

UNIVERSITÉ DE FRIBOURG

Faculté de droit

Droit public de la construction

Prof. Jean-Baptiste Zufferey

Sujet:

Le régime de droit public applicable aux déchets
produits par la construction
(législation et jurisprudence)

www.liberte.ch

© **Pascal Nicollier**

Fribourg, 21 juin - 5 juillet 1996

[toute utilisation du texte de ce document doit faire mention de son auteur **Pascal Nicollier**
et du site internet www.liberte.ch]

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIERES	II
TABLE DES ABREVIATIONS.....	IV
BIBLIOGRAPHIE	V
TABLE DES ARRETS CITES	VII
I. INTRODUCTION	1
A. DROIT DE LA CONSTRUCTION	1
1. <i>En général</i>	1
2. <i>Droit public de la construction</i>	1
B. LES DECHETS.....	2
1. <i>En général</i>	2
2. <i>Les divers types de déchets</i>	2
3. <i>Les déchets de la construction</i>	2
C. BREF HISTORIQUE.....	3
1. <i>La protection de l'environnement</i>	3
2. <i>La protection des eaux</i>	3
3. <i>Le traitement des déchets</i>	4
D. OBJECTIF	4
II. LA NATURE DES DECHETS DE CHANTIER	5
A. LES DECHETS SPECIAUX	5
1. <i>En général</i>	5
2. <i>Les déchets dangereux</i>	5
3. <i>Déchets spéciaux provenant de la construction</i>	6
B. AUTRES DECHETS	6
1. <i>Matériaux d'excavation et déblais non pollués</i>	6
2. <i>Déchets stockables définitivement en décharge contrôlée pour matériaux inertes sans devoir subir un traitement préalable</i>	6
3. <i>Autres déchets</i>	7
a. <i>Déchets de chantiers combustibles</i>	7
b. <i>Déchets dont le stockage en décharge contrôlée pour matériaux inertes n'est pas autorisé</i>	7
III. LA REGLEMENTATION DES DECHETS DE CHANTIER.....	7
A. LES INSTRUMENTS LEGAUX PERTINENTS	8
1. <i>Article 24^{septies} Constitution</i>	8
a. <i>Objet de la protection</i>	8
b. <i>Atteintes nuisibles ou incommodantes</i>	8
2. <i>La Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983</i>	9
a. <i>En général</i>	9
b. <i>Le principe de la prévention</i>	9
c. <i>Le principe de causalité</i>	10
3. <i>La Loi fédérale sur la protection des eaux du 24 janvier 1991</i>	10
B. L'ORDONNANCE FEDERALE SUR LE TRAITEMENT DES DECHETS DU 10 DECEMBRE 1990	11
1. <i>En général</i>	11

a. Mesures à la source	11
b. Le compostage.....	11
2. <i>La valorisation</i>	12
a. Objectifs	12
b. Le plan de gestion des déchets	13
3. <i>L'incinération</i>	14
a. Problèmes de pollution de l'air	14
b. Récupération de produits incinérés	14
4. <i>Le stockage</i>	15
a. En général.....	15
b. Les décharges contrôlées pour matériaux inertes.....	15
i. L'aménagement.....	15
ii. L'entreposage.....	16
c. Les matériaux inertes provenant des déchets de la construction.....	16
IV. LE NOUVEAU DROIT.....	17
A. L'INFLUENCE DU DROIT EUROPEEN	17
1. <i>Mesures incitatives</i>	17
2. <i>Elimination des déchets</i>	17
B. LA REVISION DE LA LOI SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	18
1. <i>Objectifs</i>	18
2. <i>Modifications concernant les déchets de chantier</i>	18
3. <i>Le financement</i>	19
C. LA REVISION DE L'ORDONNANCE SUR LE TRAITEMENT DES DECHETS	20
1. <i>En général</i>	20
2. <i>Les nouveautés concernant les déchets de la construction</i>	20
V. CONCLUSION.....	21

TABLE DES ABRÉVIATIONS

<u>abréviation</u>	<u>expression complète</u>
a contrario	au contraire
ad	à
al.	alinéa
art.	article
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral suisse
CC	Code civil
CE	Communauté(s) européenne(s)
Cf.	confer (comparez)
coll.	collection
Cst	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874
DC	Revue du droit de la construction
DEP	Droit de l'environnement dans la pratique
éd.	édition
FF	Feuille fédérale
in	dans
in fine	à la fin
infra	ci-dessous
JAB	Jurisprudence administrative bernoise
JdT	Journal des tribunaux
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979
LEaux	Loi fédérale sur la protection des eaux du 24 janvier 1991
let.	lettre
LPE	Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983
LPEP	Loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution du 8 octobre 1971
N°	numéro
ODS	Ordonnance sur les mouvements de déchets spéciaux du 12 novembre 1986
OEIE	Ordonnance relative à l'étude d'impact sur l'environnement du 19 octobre 1988
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
op. cit.	opus citatum (oeuvre indiquée)
OTD	Ordonnance sur le traitement des déchets du 10 décembre 1990
p.	page
RDAF	Revue de droit administratif et de droit fiscal
RDS	Revue de droit suisse
rés.	résumé
RFJ	Revue fribourgeoise de jurisprudence
RO	Recueil officiel des lois fédérales
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSF	Recueil systématique fribourgeois
RVJ	Revue valaisanne de jurisprudence
s.	suivant(e)
SIA	Société suisse des ingénieurs et des architectes
ss	suivant(e)s
supra	ci-dessus
trad.	traduction
vol.	volume

BIBLIOGRAPHIE

A. LITTERATURE

1. DEPARTEMENT FEDERAL DE L'INTERIEUR, *Projet d'ordonnance sur le traitement des déchets (OTD)*, Berne 1988.
2. DEPARTEMENT FEDERAL DE L'INTERIEUR, *Commentaire sur la modification de l'ordonnance sur le traitement des déchets (OTD)*, Berne 1995.
3. OFFICE FEDERAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES FORETS ET DU PAYSAGE, *Stratégie de gestion des déchets en Suisse*, in Cahier de l'environnement N° 173, Berne 1992.
4. *Défis des déchets, Réalités politiques et administratives de la Suisse romande*, éd. Helbing & Lichtenhahn, Bâle 1992.
5. Benoît BOVAY, *Autorisation de construire et droit de l'environnement, Exposé de la pratique du Tribunal administratif vaudois*, in RDAF 1995, p. 93 ss.
6. Thomas FLEINER, in Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, ad art. 24^{septies}, éd. Schulthess, Zurich 1996.
7. Pierre-André JUNGO, *Die Umweltverträglichkeitsprüfung als neues Institut des Verwaltungsrechts*, éd. Peter Gauch (Université de Fribourg - Suisse), Fribourg 1987.
8. Dominik KÖCHLIN, *Das Vorsorgeprinzip im Umweltschutzgesetz*, éd. Helbing & Lichtenhahn, Bâle 1989.
9. Jean-Luc MARTI, *Distance, coefficient et volumétrie des constructions en droit vaudois*, éd. Payot, coll. juridique romande, Lausanne 1988.
10. Anne PETITPIERRE-SAUVAIN, *Le principe du pollueur-payeur en relation avec la responsabilité du pollueur*, in RDS 108/1989 II, p. 429 ss.
11. Heribert RAUSCH, in Kommentar zum Umweltschutzgesetz, ad Art. 7, éd. Schulthess, Zurich 1985.
12. Leo SCHÜRMAN, Peter HÄNNI, *Plannungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht*, éd. Stämpfli, Berne 1995.
13. Stefan SCHWAGER, Peter KNOEPFEL, Helmut WEIDNER, *Droit de l'environnement Suisse - CE*, éd. Helbing & Lichtenhahn, Bâle 1989.
14. Jacques STERCHI, *Gestion des déchets, Pierre Aeby hausse le ton pour discipliner les chantiers*, in La Liberté du 28 juin, Fribourg 1996, p. 15.
15. Jürg SUTTER, Max BÖRLIN, Peter OGGIER, Friederich WEBER, *Lange vergessen oder verdrängt? Bauschutt als Abfall besonderer Art*, in Déchets et environnement dans la vie politique quotidienne, éd. OFEFP, Berne 1989, p. 637 ss.
16. Pierre TERCIER, *Introduction au droit privé de la construction*, éd. Peter Gauch - Pierre Tercier (Université de Fribourg - Suisse), Fribourg 1994.
17. Andreas TRÖSCH, in Kommentar zum Umweltschutzgesetz, ad Art. 30, éd. Schulthess, Zurich 1991.
18. Jean-Baptiste ZUFFEREY, *La jurisprudence récente et autres nouveautés en droit public*, in Journées du droit de la construction, vol. 1, Fribourg 1995, p. 88 ss.

19. Jean-Baptiste ZUFFEREY, *Les valeurs limites du droit de l'environnement: un instrument objectif pour tout l'ordre juridique?*, in DC 2/94, p. 35 ss.

B. PUBLICATIONS OFFICIELLES

1. FF **1970** I 773 Message du Conseil fédéral du 6 mai 1970 relatif à l'insertion dans la constitution d'un article 24^{septies} sur la protection de l'homme et de son milieu naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes.
2. FF **1970** II 429 Message du Conseil fédéral du 26 août 1970 concernant une nouvelle loi sur la protection des eaux et Rapport concernant l'initiative populaire sur la protection des eaux.
3. FF **1979** III 741 Message du Conseil fédéral du 31 octobre 1979 relatif à une loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE).
4. FF **1987** II 1081 Message du Conseil fédéral du 29 avril 1987 concernant l'initiative populaire « pour la sauvegarde de nos eaux » et la révision de la loi fédérale sur la protection des eaux.
5. FF **1993** II 1337 Message du Conseil fédéral du 7 juin 1993 relatif à une révision de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE).
6. FF **1996** I 237 Modification du 21 décembre 1995 de la Loi fédérale sur la protection de l'environnement.

