséquence et de faire passer le point d'éclair de 55 °C à 60 °C.

4.10 Valeur limite du benzo(a)pyrène dans les déchets utilisés comme matières premières pour la fabrication de ciment (annexe 4, ch. 1.1)

L'annexe 4, ch. 1.1, précise les valeurs limites déterminantes pour les déchets utilisés comme matières premières pour la fabrication de ciment. La valeur limite applicable au benzo(a)pyrène est de 3 mg/kg, celle applicable à la teneur totale en HAP de 250 mg/kg. Dans les déchets contenant du goudron, le benzo(a)pyrène est souvent présent dans une certaine proportion par rapport à la teneur totale en HAP. Aucune raison suffisante ne justifie de se référer à une proportion différente de celle applicable, par exemple, aux valeurs limites fixées

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1503670995435&uri=CELEX%3A32010L0075>

pour les décharges de type E. L'annexe 5, ch. 5.2, établit la valeur limite applicable au benzo(a)pyrène à 10 mg/kg, pour une teneur en HAP de 250 mg/kg. La valeur limite figurant à l'annexe 4, ch. 1.1, doit donc, elle aussi, être portée à 10 mg/kg.

4.11 Utilisation de matériaux d'excavation et de percement ainsi que de boues provenant du traitement de ces matériaux pour la fabrication de clinker de ciment (annexe 4, ch. 1.4 et 1.5)

En vertu de l'art. 19, al. 2, let. c, les matériaux d'excavation et de percement satisfaisant aux exigences de l'annexe 3, ch. 2, peuvent être utilisés comme matières premières pour la fabrication de clinker de ciment. Les exigences de l'annexe 3, ch. 2, sont remplies si les valeurs limites figurant à la let. c ne sont pas dépassées ou si le dépassement n'est pas dû à l'activité humaine.

D'après l'art. 24, les déchets peuvent être utilisés pour la fabrication de ciment s'ils satisfont aux exigences de l'annexe 4 et si le clinker ainsi fabriqué ne dépasse pas les valeurs limites visées au ch. 1.4 (nouveau ch. 1.6). Les déchets utilisés comme matières premières doivent respecter les valeurs limites définies au ch. 1.1. Aucun dépassement n'est autorisé, même si le dépassement n'est pas dû à l'activité humaine. Le clinker fabriqué peut néanmoins dépasser les valeurs limites visées au ch. 1.4 (nouveau ch. 1.6) si le dépassement n'est pas dû à l'activité humaine.

Cette autorisation exceptionnelle de dépassement s'explique par le fait que les cimenteries utilisent des matières premières conventionnelles issues de leurs carrières et qui, en raison de facteurs géogènes, présentent des teneurs plus élevées en métaux lourds ou en substances organiques. Or d'après la réglementation actuelle, les matériaux d'excavation et de percement issus de la construction d'un tunnel, par exemple, ne peuvent pas être valorisés dans des cimenteries si les valeurs limites de l'annexe 4, ch. 1.1, sont dépassées, même si le dépassement n'est pas dû à l'activité humaine.

Il convient de lever la contradiction entre les art. 19 et 24 par l'ajout des nouveaux ch. 1.4 et 1.5. Le ch. 1.4 actuel devient le nouveau ch. 1.6. La différenciation entre matériaux contaminés par des substances géogènes issus de carrières et matériaux d'excavation et de percement provenant de chantiers de construction n'est pas justifiée. Au même titre que les matières premières conventionnelles, les matériaux de percement ou d'excavation qui dépassent les valeurs limites fixées au ch. 1.1 doivent pouvoir être valorisés si le dépassement n'est pas dû à l'activité humaine. Cette exception ne doit toutefois pas s'appliquer au cadmium, au mercure et au thallium. Ces substances étant volatiles, elles rejoignent en grande partie les effluents gazeux ou s'enrichissent dans le circuit et peuvent entraîner des émissions excessives en cas d'avarie. Cette exception ne s'applique pas non plus aux substances organiques, sauf si l'autorité compétente a délivré une autorisation spécifique, conformément à l'annexe 4, ch. 1.2. Enfin, le clinker de ciment fabriqué doit satisfaire aux exigences du ch. 1.6 (actuel ch. 1.4).

