BPUK DTAP DCPA

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC
Kochergasse 6
3003 Berne

Par courriel à: polg@bafu.admin.ch

Berne, le 2 février 2018

Consultation relative au Paquet d'ordonnances environnementales de l'automne 2018: prise de position de la DTAP

Madame la conseillère fédérale,

Par courrier du 17 octobre 2017 le DETEC a invité à participer à la consultation sur le Paquet d'ordonnances environnementales de l'automne 2018. Celui-ci comprend l'Ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (Ordonnance sur les accidents majeurs. OPAM; RS 814.012); l'Ordonnance sur la réduction des émissions de CO_2 (Ordonnance sur le CO_2, RS 641.711) et l'Ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (Ordonnance sur les déchets, OLED, RS 814.600).

La présente prise de position a été rédigée en collaboration avec la Conférence des aménagistes cantonaux (COSAC) et la Conférence des chefs de services et offices de protection de l'environnement de Suisse (CCE), puis adoptée par le Comité de la DTAP. Elle se réfère uniquement à l'Ordonnance sur les déchets et à l'Ordonnance sur les accidents majeurs.

1. Situation initiale

Ce paquet d'ordonnances concerne la révision d'ordonnances relatives à la législation sur l'environnement. Les modifications d'ordonnances sont indépendantes les unes des autres. Les dispositions révisées devraient être mises en vigueur le 1er novembre 2018.

2. Ordonnance sur les déchets

2.1 Nouvel article 52a OLED

La modification de l'ordonnance prévoit d'une part que les *cendres de grille et de foyer issues du traitement thermique de bois à l'état naturel* peuvent être stockées dans des décharges de type B (précédemment décharge pour matériaux inertes) durant une période de transition de 5 ans, sans analyses préalables qui garantiraient le respect des valeurs limites déterminantes (nouvel article 52a OLED). Cette modification correspond en grande partie à la réglementation selon l'ancienne OTD et est envisagée du fait que la filière bois a été surprise par la révision totale de l'OTD devenant l'OLED – et les nouvelles dispositions concernant le stockage de cendres de bois. Durant la période de transition la filière bois est tenue de développer les capacités de traitement nécessaires et d'utiliser les capacités de traitement existantes avant la fin du délai de transition, et par ailleurs de trouver des solutions alternatives de valorisation des cendres de bois.

Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP
Maison des cantons
Speichergasse 6
Case postale, 3001 Berne
Tél 031 320 16 90
Fax 031 320 16 98
info@dtap.ch
www.dtap.ch

La DTAP rejette cette modification, estimant que la réintroduction du stockage de cendres de grille ou de foyer issues du traitement thermique de bois à l'état naturel dans des décharges de type B n'est pas judicieuse, et ce, pour les raisons suivantes:

- En pratique, sans analyses préalables, il n'est pas possible de faire la distinction entre des cendres issues du traitement thermique de bois à l'état naturel et d'autres types de cendres de bois – résultant par exemple de la combustion de vieux bois. Rien ne permet en outre de garantir que les cendres de grille et de foyer ne sont pas mélangées à des cendres volantes fortement polluées. En conséquence on peut supposer que le stockage de cendres hautement polluées dans des décharges de type B passe inaperçu.
- Les cendres issues de la combustion de bois à l'état naturel renferment du chrome VI. Les mesures effectuées à ce jour montrent que les valeurs limites autorisées pour des décharges de type B ont été dépassées d'un facteur 10 à 100. En outre les cendres de bois renferment de fortes teneurs en substances facilement solubles dans l'eau. Ces décharges ne sont généralement pas étanchées au fond ni sur les talus, ce qui empêcherait les eaux de percolation de s'infiltrer dans le sol. Il existe donc un risque élevé de pollution des eaux souterraines.
- Dans l'ancienne réglementation de l'OLED la quantité maximale autorisée de stockage de cendres de grille ou de foyer issues du traitement thermique de bois à l'état naturel dans des décharges pour matériaux inertes était limitée : au maximum 5% des déchets déposés en un an. La modification proposée de l'ordonnance ne prévoit pas une telle limitation. Il convient donc de rejeter cette nouvelle réglementation.
- La réintroduction de la possibilité de stockage des cendres de grille ou de foyer issues du traitement thermique de bois à l'état naturel dans des décharges de type B contraint à un "slalom" lors de l'exécution. A la confusion qui en résulte parmi les utilisateurs d'installations de chauffage à bois vient s'ajouter l'incompréhension notamment des exploitants de décharges, qui rejettent cette réintroduction pour des raisons de responsabilités. Puisque le risque d'augmentation des coûts de suivi est supporté par les exploitants, bien souvent les cendres de bois étaient refusées déjà avant l'entrée en vigueur de l'OLED. Il est donc probable que de nombreux exploitants de décharges renonceront de toute manière à prendre en charge des cendres de bois durant la période de transition.