TABLE DES ARRÊTS CITÉS

Jurisprudence fédérale

ATF 114/1988 Ib 214, JdT 1990 I 496 (trad.)
ATF 116/1990 Ib 50, JdT 1992 I 469 (trad.)
ATF 117/1991 Ia 147, JdT 1993 I 451 (trad.)
ATF 117/1991 Ib 414, JdT 1993 I 493 (trad.)
ATF 118/1992 Ib 407 (en français)
ATF 120/1994 Ib 400 (en allemand)

Jurisprudence cantonale

DEP 1989 p. 237
DEP 1993 p. 122 = DC 1993 p. 79 N° 183 (rés.)
JAB 1992 p. 223 = DC 1992 p. 71 N° 124 (rés.)
RFJ 1992 p. 342
RVJ 1994 p. 3
RVJ 1994 p. 56

Jurisprudence européenne

Décision 76/431 au JOCE L-115/1976 p. 13

I. INTRODUCTION

La nécessité de préserver l'environnement contre des atteintes s'accroît au fil du temps et touche de plus en plus de domaines d'activités. La branche de la construction n'est pas épargnée car elle génère un grand nombre d'atteintes, en particulier celle provenant de ses propres déchets. Le défi actuel est de parvenir à traiter intelligemment ces déchets rejetés par la construction ; comme disait le célèbre physicien NEWTON, « rien ne se perd, rien ne se crée, tout se transforme ».

A. DROIT DE LA CONSTRUCTION

1. En général

Dans un sens large, le droit de la construction s'entend comme l'ensemble des règles de droit public et privé qui se rapportent à l'art de la construction immobilière en général¹. Cette définition inclut aussi bien les ouvrages architecturaux que d'autres constructions telles les barrages, tunnels, routes ou ponts. Ce droit comprend aussi bien les dispositions qui régissent la procédure que celles ayant trait à l'édification, l'entretien, la transformation, l'utilisation des constructions, ainsi que des règles sur la sécurité des chantiers et des bâtiments.

Le développement du droit de la construction tend à se distinguer de plus en plus des autres domaines traditionnels du droit. La construction touche des notions de droit public comme de droit privé, mais englobe aussi des questions techniques réglées selon des normes établies par des associations privées ou sociétés professionnelles, telles les normes de la SIA².

2. Droit public de la construction

Le droit public de la construction peut être défini comme « l'ensemble des normes imposées par l'Etat afin d'organiser la construction, son fonctionnement et son aménagement »³. Alors que le droit privé de la construction est entièrement soumis au Code civil et au Code des obligations, le droit public fait l'objet d'un ensemble législatif complexe partagé entre le droit fédéral et le droit cantonal.

Certaines dispositions du droit civil concernent la protection contre les émissions⁴. Mais l'application de ces normes est rendue difficile par le fait que le lésé doit prendre lui-même l'initiative d'ouvrir action selon les voies compliquées et parfois coûteuses de la procédure civile. En outre, toutes les atteintes ne sont pas toujours le fait de particuliers, ce qui pose un problème pour appliquer le droit privé qui présuppose un auteur et une victime⁵. Ces raisons rendent le droit public beaucoup plus efficace pour assurer la protection de l'environnement.

En ce qui concerne les déchets, le droit public a l'avantage de présenter un éventail de mesures coercitives et laisse le soin aux autorités d'agir d'office. Ces particularités sont

¹P. TERCIER, *Introduction au droit privé de la construction*, Fribourg 1994, p. 2; J.-L. MARTI, *Distances, coefficient et volumétrie des constructions en droit vaudois*, Lausanne 1988, p. 17.

²J.-L. MARTI, op. cit. p. 17.

³P. TERCIER, op. cit. p. 3.

⁴Art. 684 CC (interdiction des émissions excessives); art. 679 CC (responsabilité du propriétaire).

⁵FF 1970 I 781.

nécessaires pour traiter du problème des déchets, car, eu égard à leur valeur économiquement négative, ils ne suscitent aucun intérêt susceptible d'attirer les personnes privées.

B. LES DECHETS

1. En général

Au sens du droit suisse de l'environnement, les déchets sont « tous biens meubles dont le détenteur veut se défaire ou dont le recyclage, la neutralisation ou l'élimination est commandé par l'intérêt public »⁶. En d'autres termes, le déchet a une double nature : il peut être soit un objet que son détenteur rejette, soit un objet dont la transformation (valorisation) est commandée par l'intérêt public. En l'absence d'un intérêt public, les propriétaires restent libres de traiter ou non un objet comme déchet, quelle qu'en soit sa valeur⁷. A la lumière du but de l'art. 1 al. 1 LPE, l'intérêt public peut aussi être constitué par un certain aspect esthétique du déchet, qui pousse son propriétaire à le conserver sur son fonds⁸.

2. Les divers types de déchets

L'Ordonnance sur le traitement des déchets du 10 décembre 1990 (ci-après « OTD ») distingue quatre types de déchets.

Premièrement les *déchets urbains*, produits par les ménages, ainsi que les autres déchets de composition analogue (art. 3 al. 1 OTD). Les déchets urbains qui peuvent être valorisés doivent être collectés séparément, puis traités en conséquence ; cette tâche est conférée aux cantons par l'art. 6 OTD.

Deuxièmement, les *déchets spéciaux* sont ceux que vise expressément l'Ordonnance sur les mouvements des déchets spéciaux du 12 novembre 1986 (ci-après « ODS ») selon l'art. 3 al. 2 OTD. Les cantons doivent également veiller à les collecter et les traiter séparément, mais doivent aussi faire en sorte qu'ils soient produits en petite quantité par les ménages (art. 8 OTD). L'article 8 al. 2 OTD consacre l'existence des bennes servant à collecter les piles, baromètres à mercure ou autres déchets spéciaux.

Troisièmement, les *déchets compostables* prévus par l'art. 7 OTD, et pour lesquels les cantons doivent encourager la valorisation par les particuliers. Pour ceux qui n'ont pas la possibilité de valoriser les déchets compostables eux-mêmes, des installations doivent être aménagées (art. 7 al. 2 et 43 ss OTD)⁹.

Enfin, quatrièmement, les *déchets de chantiers* prévus par l'art. 9 OTD.

3. Les déchets de la construction

Les déchets de la construction sont les déchets de chantier que produisent les travaux de construction et de démolition. Ces déchets doivent être séparés des autres catégories de déchets et être ensuite triés à leur tour en trois sous-catégories : les matériaux d'excavation et déblais non pollués, les déchets stockables en décharge, et les « autres déchets » (art. 9 OTD).

⁶Art. 7 al. 4 LPE.

⁷FF 1979 III 778.

⁸H. RAUSCH, in Kommentar zum Umweltschutzgesetz, ad Art. 7, Zurich 1985, p. 6.

⁹Cf. *infra* III.B.1.b.

L'art. 9 al. 2 OTD permet à l'autorité d'exiger un tri plus poussé « si cette opération permet la valorisation d'une partie des déchets ».

C. BREF HISTORIQUE

La prise de conscience de la fragilité de la biosphère apparaît dans les années septante. Le 6 juin 1971, le peuple et les cantons acceptent d'insérer dans la Constitution l'obligation pour la Confédération de réglementer les problèmes dus aux atteintes nuisibles ou incommodes à l'environnement¹⁰. La réglementation de l'environnement doit ainsi être établie selon le « principe de la collaboration entre la Confédération et les cantons »¹¹.

1. La protection de l'environnement

Le premier projet de loi sur la protection de l'environnement est mis en consultation en 1974, mais rejeté parce que jugé trop perfectionniste et ambitieux, et trop peu précis dans la description des mesures et compétences. Un second projet, qui tient compte des modifications subies par la situation économique et celle des finances fédérales est adopté en 1976¹².

Le législateur constate que l'accroissement constant de la production de biens de consommation, du trafic, de la production et de la consommation d'énergie n'est pas seulement propre aux périodes de croissance économique, mais se poursuit également durant les années de récession. Le corollaire en est l'augmentation des atteintes à l'environnement, du fait de la tendance à multiplier les biens de consommation et à jeter les objets avant qu'ils ne soient usés¹³.

L'élimination des déchets faisait déjà l'objet de plusieurs réglementations cantonales. Le canton de Bâle disposait d'une loi sur le recyclage et l'élimination des déchets depuis 1974. Le canton de Nidwald connaissait une réglementation sur des problèmes dus aux gravières et aux démolitions depuis 1963. Fribourg disposait d'une législation traitant surtout des déchets industriels. La plupart des cantons se bornaient cependant à régler le sort des ordures ménagères¹⁴.

Le projet de 1976 ne doit pas remettre en cause les efforts entrepris par les cantons, mais plutôt les soutenir efficacement et les compléter de manière judicieuse. En outre, les cantons sont tenus de combler les lacunes de leur propre législation par l'adoption de dispositions d'exécution de la loi fédérale ou d'adapter leur droit existant à la loi fédérale¹⁵.

2. La protection des eaux

La première loi fédérale traitant du problème des déchets est la loi fédérale sur la protection des eaux du 16 mars 1955¹⁶. Celle-ci n'a malheureusement pas permis d'atteindre les buts visés par le législateur lors de l'élaboration de cette loi. Le principe de protection des eaux y était vague et général et ne permettait à la Confédération que d'allouer

¹⁰ Art. 24^{septies} Cst.

¹¹ FF 1970 I 789.

¹² FF 1979 III 746.

¹³ FF 1979 III 749.

¹⁴ FF 1979 III 759.

¹⁵ FF 1979 III 760.

¹⁶ RO 1956 1635.

exceptionnellement des subventions pour aider à financer les installations destinées à protéger les eaux¹⁷.

Avec la croissance économique, les déchets augmentent et représentent une des causes importantes de la pollution des eaux. Les ordures sont déposées dans des décharges plus ou moins étanches, souvent dans des dépressions telles que les bassins versants de rivières. Les eaux de pluie entraînent par infiltration de nombreux polluants contenus dans les déchets vers les rivières et les nappes phréatiques, créant ainsi de graves problèmes¹⁸. La loi sur la protection des eaux contre la pollution du 8 octobre 1971 (LPEP)¹⁹, améliore la situation. L'art. 14 LPEP interdit le fait de « déverser directement ou indirectement dans les eaux des résidus ou autres substances liquides qui seraient de nature à polluer l'eau » ; il est également interdit de laisser des résidus ou autres substances s'infiltrer dans le sous-sol²⁰. L'article 27 LPEP prévoit une autorisation cantonale « nécessaire pour déposer des matières solides dans les eaux et dans leur voisinage ». Si les entreprises industrielles et artisanales produisent des déchets solides impropres à être entreposés dans des décharges publiques, il est désormais possible d'imposer à leur producteur l'obligation de les éliminer directement et de façon appropriée²¹. Cette loi est abrogée depuis l'entrée en vigueur récente de la nouvelle loi sur la protection des eaux du 24 janvier 1991 qui offre un niveau de protection supérieur et plus efficace²²(Cf. *infra* III.A.3).