La réglementation proposée suit la ligne de conduite définie dans le projet d'aide à l'exécution concernant la valorisation de matériaux d'excavation et de percement, selon lequel il s'agit d'évaluer les risques, pour les biens à protéger, de l'élimination de matériaux dont la contamination par des substances géogènes est attestée. L'élimination, sur un site de prélèvement ou dans une décharge, de matériaux d'excavation et de percement contaminés par de l'arsenic d'origine géogène, par exemple, peut présenter un risque pour les eaux souterraines. En revanche, dans le clinker de ciment, de même que lorsque l'on utilise du ciment pour fabriquer du béton, l'arsenic est intégré dans le réseau cristallin des minéraux et en tant que tel difficilement soluble. En raison des concentrations naturellement présentes dans les matériaux d'excavation et de percement utilisés pour la fabrication de clinker de ciment, la concentration en métaux lourds dans le clinker ne devrait pas augmenter de manière importante.

Boues provenant du traitement de matériaux d'excavation et de percement

Le traitement de matériaux d'excavation et de percement peut produire de grandes quantités de boues, auxquelles les dispositions de l'art. 19 OLED ne s'appliquent pas. En effet, les boues provenant du traitement de matériaux d'excavation et de percement sont le résultat d'une activité humaine. Elles se distinguent du matériau de base par leur granulométrie, par leur teneur en polluants du fait de leur concentration plus élevée de substances géogènes dans la fraction fine, et par leurs caractéristiques sur le plan des techniques d'utilisation. Les teneurs en substances polluantes des boues sont donc la conséquence d'une activité humaine, même si la pollution est d'origine géogène.

Bien que les boues se distinguent des matériaux d'excavation et de percement sur le plan technique, leur valorisation pour fabriquer du clinker en cimenterie représente souvent la solution d'élimination la plus respectueuse de l'environnement. Si les boues sont également contaminées par des polluants organiques, un stockage définitif dans une décharge de type C n'est pas possible. Dans une cimenterie, en revanche, les polluants organiques sont détruits et les valeurs limites pour la fabrication de clinker doivent être respectées, car tout dépassement ne peut être dû qu'à l'activité humaine. Les boues à forte teneur en métaux lourds ne peuvent donc être utilisées qu'en petites quantités comme substitut de farine crue.

Au vu des considérations qui précèdent, il est logique que les boues provenant du traitement de matériaux d'excavation et de percement puissent être valorisées en cimenterie, au même titre que les matériaux d'excavation et de percement contaminés par des substances géogènes. C'est désormais ce qui ressort de l'annexe 4, ch. 1.5.

Avec l'introduction des nouveaux ch. 1.4 et 1.5, le ch. 1.4 actuel devient le nouveau ch. 1.6.

5 Modification d'autres actes

Les modifications proposées n'ont pas d'effets sur d'autres actes.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

Aucun effet n'est attendu des articles non mentionnés ci-après.

6.1.1 Complément à la définition des déchets urbains concernant les administrations publiques (art. 3, let. a)

La Confédération ayant délégué l'élimination des déchets urbains aux cantons, la modification de l'ordonnance n'entraînera aucun changement pour la Confédération dans ce domaine.

Les administrations publiques comptant 250 postes à plein temps ou plus resteront soumises au monopole d'élimination des pouvoirs publics. L'élimination des déchets comparables à ceux des ménages en termes de composition et de proportions sera donc toujours assurée par la collectivité publique compétente, et financée par des taxes au sens de l'art. 32a LPE.

6.1.2 Relèvement du seuil applicable aux installations de traitement des déchets métalliques pour l'établissement de rapports (art. 6, al. 1, let. b)

Le relèvement du seuil applicable aux déchets métalliques libèrera un petit nombre d'entreprises de très petite taille de l'obligation d'établir des rapports ; le volume des données transmises à la Confédération diminuera en conséquence.