3. Le traitement des déchets

En août 1988, le Département fédéral de l'intérieur dépose un projet d'ordonnance sur le traitement des déchets²³. Ce projet prévoit soixante-sept articles et quatre annexes. Les déchets de chantier sont intégrés aux « déchets urbains » définis par l'art. 2 let. b : ceux-ci contiennent les déchets de voirie, les déchets encombrants et les déchets de chantier livrés en bennes, ainsi que les déchets des ménages et ceux qui leur sont assimilés, dont la composition est semblable, tels que les déchets provenant de l'industrie, du commerce et des arts et métiers.

La version de l'ordonnance sur le traitement des déchets du 10 décembre 1990 est considérablement modifiée par rapport au projet de 1988. Il s'agit du premier texte législatif fédéral qui se préoccupe exclusivement et de manière approfondie de la question des déchets au sens de la LPE et de la LEaux. Cette ordonnance est la plus contraignante. Elle vise à valoriser, neutraliser et éliminer les déchets. L'article 9 OTD est consacré aux déchets de chantier : c'est la première fois dans l'histoire législative fédérale, qu'apparaît une disposition qui cherche à régler le sort des déchets du fait des constructions.

D. OBJECTIF

Le but du présent travail est d'une part de faire un inventaire des instruments légaux actuels qui traitent du problème des déchets de la construction, et d'autre part d'expliquer les

¹⁷FF 1970 II 433.

¹⁸S. GRUNDELEHNER, in *Le défis des déchets, Réalités politiques et administratives de la Suisse romande*, Bâle 1992, p. 7.

¹⁹RO 1972 958.

²⁰FF 1970 II 454.

²¹FF 1970 II 464.

²²RO 1992 1860.

²³DEPARTEMENT FEDERAL DE L'INTERIEUR, *Projet de l'Ordonnance sur le traitement des déchets (OTD)*, Berne 1988.

solutions qu'ils apportent lors de leur application par les autorités administratives et juridictionnelles (Cf. *infra* III). Mais, tout d'abord, il importe de définir ce qu'on entend par « déchets de la construction » et d'en présenter les variétés (Cf. *infra* II).

II. LA NATURE DES DECHETS DE CHANTIER

Les déchets produits par la construction portent le nom de « déchets de chantier » en droit fédéral²⁴. Il s'agit d'une des quatre catégories de déchets prévue par l'ordonnance sur le traitement des déchets du 10 décembre 1990²⁵.

Les déchets de chantier sont composés de déchets spéciaux (Cf. *infra* A) et d'autres déchets (Cf. *infra* B) provenant de travaux de construction et de démolition (art. 9 al. 1 OTD).

A. LES DECHETS SPECIAUX

1. En général

Les déchets spéciaux font l'objet d'une réglementation particulière²⁶ dans l'Ordonnance fédérale sur les mouvements de déchets spéciaux du 12 novembre 1986²⁷. Cette ordonnance ne prévoit pas de définition générale du déchet spécial. Selon l'art. 1 al. 1 de l'ODS, celui-ci doit être expressément désigné par la liste exhaustive figurant à l'annexe 2 chiffre 21 de l'ODS²⁸. Cette annexe classe aujourd'hui les déchets spéciaux en quatorze catégories provenant de treize domaines différents. L'ODS ne s'applique ni aux déchets spéciaux qui sont conformes aux dispositions relatives aux matériaux inertes de l'annexe 1, chiffre 11 de l'OTD, ni aux déchets spéciaux assimilables aux eaux usées et dont le déversement dans les égouts est autorisé (art. 1 al. 4 ODS). La plupart de ces déchets spéciaux sont des substances chimiques qui risquent de porter atteinte à l'environnement si elles ne sont pas traitées. On peut qualifier des déchets de spéciaux lorsque leur élimination conforme aux prescriptions nécessite un traitement spécial. Pour cette raison, il faut éviter qu'ils ne soient mélangés avec les ordures ménagères. Un déchet est aussi spécial lorsque la pratique habituelle à son égard n'est de toute façon pas conforme aux exigences de la protection de l'environnement²⁹.

2. Les déchets dangereux

L'Ordonnance sur les mouvements des déchets spéciaux est issue de l'art. 32 al. 1 et 2 LPE concernant les déchets dangereux et les installations de traitement de déchets. Cette ordonnance a pour but de contrôler strictement l'élimination ou le recyclage judicieux des déchets dangereux³⁰. Au sens de la LPE, les déchets dangereux sont ceux qui peuvent mettre directement les hommes ou l'environnement en grand danger, si des mesures particulières ne sont pas prises. Les déchets décrits par l'ODS sont ainsi tous « dangereux » au sens de la LPE. Les dispositions de l'ODS ne concernent que le trafic de ces déchets qui ne font pas

²⁴Art. 9 OTD.

²⁵Cf. *supra* I.B.3.

²⁶Art. 3 al. 2 OTD.

²⁷RO 1987 55; RS 814.014.

²⁸A. TRÖSCH, in Kommentar zum Umweltschutzgesetz, ad Art. 30, p. 44.

²⁹ATF 117/1991 Ib 414, Jdt 1993 I 495.

³⁰FF 1979 III 800.

l'objet d'une réglementation spéciale. Les déchets spéciaux sont à considérer parmi ceux du groupe des déchets dangereux qui sont compris dans les dispositions d'exécution de la LPE³¹.

3. Déchets spéciaux provenant de la construction

Les déchets spéciaux de la construction font aussi partie de la catégorie des « déchets dangereux » de l'art. 30 LPE ; ils ne peuvent donc être remis qu'à des entreprises spécialement autorisées à les prendre en charge³². Les déchets spéciaux de la construction suivent la voie de l'art. 3 al. 2 OTD et doivent figurer parmi la liste de l'annexe 2 de l'ODS. Il est à noter qu'en 1991, les déchets spéciaux de la construction ne représentaient qu'environ cent mille tonnes de déchets prélevés sur trois millions de tonnes de déchets de chantier par année, ce qui représente une part de 3,33% environ³³.

B. AUTRES DECHETS

Les « autres déchets » de la construction au sens de l'art. 9 OTD sont répartis en trois sous-catégories. Il s'agit premièrement des matériaux d'excavation et déblais non pollués, deuxièmement des déchets stockables en décharge contrôlée pour matériaux inertes (sans traitement préalable) et troisièmement des autres déchets. Ces trois types de déchets doivent être triés sur place dans la mesure où les conditions d'exploitation le permettent³⁴. La distinction entre ces trois sous-catégories se fait surtout en rapport avec leur destination³⁵.

1. Matériaux d'excavation et déblais non pollués

Ces déchets sont ceux qui peuvent servir à la valorisation des terres agricoles³⁶. En principe, ces matériaux doivent donc pouvoir faire l'objet d'une valorisation³⁷. Celle-ci doit avoir été prévue par les autorités cantonales selon le plan de gestion des déchets conformément à l'art. 16 OTD. Dans la mesure du possible, les matériaux d'excavation et déblais non pollués doivent être utilisés pour des remises en culture³⁸. Dans le cas où la valorisation de ces déchets est impossible, ils seront stockés définitivement dans une décharge contrôlée pour matériaux inertes³⁹ ou incinérés s'ils sont de nature combustible⁴⁰.

2. Déchets stockables définitivement en décharge contrôlée pour matériaux inertes sans devoir subir un traitement préalable

Il s'agit de tous les déchets de chantier qu'il n'est pas possible de valoriser. Ces déchets doivent remplir les conditions décrites au chiffre 12 de l'annexe 1 de l'OTD :

- ils ne doivent pas être mélangés avec des déchets spéciaux,

³¹A. TRÖSCH, in Kommentar zum Umweltschutzgesetz, ad Art. 30, Zurich 1991, p. 44.

³²ATF 118/1992 Ib 409 = DC 3/93 p. 77 (rés.).

³³OFEFP, *Stratégie de gestion des déchets en Suisse*, in Cahier de l'environnement N° 173, Berne 1992, p. 19.

³⁴Art. 9 al. 1 OTD.

³⁵A. TRÖSCH, in Kommentar zum Umweltschutzgesetz, ad Art. 30, Zurich 1991, p. 29.

³⁶RFJ 1992, p. 344.

³⁷Annexe 1 chiffre 12 al. 2 OTD *a contrario*.

³⁸Art. 16 al. 3 let. d OTD.

³⁹ATF 120/1994 Ib 404 s.

⁴⁰Art. 11 OTD.

- ils doivent être constitués d'au moins 90% de leur poids, de pierre ou de matières minérales telles que béton, tuiles, fibrociment, verre, gravats ou déblais provenant de la réfection des routes,
- ils ne doivent plus contenir de métaux, de matières plastiques, de papier, de bois et de textiles. Ces matériaux devront avoir été préalablement retirés dans la mesure où le permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation, et pour autant que cela soit économiquement supportable.

3. Autres déchets

Les « autres déchets » sont ceux qu'il n'est pas possible de valoriser, ni de stocker en décharge contrôlée pour matériaux inertes. Il peut donc s'agir de déchets combustibles, soit de déchets de chantiers dont le stockage en décharge contrôlée pour matériaux inertes n'est pas autorisé.

a. Déchets de chantiers combustibles

Selon l'article 11 OTD, les déchets de chantier combustibles sont ceux qu'il n'est pas possible de valoriser. Eu égard à la nature des déchets admis dans les décharges contrôlées pour matériaux inertes⁴¹, il semble exclu que des déchets inertes entrent dans la catégorie des déchets de chantier combustibles. Il est à noter que l'OTD ne précise pas dans quelle mesure il est préférable de choisir d'incinérer les déchets de chantier ou de les stocker dans une décharge contrôlée pour matériaux inertes. Si l'on considère l'atteinte la plus « nuisible et incommode » à l'environnement, il semble que l'incinération est une solution préférable, dans la mesure où le déchet de chantier est combustible (art. 11 OTD) et dans le respect de l'art. 26a al. 1 OPair. Cette solution est renforcée par le caractère « peu combustible » du déchet inerte, tel qu'il est décrit par le chiffre 11 de l'annexe 1 de l'OTD.

b. Déchets dont le stockage en décharge contrôlée pour matériaux inertes n'est pas autorisé

Il s'agit des déchets qu'il n'est pas possible de valoriser, ni d'incinérer, ni de stocker en décharge contrôlée pour matériaux inertes. Ces déchets peuvent être entreposés dans des « décharges contrôlées bioactives »⁴². En plus des conditions décrites ci-dessus, ces déchets ne doivent pas être mélangés avec des déchets spéciaux⁴³. Des déchets de chantier ne seront admis dans une décharge contrôlée bioactive que s'ils ne peuvent être traités autrement en raison d'une capacité insuffisante des installations⁴⁴.

III. LA REGLEMENTATION DES DECHETS DE CHANTIER

Il s'agit tout d'abord de faire l'inventaire des instruments légaux qui traitent directement ou indirectement du problème des déchets de chantier (Cf. *infra* A). Ensuite il sera traité des solutions proposées par la réglementation d'espèce concernant les déchets de chantier (Cf. *infra* B).

⁴¹Annexe 1 chiffre 1 OTD.

⁴²Annexe 1 chiffre 3 OTD.

⁴³Cf. *supra* II.A.1.

⁴⁴Annexe 1 chiffre 3 al. 1 let. d OTD.

A. LES INSTRUMENTS LEGAUX PERTINENTS

Le droit de l'environnement est caractérisé par un ensemble de normes hétéroclites. Il n'est pas aisé de s'y retrouver car c'est une matière réglée à tous les niveaux (Confédération, cantons, communes) et faisant l'objet de très nombreux textes légaux. Afin de systématiser l'analyse, on peut partir de la Constitution, puis traiter de la LPE et enfin des réglementations indirectes dans ce domaine.

1. Article 24^{septies} Constitution

Cet article fut voté par le peuple et les cantons le 6 juin 1971 avec une exceptionnelle majorité de 1,2 million de « oui » contre 100'000 « non ». La Constitution n'oblige pas le législateur à édicter une loi générale sur la protection de l'environnement : des réglementations partielles sont envisageables. Le législateur a toutefois édicté sur cette base constitutionnelle une loi cadre et le Conseil fédéral l'a complétée avec des ordonnances sur des questions sectorielles⁴⁵.

a. Objet de la protection

L'objet protégé par l'art. 24^{septies} Cst est avant tout l'homme. Les mesures de protection de l'environnement sont donc prises dans ce but. Mais comme le bien-être de l'homme est tributaire du milieu naturel où il vit, la protection s'étend aux animaux, aux plantes, ainsi qu'aux bases de vie indispensables au monde animé, tels l'air et le sol⁴⁶. Le milieu naturel au sens de l'art. 24^{septies} Cst peut se définir comme étant la biosphère en tant que milieu vital et base vitale pour l'homme, les animaux et les plantes, qu'il s'agit de protéger contre tout préjudice spécifique ou destruction⁴⁷.

b. Atteintes nuisibles ou incommodes

L'atteinte à l'environnement est définie comme étant tous les préjudices causés par l'homme, actuels ou futurs, ainsi que les influences tant nuisibles qu'incommodes⁴⁸. Ces atteintes consistent en des modifications chimiques, physiques et biologiques de l'environnement⁴⁹. Ainsi, tout procédé qui influence l'environnement est considéré comme une atteinte s'il est le fait d'un comportement humain. On peut donc y inclure les atteintes résultant de constructions routières comme d'aliments produits artificiellement, mais les atteintes peuvent aussi résulter de déchets, d'installations de chauffage domestique ou même de l'utilisation de substances chimiques dans les engrais ou le béton⁵⁰.

⁴⁵Th. FLEINER, in Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, ad art. 24^{septies} Cst, Zurich 1996, p. 4.

⁴⁶Th. FLEINER, op. cit. p. 5.

⁴⁷P.-A. JUNGO, *Die Umweltverträglichkeitsprüfung als neues Institut des Verwaltungsrechts*, Fribourg 1987, p. 33.

⁴⁸FF 1979 III 744; FF 1970 I 787.

⁴⁹FF 1979 III 747.

⁵⁰Th. FLEINER, op. cit. p. 10.

2. La Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983

a. En général

La LPE n'est entrée en vigueur que plus d'une décennie après la votation sur l'art. 24^{septies} Cst. Il s'agit d'une loi cadre qui traite en général des problèmes liés à la protection de l'environnement. Les déchets font l'objet du chapitre 3 de la loi. L'art. 30 LPE énonce trois objectifs à la charge du détenteur de déchets. Celui-ci doit recycler, neutraliser ou éliminer les déchets. Cette tâche doit être réglementée par les cantons et la Confédération (art. 30 al. 1 LPE).

La priorité est donnée au recyclage : il s'agit de récupérer le maximum de déchets pour les mettre en valeur⁵¹. Lorsque le recyclage est impossible ou trop onéreux, les déchets doivent être éliminés (art. 32 al. 4 let. c LPE). L'élimination des déchets se fera soit par incinération, soit par mise en décharge. Les décharges font l'objet d'une réglementation compliquée qui touche au droit de l'environnement et au droit de l'aménagement du territoire (art. 30 al. 2 LPE)⁵². Les opérations qui précèdent le stade préliminaire du traitement des déchets doivent s'accomplir sans dommage. C'est pourquoi l'élimination des déchets est soumise à toutes les autres prescriptions du droit de l'environnement⁵³. On peut remarquer que depuis l'entrée en vigueur de la LPE et depuis le développement de la pratique du droit de l'environnement, celui-ci est devenu d'application directe⁵⁴. Cela provient du fait que les intérêts publics que ces normes tentent de sauvegarder sont tels que les mesures prises pour protéger l'environnement doivent immédiatement faire cesser les atteintes.

En plus de cette jurisprudence, la LPE énonce un certain nombre de principes généraux du droit de l'environnement, qui s'appliquent dans tous les cas.

b. Le principe de la prévention

Le principe est fondé sur l'art. 1 al. 2 LPE. Il vise à réduire les atteintes à l'environnement qui sont susceptibles de devenir nuisibles ou incommodantes. Ce principe est suivi dans la mesure où l'application de la technique la meilleure possible à cet effet et les conditions d'exploitation sont économiquement supportables⁵⁵. Si les atteintes sont effectivement nuisibles ou incommodantes, elles seront limitées plus sévèrement (art. 11 al. 3 LPE), voire interdites si elles sont excessives.

Le principe de la prévention de l'art. 1 al. 2 LPE s'applique aussi aux déchets : il se retrouve à l'art. 32 al. 4 LPE et est donc ainsi répercuté dans les ordonnances fédérales où il est question de déchets⁵⁶.

Le principe de la prévention exprimé au travers de l'art. 32 al. 4 LPE énonce le devoir pour le producteur d'éliminer, de recycler ou de neutraliser ses propres déchets. Ces opérations onéreuses poussent le producteur à s'occuper des déchets avant que le problème de leur élimination ne se pose. Le principe de la prévention encourage donc par exemple la

⁵¹FF 1979 III 799.

⁵²Cf. *infra* III.B.4.b.i.

⁵³FF 1979 I 799.

⁵⁴ATF 114/1988 Ib 214, JdT 1990 I 499; ATF 117/1991 Ia 147, JdT 1993 I 453.

⁵⁵FF 1979 III 743.

⁵⁶A. TRÖSCH, in Kommentar zum Umweltschutzgesetz, ad Art. 30, Zurich 1991, p. 10.

production d'emballages écologiques⁵⁷. Pour ce qui est des déchets de la construction, il s'agit également d'éviter d'utiliser des matériaux qui seront difficiles à traiter par la suite ou qui portent déjà atteinte à l'environnement (par exemple l'amiante). Le Conseil fédéral a la compétence de désigner quels sont les matériaux qui sont interdits, dans un but préventif⁵⁸.

c. Le principe de causalité

Ce principe est aussi connu sous le nom de « principe du pollueur-payeur ». Il est énoncé à l'art. 2 LPE. Il consiste à faire supporter les frais de lutte contre les atteintes à l'environnement à leurs auteurs, et non plus à la collectivité (comme c'était le cas avant l'entrée en vigueur de la LPE)⁵⁹. Ce principe souffre d'une exception pour ce qui est des déchets : l'art. 31 al. 2 LPE prévoit que la collectivité assume les frais de traitement des ordures ménagères, ainsi que des déchets d'auteurs non identifiés ou insolvable.

L'auteur des déchets compris ici en est le « détenteur » (Inhaber) c'est-à-dire celui qui a en fait un pouvoir de disposition sur les déchets ; ce n'est donc pas nécessairement la personne qui est à l'origine de leur production⁶⁰. La responsabilité est ainsi concentrée sur un pollueur désigné par la loi parmi tous ceux qui peuvent être envisagés tout au long de la vie d'un produit générateur de déchets. Ainsi la désignation d'un payeur unique dans la chaîne des pollueurs possibles constitue non seulement une commodité pour une concrétisation du principe du pollueur-payeur, mais également une application efficace du principe de prévention, car la responsabilité est concentrée sur un des premiers stades de production ou sur l'entreprise chargée de l'élimination⁶¹. Le principe de causalité n'exclut toutefois pas le fait pour le détenteur de pouvoir partager les frais de traitement des déchets, avec le véritable auteur des déchets, ou à défaut, avec les autorités (art. 31 al. 2 LPE)⁶².

Une personne qui détient des matériaux provenant de sa propre parcelle et qui les a produits en procédant à des travaux de construction est à l'origine des mesures nécessaires pour le traitement de ses déchets. Elle doit donc supporter les frais de recyclage, de neutralisation et d'élimination des terres excavées⁶³.

Enfin, il est à noter que la modification de la LPE du 7 juin 1993 prévoit d'introduire une nouvelle expression du principe de causalité. Il s'agit de l'introduction d'une taxe d'incitation à laquelle sera soumis le pollueur et qui servira à financer une partie des coûts d'élimination des déchets⁶⁴.