6.1.3 Précision concernant la valorisation de matériaux d'excavation et de percement faiblement pollués sur le site d'où ils proviennent (art. 19, al. 2, let. d)

La révision permettra de lever des doutes dans l'exécution de cette disposition. L'OLED sera ainsi exécutée de manière uniforme et conforme à l'intention initiale. Les coûts d'élimination s'en trouveront par ailleurs réduits pour la Confédération dans son rôle de maître d'ouvrage.

6.1.4 Valeur limite du benzo(a)pyrène dans les déchets utilisés comme matières premières pour la fabrication de ciment (annexe 4, ch. 1.1)

Dans son rôle de maître d'ouvrage, la Confédération bénéficiera de nouvelles possibilités d'élimination, ce qui aura également des effets positifs sur les coûts d'élimination.

6.1.5 Utilisation de matériaux d'excavation et de percement ainsi que de boues provenant du traitement de ces matériaux pour la fabrication de clinker de ciment (annexe 4, ch. 1.4 et 1.5)

Dans son rôle de maître d'ouvrage, la Confédération bénéficiera de nouvelles possibilités d'élimination, ce qui aura également des effets positifs sur les coûts d'élimination.

6.2 Conséquences pour les cantons

6.2.1 Complément à la définition des déchets urbains concernant les administrations publiques (art. 3, let. a)

Les cantons ayant généralement délégué leur monopole d'élimination des déchets urbains aux communes, la modification de l'ordonnance n'entraînera aucun changement pour les cantons dans ce domaine.

Les administrations publiques comptant 250 postes à plein temps ou plus resteront soumises au monopole d'élimination des pouvoirs publics. L'élimination des déchets comparables à ceux des ménages en termes de composition et de proportions sera donc toujours assurée par la collectivité publique compétente, et financée par des taxes au sens de l'art. 32a LPE.

6.2.2 Modification des dispositions relatives aux dépôts provisoires (art. 3, let. h, 27, al. 1, let. e, 29 et 30)

Les modifications proposées visent à clarifier et à simplifier l'exécution de l'ordonnance. Les dispositions redondantes de l'OLED (p. ex. concernant la protection des eaux) sont supprimées et la situation concernant l'obligation de requérir une autorisation est clarifiée. L'obligation de tenir un inventaire sera également abrogée pour les dépôts provisoires. En outre, les cantons verront leur risque financier réduit dans le cadre de l'exploitation de dépôts provisoires (durée maximale de stockage limitée à cinq ans et possibilité d'exiger une garantie financière).

6.2.3 Relèvement du seuil applicable aux installations de traitement des déchets métalliques pour l'établissement de rapports (art. 6, al. 1, let. b)

Cette mesure se traduira par une simplification des tâches d'exécution, car certaines entreprises de très petite taille seront libérées de l'obligation d'établir des rapports.

6.2.4 Complément aux exigences relatives à la collecte séparée et à l'élimination de déchets spéciaux provenant d'administrations publiques (art. 13, al. 2, let. b)

Les cantons qui assurent eux-mêmes l'élimination des déchets spéciaux devront probablement faire face à des quantités légèrement plus importantes de ces déchets. Une adaptation de l'infrastructure d'élimination ne devrait toutefois pas se révéler nécessaire.

6.2.5 Précision concernant la valorisation de matériaux d'excavation et de percement faiblement pollués sur le site d'où ils proviennent (art. 19, al. 2, let. d)

L'exécution dans les cantons sera harmonisée. Dans leur rôle de maître d'ouvrage, les cantons économiseront des coûts d'élimination. Cette modification n'a aucun effet sur le contrôle de conformité de l'élimination des matériaux d'excavation et de percement qui, conformément à l'art. 16 OLED, découle du plan d'élimination soumis à approbation requis en cas de travaux de construction.