3. La Loi fédérale sur la protection des eaux du 24 janvier 1991

Cette nouvelle loi vient remplacer l'ancienne Loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution du 8 octobre 1971. Celle-ci était basée sur l'ancien art. 24^{quater} Cst, alors que la loi actuelle a été édictée sur la base du nouvel art. 24^{bis} Cst, accepté en votation populaire le 7 décembre 1975⁶⁵.

⁵⁷D. KÖCHLIN, *Das Vorsorgeprinzip im Umweltschutzgesetz*, Bâle 1989, p. 23.

⁵⁸A. TRÖSCH, op. cit. p. 17.

⁵⁹FF 1979 III 775.

⁶⁰ATF 118/1992 Ib 411 s. = DC 3/93 p. 77 (rés.).

⁶¹A. PETITPIERRE-SAUVAIN, *Le principe du pollueur-payeur en relation avec la responsabilité du pollueur*, in RDS 108/1989 II, p. 489 s.

⁶²A. TRÖSCH, op. cit. p. 11.

⁶³ATF 118/1992 Ib 413 = DC 3/93 p. 77 (rés.).

⁶⁴FF 1993 II 1391; Cf. *infra* IV.B.3.

⁶⁵FF 1987 II 1095.

La LEaux a pour but de « protéger les eaux contre toute atteinte nuisible » (art. 1 LEaux). Le principe de la prévention institué par l'art. 1 al. 2 LPE se retrouve à l'art. 6 LEaux : celui-ci interdit le fait d'introduire directement ou indirectement dans une eau des substances de nature à la polluer. Il est également interdit de déposer et d'épandre de telles substances hors d'une eau s'il existe un risque concret de pollution de l'eau. Cette disposition a une influence non négligeable sur la politique en matière de décharge. La construction d'une décharge est donc soumise à une étude d'impact⁶⁶ afin de vérifier si la législation protectrice des eaux est bien respectée⁶⁷. Cette pratique était déjà connue sous l'ancien droit (art. 27 LPEP) par le biais de la coordination entre l'autorisation d'aménager et d'exploiter une décharge et celle prévue par la législation sur la protection des eaux⁶⁸.

B. L'ORDONNANCE FEDERALE SUR LE TRAITEMENT DES DECHETS DU 10 DECEMBRE 1990

1. En général

L'Ordonnance sur le traitement des déchets dispose d'un important éventail de mesures servant à lutter contre les déchets. Seulement une partie d'entre elles peut s'appliquer aux déchets de chantier. Afin d'éviter d'en venir aux mesures coûteuses de traitement des déchets, le principe de prévention enseigne qu'il est préférable d'agir à la source, c'est-à-dire au stade de la production du déchet.

a. Mesures à la source

Les mesures à la source peuvent être définies comme « toute intervention dans le système de gestion des déchets solides urbains qui permet de ne pas générer un déchet. Cette intervention doit par conséquent, se faire avant la collecte proprement dite »⁶⁹. Ces mesures sont encouragées par l'OTD⁷⁰, et doivent intervenir avant qu'il soit nécessaire d'appliquer les autres mesures préventives prévues par la réglementation. Ce sont donc les producteurs, en tant qu'agents économiques, qui doivent chercher à amoindrir la production de déchets qu'engendrent les biens qu'ils produisent. Chaque entreprise de la branche des constructions doit collaborer étroitement en vue d'obtenir une diminution des déchets. Il s'agit dès lors d'utiliser des matériaux appropriés afin d'augmenter la durée de vie des ouvrages. A plus long terme, il s'agira d'étudier les effets d'une taxe générale sur la quantité des déchets de construction⁷¹.

b. Le compostage

L'Ordonnance sur le traitement des déchets prévoit cette mesure pour lutter contre un certain type de déchets qui ne ressort à première vue pas forcément de la construction, bien que cela ne puisse pas toujours être exclu. La question du traitement des déchets compostables est prévue à l'art. 7 OTD. Cet article n'est pas contraignant, mais vise

⁶⁶Art. 3 al. 1 et art. 21 al. 1 let. d OEIE.

⁶⁷J.-B. ZUFFEREY, *Construire dans un environnement protégé*, in Journées du droit de la construction, vol. 1, Fribourg 1995, p. 47.

⁶⁸ATF 116/1990 Ib 50, JdT 1992 I 472 s.

⁶⁹J. SIMOS, *Les mesures à la source pour diminuer la production des déchets*, in Défis des déchets, Réalités politiques et administratives de la Suisse romande, Bâle 1992, p. 202.

⁷⁰Art. 4 OTD.

⁷¹OFEFP, *Stratégie de gestion des déchets en Suisse*, in Cahier de l'environnement N° 173, Berne 1992, p. 12.

seulement à encourager le fait de composter ses propres déchets. Cet encouragement est prévu à l'art. 4 OTD. Ce sont les services spécialisés de la protection de l'environnement qui ont la charge d'informer les particuliers, afin de les sensibiliser au problème des déchets. Si les particuliers ne peuvent pas composter leurs déchets, les cantons doivent prévoir, dans la mesure du possible, un système de collecte et de valorisation (art. 7 al. 2 OTD). Les installations de compostage sont prévues aux articles 43 à 45 de l'OTD. Les dispositions ne s'appliquent qu'aux installations de compostage où sont valorisées annuellement plus de cent tonnes de déchets compostables. Les conditions d'aménagement sont données à l'art. 43 de l'OTD, les conditions d'exploitation font l'objet de l'art. 44 OTD et l'art. 45 OTD consacre la surveillance exercée par les autorités.

2. La valorisation

La question de la valorisation des déchets fait l'objet de la section 3 de l'OTD. L'art. 12 OTD prévoit l'obligation de valoriser. Celle-ci concerne en premier lieu les détenteurs d'une entreprise industrielle, artisanale ou de prestation de service. L'autorité peut demander à ces détenteurs d'une part de déterminer si des possibilités de valorisation existent ou pourraient être créées pour leurs déchets, et d'autre part de l'informer des résultats de leurs recherches⁷². L'art. 12 al. 2 OTD permet à l'autorité de soumettre également auxdites exigences les détenteurs d'installation de déchets acceptant un grand nombre de petites quantités de déchets de même type. Enfin, l'autorité a la faculté de demander aux détenteurs de déchets qu'ils veillent à ce que certains de leurs déchets soient valorisés si cela est techniquement possible et économiquement supportable, et que cette valorisation soit plus respectueuse de l'environnement que ne le serait l'élimination desdits déchets et la production de biens nouveaux⁷³.

a. Objectifs

La valorisation des déchets est le fait de les recycler ou de les investir dans une quelconque affectation économique. A cet effet, des matériaux d'excavation et déblais non pollués peuvent servir à la valorisation de terres agricoles. Pour ce faire, lesdits matériaux ne doivent pas être souillés, ni nécessiter un traitement spécifique⁷⁴. Les solutions prévues par l'OTD entraînent deux mesures qui visent à faire diminuer des déchets par recyclage. Premièrement, l'exigence du tri séparé des déchets de chantier avant leur mise en décharge permet de prélever les déchets recyclables parmi la masse des déchets de chantier (art. 9 OTD). Deuxièmement, la construction et l'exploitation des décharges pour résidus stabilisés exigées par l'OTD conduisent à des coûts de mise en décharge plus élevés et rendent de ce fait le tri et la valorisation de certaines fractions plus avantageux⁷⁵. La réduction des quantités de déchets à éliminer devrait aussi apparaître dans une nouvelle perspective: il ne s'agirait plus d'éliminer purement et simplement tous les déchets, mais de trier le flux de matières sur leur lieu de production. Ainsi, on devrait avoir d'un côté les matières dont on ne peut pas se défaire autrement que par élimination et, de l'autre, celles qui sont valorisables, que ce soit par recyclage ou par récupération (par exemple incinération avec récupération de l'énergie)⁷⁶.

⁷²Art. 12 al. 1 OTD.

⁷³Art. 12 al. 3 OTD.

⁷⁴RFJ 1992 p. 344.

⁷⁵OFEFP, op. cit. p. 13.

⁷⁶OFEFP, in *Défis des déchets, Réalités politiques et administratives de la Suisse romande*, Bâle 1992, p. 40.

Pour renforcer cette réglementation, certaines mesures à court terme sont prévues. En particulier, la révision de la LPE contient des taxes sur les déchets mis en décharge⁷⁷. Cette nouvelle mesure favorise ainsi la valorisation des déchets de construction par rapport à leur mise en décharge. En outre, un processus de normativisation vient s'ajouter à la législation concernant les matériaux utilisables provenant du tri des déchets de construction (en particulier des normes SIA), ainsi que sur l'utilisation des matériaux de construction triés⁷⁸.

b. Le plan de gestion des déchets

L'article 12 OTD renvoie implicitement à l'art. 16 OTD qui appréhende la question du plan de gestion des déchets. Celui-ci vient concrétiser l'efficacité du traitement des déchets en consacrant et en encourageant le plus possible la valorisation. Ce plan doit être établi par les cantons avant le 1^{er} février 1996 au plus tard (art. 16 al. 1 OTD) et sera périodiquement remis à jour⁷⁹. Il doit définir des domaines et objets déterminés, énumérés dans l'ordonnance, selon les principes figurant à l'art. 16 al. 3 OTD⁸⁰. Ces principes sont au nombre de cinq :

- les déchets doivent être valorisés dans la mesure du possible si cette opération s'avère plus respectueuse de l'environnement que ne l'est leur élimination et la production de biens nouveaux,
- si cela est possible, les déchets n'ayant pas fait l'objet d'une valorisation sont traités de manière à ce qu'ils puissent être stockés définitivement en décharge contrôlée pour matériaux inertes ou pour résidus stabilisés,
- les déchets urbains (verre, papier, métaux et textiles⁸¹) non valorisés sont incinérés,
- les matériaux d'excavation et déblais non pollués sont utilisés pour des remises en culture,
- enfin, les déchets doivent être acheminés par le rail si cela est économiquement supportable et que ce mode de transport est plus respectueux de l'environnement que les autres.

Le soin est donc laissé aux cantons de déterminer leurs besoins de décharges ainsi que d'autres installations de traitement de déchets et de prévoir les emplacements nécessaires. Les cantons doivent alors adopter une planification en la matière, conformément au droit fédéral. L'article 16 OTD précise cette obligation⁸².

L'article 51 OTD prescrit que le plan de gestion des déchets obligera dorénavant les cantons à n'autoriser l'aménagement de nouvelles décharges contrôlées que si celles-ci figurent déjà sur ledit plan. Jusqu'à l'élaboration du plan de gestion des déchets par les cantons, il était donc admissible d'autoriser l'implantation d'une décharge sous l'angle de l'art. 24 LAT compte tenu de cette période transitoire allant jusqu'au 1^{er} février 1996, dès lors que cette décharge ne figurait encore pas au préalable dans un tel plan⁸³.

Il est à noter enfin que le Canton de Fribourg a approuvé le plan cantonal de gestion des déchets par un Arrêté du 19 avril 1994⁸⁴. Celui-ci prévoit notamment la constitution d'un groupe de travail permanent de gestion des déchets, appelé à se prononcer sur les problèmes

⁷⁷Art. 32a LPE révisée; FF 1993 II 1461.

⁷⁸OFEFP, op. cit. p. 13.

⁷⁹L. SCHÜRMAN, P. HÄNNI, *Planungs-, Bau- und Umweltschutzrecht*, Berne 1995, p. 296s.

⁸⁰ATF 117/1991 Ia 147, JdT 1993 I 453.

⁸¹Art. 6 OTD.

⁸²RVJ 1994 p. 5.

⁸³B. BOVAY, *Autorisation de construire et droit de l'environnement, Exposé de la pratique du Tribunal administratif vaudois*, in RDAF 1995 p. 103.

⁸⁴RSF 810.21.

importants liés à la mise en oeuvre du plan (art. 4 dudit arrêté). Cet arrêté est entré en vigueur le 1^{er} mai 1994.

3. L'incinération

Le principe de l'obligation d'incinérer fait l'objet de l'art. 11 OTD. L'incinération est subsidiaire à la valorisation. En d'autres termes, ce n'est que si la valorisation est impossible qu'il faudra songer à l'incinération. Celle-ci touche plusieurs types de déchets, dont les déchets de chantier combustibles. Les dispositions prévues par les décharges contrôlées bioactives sont réservées⁸⁵. Les dispositions du chapitre 5 de l'OTD règlent la question des installations d'incinération des déchets.

a. Problèmes de pollution de l'air

L'article 26a OPair⁸⁶ s'applique lorsqu'il est question d'incinération des déchets⁸⁷. Celui-ci prescrit que l'incinération des déchets ne soit autorisée que dans des installations stationnaires appropriées. S'il n'en résulte pas d'immiscions excessives, les cantons peuvent autoriser l'incinération de déchets naturels en plein air. Mais si un canton interdit le fait de brûler des déchets naturels en plein air, cela reste admissible au regard du droit de l'environnement. Toutefois, une telle interdiction devra requérir l'autorisation du Conseil fédéral⁸⁸.

L'article 11 OTD exige que les déchets soient incinérés dans les installations appropriées au sens de l'art. 38 OTD afin de ne pas retrouver la pollution « traitée » sous une autre forme que l'état solide initial. Comme toute autre installation, celles qui servent à incinérer les déchets sont donc soumises au respect des valeurs limites de la LPE⁸⁹. Celles-ci désignent les seuils quantitatifs à partir desquels le législateur estime qu'il y a atteinte nuisible ou incommode. Pour ce qui est de la protection de l'air, c'est l'annexe 7 de l'OPair qui fixe quelles sont les quantités maximales de polluant que peut contenir un mètre cube d'air⁹⁰. Ces raisons font que les usines d'incinération sont pourvues d'importants filtres ou autres systèmes d'épuration des fumées. Des solutions visant à traiter et à stocker les résidus provenant de l'incinération ont aussi abouti. Si toutes les installations satisfont aux possibilités actuelles de la technique, il est vraisemblable que la part d'incinération des déchets dans la pollution totale de l'air et des eaux ne sera plus que d'1% en Suisse⁹¹.

b. Récupération de produits incinérés

Le procédé d'incinération prévu par l'OTD s'inscrit pleinement dans la ligne politique de la protection de l'environnement. L'article 38 OTD énonce quelles sont les conditions nécessaires pour aménager une installation d'incinération de déchets et prévoit notamment le fait de récupérer la chaleur produite par la combustion⁹². L'article 39 OTD consacre la

⁸⁵ Art. 11 *in fine* OTD.

⁸⁶ RS 214.318.142.1.

⁸⁷ B. BOVAY, *Autorisation de construire et droit de l'environnement, Exposé de la pratique du Tribunal administratif vaudois*, in RDAF 1995 p. 99.

⁸⁸ Arrêt du Conseil d'Etat du Canton de Saint-Gall du 23 mai 1989, in DEP 1989 p. 241 s.

⁸⁹ FF 1979 III 799.

⁹⁰ J.-B. ZUFFEREY, *Les valeurs limites du droit de l'environnement: un instrument objectif pour tout l'ordre juridique?* in DC 2/94, p. 35.

⁹¹ OFEFP, in *Défis des déchets, Réalités politiques et administratives de la Suisse romande*, Bâle 1992, p. 44.

⁹² Art. 38 al. 1 let. a OTD.

réutilisation des mâchefers provenant de la combustion des déchets, comme matériaux de construction, s'ils respectent les conditions de l'art. 38 al. 1 let. b et c OTD, s'ils ont été humidifiés à la sortie du four et cela pendant au moins un mois, et enfin, si la ferraille en a été retirée dans la mesure du possible.

4. Le stockage

a. En général

Le stockage concerne les déchets de chantier qui ne peuvent faire l'objet ni d'une valorisation, ni d'une incinération. S'ils ont cette propriété, ils sont considérés comme étant des « déchets inertes ». Ceux-ci sont techniquement décrits au chiffre 11 de l'annexe 1 de l'OTD. C'est l'art. 9 al. 1 let. b OTD qui règle le sort des déchets de chantier stockables définitivement en décharge contrôlée pour matériaux inertes sans traitement préalable.

L'article 30 al. 1 LPE pose le principe selon lequel chacun est responsable de l'élimination réglementaire de ses déchets, alors que les cantons sont responsables de l'élimination des ordures ménagères et des déchets d'auteurs non identifiés (art. 31 al. 2 LPE). Pour les particuliers, il est économiquement intéressant d'éliminer leurs déchets en décharge, mais cela peut causer d'importantes atteintes à l'environnement. C'est pourquoi l'art. 30 al. 2 LPE prévoit l'obligation de requérir une autorisation du canton pour aménager une décharge⁹³. Seule une décharge planifiée au préalable pourra être admise. Les décharges soumises à autorisation seront celles qui concernent le stockage définitif des déchets ; les décharges provisoires au sens de l'art. 37 OTD ne sont pas soumises à autorisation⁹⁴.

Des problèmes d'écoulement, d'infiltrations et d'affaissements polluants, ainsi que d'autres phénomènes indésirables ont été constatés avec les décharges, même longtemps après la cessation de leur exploitation. Ces problèmes peuvent être causés par des phénomènes difficilement maîtrisables⁹⁵. Il a donc été ajouté un alinéa à l'art. 30 LPE afin de prévoir le recouvrement financier de mesures destinées à remédier auxdites conséquences tardives, que l'exploitant de l'époque puisse encore être tenu pour responsables ou non.

b. Les décharges contrôlées pour matériaux inertes

L'article 3 al. 5 OTD définit les décharges contrôlées comme étant « toute installation de traitement des déchets où les déchets sont stockés définitivement et sous surveillance ». Les autorisations d'aménagement et d'exploitation requises, ainsi que la surveillance des décharges sont réglées au chapitre 3 de l'OTD. Le site, l'aménagement et la fermeture définitive sont soumis aux dispositions de l'annexe 2 de l'OTD⁹⁶. Les déchets stockés définitivement en décharge contrôlée doivent répondre aux dispositions de l'annexe 1 de l'OTD⁹⁷.

i. *L'aménagement*

L'article 30 al. 3 LPE prévoit que les déchets ne peuvent être déposés que dans les décharges autorisées. Cette règle pose implicitement l'interdiction des décharges sauvages,

⁹³Voir aussi art. 21 al. 1 OTD.

⁹⁴FF 1979 III 800.

⁹⁵FF 1987 II 1191.

⁹⁶Art. 30 OTD.

⁹⁷Art. 32 al. 1 OTD.

autrement dit non autorisées et concrétise l'art. 30 al. 1 LPE aux termes duquel le détenteur de déchets doit les recycler, les neutraliser ou les éliminer selon les prescriptions de la Confédération et des cantons⁹⁸. L'autorisation cantonale permettant d'aménager une décharge contrôlée n'est décernée que pour un projet qui respecte les conditions de l'annexe 2 de l'OTD. Le volume minimal requis pour une telle décharge est de 100'000 m³ de matériaux inertes⁹⁹. Les cantons peuvent déroger à cette règle si une autre solution paraît raisonnable au vu des conditions géographiques¹⁰⁰. Toutefois, l'autorisation ne doit être accordée par les cantons que s'il y a vraiment une nécessité d'aménager une décharge. L'OTD est ainsi dépendante de la procédure. Cela signifie que la procédure d'autorisation pour aménager une décharge contenant les autorisations d'installation et d'exploitation doivent être coordonnées conformément à l'OTD¹⁰¹. Les cantons doivent donc coordonner les diverses procédures d'aménagement du territoire et de l'environnement afin de pouvoir se déterminer sur l'opportunité d'une telle autorisation (art. 20 OTD)¹⁰². La question de la coordination des procédures d'autorisation est très complexe et pose de nombreux problèmes¹⁰³. En ce qui concerne les installations de traitement des déchets, le problème de la coordination est traité par l'art. 20 OTD. Les cantons sont donc compétents pour tout ce qui touche aux constructions ou aux installations de dépôt de déchets nécessitant une procédure d'autorisation¹⁰⁴.

ii. *L'entreposage*

La qualité des eaux d'infiltration joue un grand rôle dans le choix d'un lieu où entreposer les déchets. Ce n'est en effet que dans les décharges de la classe I (décharge terrestre) qu'il est possible d'entreposer exclusivement des déchets inertes tels que des matériaux d'excavation sans tourbe ni humus s'ils ne portent pas préjudice aux eaux¹⁰⁵. Cette décharge de classe I doit remplir la condition qu'il soit possible de la réintégrer dans le site naturel¹⁰⁶. Les matériaux de démolition et ceux provenant des chantiers qui ne portent que peu de préjudice aux eaux appartiennent aux décharges de classe II (décharges pour produits inertes)¹⁰⁷. Pour ce dernier type de décharge, l'emplacement doit être favorable du point de vue hydrogéologique (il ne doit donc pas y avoir de nappe phréatique)¹⁰⁸. Les autres classes de décharges ne prévoient pas de stockage de déchets de chantier.

c. Les matériaux inertes provenant des déchets de la construction

Ces déchets sont désignés par l'art. 9 al. 1 let. b OTD. Il s'agit de déchets qu'il n'est pas possible de valoriser, au contraire des matériaux d'excavation et déblais non pollués que l'on peut utiliser pour des remises en culture (art. 16 al. 3 let. d OTD). Les propriétés de ces matériaux sont décrites à l'annexe 1 chiffre 11 OTD. En plus de ces propriétés, les déchets de

⁹⁸RVJ 1994 p. 59.