6.2.6 Harmonisation formelle de l'art. 19, al. 2 et 3, concernant le site de traitement des matériaux d'excavation et de percement pollués (art. 19, al. 2, let. d)

Aucun effet n'est attendu de cette modification. Il s'agit d'une modification mineure de nature formelle, destinée à rendre le texte plus cohérent. Dans la pratique, la disposition concernée est déjà exécutée dans le sens visé.

6.2.7 Exigences relatives au traitement thermique de déchets spéciaux contenant des composés organiques halogénés liés (art. 32, al. 2, let. c)

En appliquant la disposition dérogatoire révisée, les cantons bénéficieront d'une plus grande souplesse dans l'exécution.

6.2.8 Valeur limite du benzo(a)pyrène dans les déchets utilisés comme matières premières pour la fabrication de ciment (annexe 4, ch. 1.1)

Dans leur rôle de maître d'ouvrage, les cantons bénéficieront de nouvelles possibilités d'élimination, ce qui aura également des effets positifs sur les coûts d'élimination.

6.2.9 Utilisation de matériaux d'excavation et de percement ainsi que de boues provenant du traitement de ces matériaux pour la fabrication de clinker de ciment (annexe 4, ch. 1.4 et 1.5)

Dans leur rôle de maître d'ouvrage, les cantons bénéficieront de nouvelles possibilités d'élimination, ce qui aura également des effets positifs sur les coûts d'élimination.

6.3 Conséquences pour les communes

6.3.1 Complément à la définition des déchets urbains concernant les administrations publiques (art. 3, let. a)

Cette modification n'aura guère d'effet sur l'infrastructure d'élimination des communes chargées de l'élimination des déchets urbains.

Les administrations publiques comptant 250 postes à plein temps ou plus resteront soumises au monopole d'élimination des pouvoirs publics. L'élimination des déchets comparables à ceux des ménages en termes de composition et de proportions sera donc toujours assurée par la collectivité publique compétente, et financée par des taxes au sens de l'art. 32a LPE.

6.3.2 Modification des dispositions relatives aux dépôts provisoires (art. 3, let. h, 27, al. 1, let. e, 29 et 30)

Les modifications proposées ne changeront rien à la pratique actuelle dans les communes. S'agissant des dépôts provisoires, celles-ci devront continuer à tenir compte des dispositions en matière d'aménagement du territoire applicables aux installations d'élimination des déchets.

6.3.3 Complément aux exigences relatives à la collecte séparée et à l'élimination de déchets spéciaux provenant d'administrations publiques (art. 13, al. 2, let. b)

Les communes chargées de l'élimination des déchets spéciaux devront probablement faire face à des quantités légèrement plus importantes de ces déchets. Une adaptation de l'infrastructure d'élimination ne devrait toutefois pas se révéler nécessaire.

6.3.4 Précision concernant la valorisation de matériaux d'excavation et de percement faiblement pollués sur le site d'où ils proviennent (art. 19, al. 2, let. d)

Les communes économiseront des coûts d'élimination dans leur rôle de maître d'ouvrage.

6.3.5 Harmonisation formelle de l'art. 19, al. 2 et 3, concernant le site de traitement des matériaux d'excavation et de percement pollués (art. 19, al. 2, let. d)

Aucun effet n'est attendu de cette modification. Il s'agit d'une modification mineure de nature formelle, destinée à rendre le texte plus cohérent. Dans la pratique, la disposition concernée est déjà exécutée dans le sens visé.

6.3.6 Valeur limite du benzo(a)pyrène dans les déchets utilisés comme matières premières pour la fabrication de ciment (annexe 4, ch. 1.1)

Dans leur rôle de maître d'ouvrage, les communes bénéficieront de nouvelles possibilités d'élimination, ce qui aura également des effets positifs sur les coûts d'élimination.

6.3.7 Utilisation de matériaux d'excavation et de percement ainsi que de boues provenant du traitement de ces matériaux pour la fabrication de clinker de ciment (annexe 4, ch. 1.4 et 1.5)

Dans leur rôle de maître d'ouvrage, les communes bénéficieront de nouvelles possibilités d'élimination, ce qui aura également des effets positifs sur les coûts d'élimination.