⁹⁹Art. 31 al. 1 OTD.

¹⁰⁰Art. 31 al. 2 OTD.

¹⁰¹JAB 1992 p. 223 ss = DC 1992 p. 71 N° 124 (rés.).

¹⁰²L. SCHÜRMAN, P. HÄNNI, *Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht*, Berne 1995, p. 297.

¹⁰³ATF 116/1990 Ib 50, JdT 1992 I 473 s.

¹⁰⁴ATF 120 Ib 409 s.

¹⁰⁵J. SUTTER, M. BÖRLIN, P. OGGIER, F. WEBER, *Lange vergessen oder verdrängt? Bauschutt als Abfall besonderer Art*, in *Déchets et environnement dans la vie politique quotidienne*, Berne 1989, p. 640.

¹⁰⁶J.-D. LAVANCHY, *Les décharges contrôlées: une base indispensable de l'économie des déchets*, in *Défis des déchets, Réalités politiques et administratives de la Suisse romande*, Bâle 1992, p. 75.

¹⁰⁷J. SUTTER, M. BÖRLIN, P. OGGIER, F. WEBER, op. cit. p. 640.

¹⁰⁸J.-D. LAVANCHY, op. cit. p. 75.

chantier doivent remplir les conditions énoncées à l'annexe 1 chiffre 12 OTD. Seuls les matériaux qui remplissent toutes ces conditions seront admis dans les décharges contrôlées pour matériaux inertes. Toutefois, les détenteurs de décharges existantes bénéficient de certains privilèges s'il s'agit de demandes déposées avant le 1^{er} février 1994¹⁰⁹.

IV. LE NOUVEAU DROIT

Le problème du sort des déchets est de plus en plus présent dans la vie quotidienne des citoyens. C'est le fruit d'une longue période de sensibilisation qui mûrit aujourd'hui. Une importante influence pour le régime du droit applicable aux déchets, provient du droit européen (Cf. *infra* A). L'aboutissement actuel de la législation suisse en matière de déchets se concrétise d'une part dans la modification de la LPE (Cf. *infra* B), et d'autre part dans celle de l'OTD (Cf. *infra* C).

A. L'INFLUENCE DU DROIT EUROPEEN

La Communauté européenne se préoccupe du problème des déchets depuis 1973. Il s'agissait à l'époque de stimuler le développement de nouvelles technologies en matière d'élimination et de recyclage des déchets, ainsi que d'encourager la création de centrales d'information sur les déchets existants. Ces principes ont été concrétisés dans de nombreuses directives, décisions et recommandations dès 1975¹¹⁰. En outre, la Commission européenne a institué un comité de l'économie des déchets chargé de l'assister pour toutes les questions concernant les déchets¹¹¹.

Le grand marché européen ne peut pas se passer d'une politique efficace de gestion des déchets. Il s'agit surtout d'éviter que les divergences entre les dispositions des différents Etats et les écarts de prix qui en résultent n'entraînent des atteintes à l'environnement et des distorsions de concurrence. A cet effet, il est donc notamment prévu une surveillance des mouvements de déchets, des nouvelles directives sur les décharges, sur l'incinération des déchets et une directive sur la responsabilité civile du détenteur de déchets¹¹².

1. Mesures incitatives

Comme les objectifs de l'économie de marché sont la plupart du temps en contradiction avec les exigences de la protection de l'environnement, la Communauté européenne a réagi en prenant des « mesures d'incitation positives de caractère financier ». Celles-ci visent à stimuler la meilleure utilisation possible des déchets en faisant intervenir l'Etat pour corriger les écarts existants en imposant des charges et en prévoyant des incitations d'ordre financier¹¹³.

2. Elimination des déchets

Les déchets peuvent être éliminés ou mis en valeur soit par ceux qui les produisent, soit par une entreprise privée ou publique. Le droit communautaire prévoit déjà cette

¹⁰⁹DEP 1993 p. 122 ss = DC 1993 p. 79 N° 183 (rés.); J.-B. ZUFFEREY, *La jurisprudence récente et autres nouveautés en droit public*, in Journées du droit de la construction, vol. 1, Fribourg 1995, p. 105.

¹¹⁰S. SCHWAGER, P. KNÖPFEL, H. WEIDNER, *Droit de l'environnement suisse - CE*, Bâle 1989, p. 37.

¹¹¹Décision 76/431 au JOCE L-115/1976, p. 73.

¹¹²FF 1993 II 1397.

¹¹³S. SCHWAGER, P. KNÖPFEL, H. WEIDNER, op. cit. p. 41.

alternative, mais il se dessine une nette tendance à passer d'un régime d'élimination primaire à une élimination assumée par des tiers, au travers d'un régime d'élimination à la source fortement lié à de sévères conditions¹¹⁴.

B. LA REVISION DE LA LOI SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

La modification de la LPE du 21 décembre 1995¹¹⁵ consacre une avance considérable en matière de politique des déchets. Cela s'avère nécessaire, car force est de constater que l'ancienne législation, en matière de déchets, n'a pas obtenu les résultats escomptés¹¹⁶.

1. Objectifs

Il s'agit surtout de récupérer les déchets susceptibles de fournir des quantités importantes et précieuses de matières premières. La modification de la LPE doit définir quatre stratégies pour accéder aux objectifs fixés :

- la prévention des déchets à la source,
- la diminution des polluants contenus dans les biens de consommation,
- la diminution des déchets par une meilleure valorisation,
- la diminution de la pollution par un traitement écologique des déchets effectué dans le pays même¹¹⁷.

La réduction de la quantité des déchets est possible grâce à l'augmentation massive du tri et de la valorisation des déchets. Selon les estimations de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, les quantités de déchets recyclés devraient croître de presque 40% dans ces huit à dix prochaines années¹¹⁸. Le financement par des taxes anticipées d'élimination, proposé dans la modification de la LPE, ainsi que la possibilité de limiter l'utilisation de nouveaux produits issus de recyclage prennent désormais une place primordiale. L'économie est d'ailleurs de plus en plus impliquée dans l'élimination des déchets¹¹⁹.

Avec toutes les mesures prévues par le nouveau droit, il est possible de réaliser une gestion des déchets respectueuse de l'environnement. C'est pourquoi des mesures visant à limiter la consommation ne se justifient plus, car dorénavant, la charge résultante sur l'environnement due à l'élimination des déchets sera très modeste, en raison des mesures de diminution à la source, de prévention des polluants, d'intensification de la valorisation et d'amélioration de traitement¹²⁰.

2. Modifications concernant les déchets de chantier

Les nouvelles dispositions sur les déchets sont articulées autour des trois principes décrits au nouvel art. 30 LPE : il s'agit premièrement de limiter la production des déchets dans le temps, deuxièmement de les valoriser dans la mesure du possible, et troisièmement de

¹¹⁴S. SCHWAGER, P. KNÖPFEL, H. WEIDNER, op. cit. p. 42.

¹¹⁵FF 1996 I 237 ss.

¹¹⁶FF 1993 II 1378.

¹¹⁷FF 1993 II 1378.

¹¹⁸OFEFP, *Stratégie de gestion des déchets en Suisse*, Berne 1992, p.2.

¹¹⁹OFEFP, op. cit. p. 1.

¹²⁰OFEFP, op. cit. p. 2.

les éliminer d'une manière respectueuse pour l'environnement. La nouvelle LPE prévoit expressément le traitement (art. 30c), la valorisation (art. 30d), le stockage définitif (art. 30e) et les « mouvements d'autres déchets » (art. 30g).

La disposition sur le traitement des déchets (art. 30c) pose le principe selon lequel les matériaux destinés au stockage définitif seront traités de façon à ce qu'il ne pourra s'en dégager aucun danger pour l'air, l'eau ou le sol¹²¹.

L'article 30d nouveau habilite le Conseil fédéral à édicter des dispositions sur la valorisation des déchets. Celle-ci ne sera prescrite que si elle est globalement avantageuse en ce qui concerne la pollution de l'environnement. En outre, la valorisation doit toujours avoir la priorité face au stockage définitif. En effet, la plupart des déchets présentent un potentiel de valorisation non utilisé. Il est nécessaire aujourd'hui de développer la valorisation des déchets pour maintenir à un niveau aussi faible que possible les capacités d'incinération et de stockage, mais aussi pour ménager les ressources. Par exemple le gravier, dont les réserves commencent à manquer, peut être remplacé sans difficulté dans la construction par des matériaux issus de la valorisation des déchets de chantier¹²².

Le nouvel art. 30e LPE est plus ou moins analogue à l'actuel art. 30 al. 1 et 2 LPE. Il s'agit de l'obligation d'être titulaire d'une autorisation pour avoir le droit d'aménager ou d'exploiter une décharge.

Le nouvel article sur les « mouvement d'autres déchets » (art. 30g) existe déjà : il s'agit de l'art. 32 al. 3 LPE. Le second alinéa de cet article reprend les modifications liées à l'adaptation du droit fédéral au droit de l'Espace économique européen. Les prescriptions européennes en matière de déchets seront ainsi reprises dans le droit suisse¹²³.

3. Le financement

Le nouvel art. 32 LPE concrétise le principe du « pollueur-payeur » pour les coûts de l'élimination. L'obligation faite au détenteur de déchets de supporter ces coûts est indépendante de son obligation d'éliminer ses déchets. Cette obligation s'applique donc aussi aux déchets concernés par le nouvel art. 31c LPE (« élimination des autres déchets »).

Il est prévu une « taxe d'élimination anticipée » à l'art. 32a nouveau LPE. le principe du pollueur-payeur engendre des difficultés pour les déchets nécessitant une collecte séparée, notamment lorsqu'ils se répartissent sur un grand nombre de détenteurs. La taxe doit être perçue au moment où le bien est mis dans le commerce. Ce système permet de financer l'élimination de certains déchets sans léser le principe du pollueur-payeur, lorsque l'économie prend de sa propre initiative leur élimination en main, ou si elle y est contrainte par des dispositions sur la reprise obligatoire. Le prélèvement de la taxe doit être confié si possible à une organisation privée, appartenant à la branche concernée, de préférence¹²⁴.

Enfin, si une entreprise ou une installation provoque un dommage résultant d'atteintes à l'environnement, elle sera tenue de le réparer¹²⁵. Cette disposition marque l'introduction de la responsabilité civile du détenteur d'une entreprise ou d'une installation polluante. L'article 59a régit la responsabilité pour risque créée, et l'art. 59b donne un mandat au Conseil fédéral

¹²¹FF 1993 II 1383.

¹²²FF 1993 II 1384.

¹²³FF 1993 II 1387.

¹²⁴FF 1993 II 1391 s.

¹²⁵Art. 59a LPE nouveau.

pour édicter des prescriptions relatives à la garantie de la responsabilité et pour prévoir des mesures de garantie publiques pour les décharges¹²⁶.

C. LA REVISION DE L'ORDONNANCE SUR LE TRAITEMENT DES DECHETS

1. En général

L'Ordonnance sur le traitement des déchets est en vigueur depuis le 1^{er} février 1991 (art. 58 OTD). Afin d'uniformiser son application dans les cantons en matière d'élimination des déchets urbains, il s'est avéré nécessaire d'ajouter quelques compléments. Cette modification n'exclut pas une refonte approfondie de l'OTD, à la suite de l'entrée en vigueur de la LPE révisée¹²⁷. Les modifications de l'OTD ont trois objectifs. Premièrement, il s'agit d'interdire de stocker définitivement les déchets urbains, les bornes d'épuration et d'autres déchets combustibles. Deuxièmement, le régime de la preuve de la couverture intégrale des coûts pour l'aménagement final des décharges et pour les interventions ultérieures fera l'objet d'un changement. Enfin troisièmement, il est prévu d'aménager des compartiments séparés pour les déchets dont le stockage est autorisé en décharge bioactive dans les décharges pour résidus stabilisés¹²⁸.

2. Les nouveautés concernant les déchets de la construction

Le projet prévoit que la mise en décharge des déchets de chantier combustibles ne sera plus autorisée. Il sera donc dorénavant nécessaire de trier ces déchets sur le chantier même, c'est pourquoi il est prévu d'ajouter une lettre à l'art. 9 al. 1 OTD comprenant les déchets combustibles¹²⁹. C'est le nouvel art. 32 al. 2 let. f OTD qui interdit de stocker définitivement en décharge contrôlée les déchets de chantier combustibles. Ces déchets devraient donc être impérativement brûlés. Comme plusieurs régions ne disposent pas encore des capacités d'incinération nécessaires, il est prévu un délai transitoire pour stocker ces déchets en décharges bioactives. Ce délai va jusqu'au 31 décembre 1999¹³⁰ et est soumis à deux conditions : d'une part il faut que l'autorisation d'exploiter la décharge (bioactive) en vigueur le permette déjà, et d'autre part, il doit être établi que ces déchets ne peuvent être éliminés autrement en raison de capacités de traitement insuffisantes¹³¹. Enfin, l'interdiction de stocker définitivement les déchets nécessitent une modification de la liste des déchets admissibles dans une décharge bioactive¹³².

La modification de l'OTD est donc le fait de la promotion de l'incinération, au détriment du stockage. L'art. 11 OTD actuel prévoit déjà l'incinération, mais si les capacités d'incinération sont insuffisantes, la mise en décharge contrôlée demeure néanmoins autorisée. Cependant cette réglementation est appliquée de manière inégale. De moins en moins d'usines d'incinération sont construites, car elles sont plus coûteuses que les décharges. Le

¹²⁶FF 1993 II 1441 s.

¹²⁷Cf. *supra* IV.B.

¹²⁸DEPARTEMENT FEDERAL DE L'INTERIEUR, *Commentaire sur la modification de l'ordonnance sur le traitement des déchets*, Berne 1995, p. 1.

¹²⁹Cf. Projet de modification de l'OTD, **en annexe**, art. 9 al. 1 let. c et d et art. 11, 2^{ème} phrase.

¹³⁰Cf. Projet de modification de l'OTD, **en annexe**, art. 53^{bis} (nouveau).

¹³¹DEPARTEMENT FEDERAL DE L'INTERIEUR, *op. cit.* p. 2.

¹³²Cf. Projet de modification de l'OTD, **en annexe**, chiffre 3 al. 1 let. c à f et al. 3 let. c.

projet vise donc à ce que la Suisse puisse disposer d'ici 1998 ou 1999 d'une capacité d'incinération suffisante. Ainsi, le projet prévoit que lors de la planification et de la construction de nouvelles installations, ainsi que lors d'agrandissements, il sera tenu compte de l'évolution des quantités de déchets, ce qui permettra d'adapter les capacités en conséquence. Ceci contribuera à terme, avec l'interdiction de mise en décharge, à ce que les installations soient utilisées à pleine capacité¹³³.

V. CONCLUSION

L'objectif essentiel de l'OTD est de réglementer de manière concrète le recyclage, le traitement et le stockage des déchets en Suisse. Cette réglementation applique les principes fondamentaux de la gestion des déchets tels qu'ils sont énoncés dans les « Lignes directrices pour la gestion des déchets en Suisse »¹³⁴.

Les systèmes de traitement des déchets doivent respecter l'environnement d'un bout à l'autre de la chaîne et donc être envisagés dans un contexte global, et non selon des interventions ponctuelles. L'aboutissement du traitement des déchets doit livrer des produits qui soient recyclables ou aptes au stockage définitif. Les déchets ainsi traités ne doivent plus entraîner un flux de polluants dans l'environnement et doivent ainsi respecter les prescriptions en matière de protection des eaux, du sol et de l'air. Enfin, ces systèmes de traitement de déchets doivent s'inscrire dans une politique de collaboration avec l'étranger. Dans la mesure où la technique le permet, les déchets ne doivent pas être entreposés pendant une longue période, mais traités immédiatement, de manière à fournir des résidus aptes au stockage définitif¹³⁵.

Cette nouvelle politique est adoptée depuis l'entrée en vigueur de l'OTD et permet de réduire considérablement la quantité des déchets grâce à des mesures à la source et à la valorisation. Les déchets de construction et les déchets de l'industrie et du commerce mis en décharge doivent prochainement diminuer de 35% en poids, ce qui représente 1,1 million de tonnes. Le traitement des déchets non valorisables dans les installations doit aujourd'hui permettre une réduction drastique des charges sur l'environnement. Pour atteindre ce but, il est nécessaire de disposer d'une capacité d'incinération suffisante pour les déchets combustibles et de décharges adéquates pour les déchets inertes. Ces installations appropriées manquent aujourd'hui; cela conduit à une surcharge des vieilles installations dont les émissions néfastes pour l'environnement sont beaucoup plus élevées¹³⁶.

Des mesures allant dans le sens d'une limitation générale de la consommation ne se justifient plus, car les mesures de diminution à la source, de prévention des polluants, d'intensification de la valorisation, ainsi que l'amélioration des méthodes de traitement feront que la charge résultante sur l'environnement deviendra très modeste. Dans l'intérêt d'une utilisation rationnelle des ressources naturelles, il faut donc s'écarter plus résolument encore de la « société de gaspillage » au profit de la croissance qualitative¹³⁷.

Dans le Canton de Fribourg, la situation en matière de déchets de chantier est malheureusement aujourd'hui insatisfaisante. Sur un total de cent quarante décharges pour matériaux inertes, seulement une dizaine d'entre elles rempliront les conditions restrictives exigées par le nouveau droit de l'OTD. Les cent trente autres décharges ne pourront

¹³³DEPARTEMENT FEDERAL DE L'INTERIEUR, op. cit. p. 1 s.

¹³⁴OFEFP, in *Défis des déchets, Réalités politiques et administratives de la Suisse romande*, Bâle 1992, p. 34.

¹³⁵OFEFP, op. cit. p. 35.

¹³⁶OFEFP, *Stratégie de gestion des déchets en Suisse*, Berne 1992, p. 1.

¹³⁷OFEFP, op. cit. p.2.

désormais recevoir que des matériaux d'excavation. A ce problème d'entreposage s'ajoute celui lié aux actes des entreprises de la construction. Les trois quarts des chantiers brûlent encore des déchets sur place, sauf pour le bois où la proportion est descendue à 50%. En outre, certains chantiers ne sont encore pas pourvus de bennes de récupération. Cette situation s'explique par le fait que les méthodes de traitement des déchets ne sont pas rentables. Pour ce faire, il faudrait produire des quantités de déchets bien supérieures. Pour remédier à ce problème, il est prévu un certain nombre de mesures incitatives¹³⁸.

Les problèmes liés aux déchets sont d'une grande actualité à notre époque. Alors qu'autrefois la croissance économique était synonyme d'augmentation de la consommation et par là des déchets, aujourd'hui l'homme désire mettre à profit la croissance pour soigner et protéger l'environnement. C'est la prise de conscience de la fragilité et de l'importance de la biosphère pour l'épanouissement de l'homme qui lui fait sans doute ressentir le besoin de faire partager le fruit de son progrès avec la nature qui l'entoure.

¹³⁸J. STERCHI, *Gestion des déchets, Pierre Aeby hausse le ton pour discipliner les chantiers*, in La Liberté du 28 juin, Fribourg 1996, p. 15.