6.4 Conséquences pour l'économie, pour l'environnement et pour la santé / Autres conséquences

6.4.1 Complément à la définition des déchets urbains concernant les administrations publiques (art. 3, let. a)

Cette limitation de la libéralisation partielle aura pour conséquence de réduire dans une faible mesure la quantité de déchets pouvant être éliminés directement par des entreprises privées.

6.4.2 Modification des dispositions relatives aux dépôts provisoires (art. 3, let. h, 27, al. 1, let. e, 29 et 30)

Pour l'économie, les modifications proposées n'auront d'effet que si les autorités cantonales changent leur pratique en matière d'autorisation. Si l'autorité cantonale décide d'exiger une garantie financière pour le stockage provisoire, les détenteurs devront s'attendre à des dépenses faibles à moyennes. La modification proposée vise à exempter les détenteurs de dépôts provisoires de l'obligation de tenir un inventaire.

Pour l'environnement, les modifications envisagées entraîneront des améliorations, car la nouvelle réglementation permettra en particulier de limiter l'« oubli de déchets ».

6.4.3 Relèvement du seuil applicable aux installations de traitement des déchets métalliques pour l'établissement de rapports (art. 6, al. 1, let. b).

Le nouveau seuil de 1000 t/an allègera en particulier les petites entreprises, qui n'auront plus à établir de rapports pour le traitement de faibles quantités de déchets métalliques. La réglementation actuelle entraîne une charge de travail disproportionnée.

6.4.4 Complément aux exigences relatives à la collecte séparée et à l'élimination de déchets spéciaux provenant d'administrations publiques (art. 13, al. 2, let. b)

La légère augmentation du volume de déchets spéciaux soumis au monopole d'élimination ne devrait pas avoir de conséquences économiques importantes.

6.4.5 Précision concernant la valorisation de matériaux d'excavation et de percement faiblement pollués sur le site d'où ils proviennent (art. 19, al. 2, let. d)

Cette modification aura des effets positifs, sur l'environnement notamment, car elle permettra d'éviter des frais d'élimination et des transports inutiles, de libérer de l'espace dans les décharges et, globalement, d'économiser des coûts.

6.4.6 Exigences relatives au traitement thermique de déchets spéciaux contenant des composés organiques halogénés liés (art. 32, al. 2, let. c)

Du fait de l'évolution des procédés utilisés dans l'industrie chimique, les installations de traitement thermique des déchets spéciaux incinèrent aujourd'hui beaucoup plus de déchets aqueux et moins de solvants. De grandes quantités de combustibles sont donc nécessaires pour atteindre les températures requises. Dès lors que la décomposition des polluants et une combustion suffisante des résidus peuvent être atteintes à des températures inférieures, les installations de traitement thermique peuvent incinérer les déchets de manière respectueuse de l'environnement en utilisant moins de combustible et sans investissement supplémentaire.

6.4.7 Valeur limite du benzo(a)pyrène dans les déchets utilisés comme matières premières pour la fabrication de ciment (annexe 4, ch. 1.1)

Cette modification permettra d'éliminer en cimenterie une plus grande quantité de matériaux d'excavation contaminés, sans répercussions supplémentaires sur l'environnement. Cela évitera par ailleurs d'encombrer davantage les décharges.

6.4.8 Utilisation de matériaux d'excavation et de percement ainsi que de boues provenant du traitement de ces matériaux pour la fabrication de clinker de ciment (annexe 4, ch. 1.4 et 1.5)

Cette modification atténuera la pression sur les réserves de matières premières et sur les ressources naturelles, car elle donnera la possibilité à l'industrie du ciment de valoriser de grandes quantités de matériaux issus du percement d'un tunnel, par exemple, au lieu d'avoir recours à des matières premières provenant d'une carrière. Cela évitera par ailleurs d'encombrer davantage les décharges.