La DTAP propose de renoncer à l'article 52a OLED.

2.2 Modification Annexe 5 ch. 4.1 et 4.4 OLED

A l'avenir *toutes les cendres de bois* pourront être éliminées définitivement dans des décharges de type D (précédemment décharges avec valorisation des mâchefers), et ce, sans limite dans le temps. Par contre les cendres stockées dans une décharge de type D ne devront pas avoir une teneur en COT excédant les 20'000 mg par kg (modification Annexe 5 Ch. 4.1 et 4.4 OLED).

La DTAP salue l'introduction de cette voie d'élimination. D'une part, les exigences à respecter pour le site et les bâtiments des décharges de type D sont sensiblement plus strictes que pour les décharges de type B. Le risque de rejet indésirable de substances polluantes dans l'environnement est donc plus faible. D'autre part, la principale substance polluante contenue dans les cendres de bois, le problématique Cr-VI, peut être réduit en Cr-III (qui ne pose pas de problème) dès lors qu'il est suffisamment mélangé aux résidus ferreux issus de l'incinération des déchets (mâchefers). Le danger potentiel s'en trouve sensiblement réduit. A condition toutefois que les cendres de bois soient mélangées de manière optimale aux mâchefers avant leur mise en décharge

La DTAP propose que l'OFEV détermine par des essais pratiques la meilleure intégration possible dans l'aide à l'exécution de l'OLED.

3. Ordonnance sur les accidents majeurs: modifications de l'art. 11a OPAM

L'article 11a OPAM est, d'une part, complété à l'alinea 1 par la phrase suivante (italique): "Les cantons prennent en considération la prévention des accidents majeurs dans les plans directeurs et les plans d'affectation *ainsi que dans leurs autres activités ayant des effets sur l'organisation du territoire."* D'autre part, il se voit attribué un 4ème alinéa, qui dispose que: "Les autorités cantonales conseillent les maîtres d'ouvrage lors de la planification de bâtiments et d'installations qui peuvent conduire à une augmentation notable du risque dans le domaine visé à l'al. 2."

La DTAP rejette les modifications proposées à l'article 11a OPAM pour les raisons suivantes:

- La prévention contre les accidents majeurs dans le cadre des activités "ayant des effets sur l'organisation du territoire" est déjà suffisamment couverte par des processus établis – lorsque cela est judicieux et efficace.
- L'obligation de tenir compte de la prévention des accidents majeurs est étendue à la procédure d'autorisation de construire et à tout ce qui est énuméré à l'art. 1 al. 2 OAT. Cela signifie que les autorités d'exécution cantonales devront être impliquées systématiquement, non seulement lors de demandes de permis de construire mais aussi en relation avec des concessions, des défrichements, etc. Cela complique les procédures et entraîne par ailleurs une surcharge administrative pour l'autorité d'exécution.
- La procédure d'autorisation de construire n'est pas à proprement parler une procédure d'aménagement du territoire ; elle sert uniquement à la mise en oeuvre de l'aménagement du territoire. Cette disposition de procédure ne sert pas l'objectif de coordination visé au ch. 4.1.1 des Commentaires.
- Que faut-il entendre exactement par "tenir compte de" ? Nous comprenons cette expression comme le fait d' "inclure dans la pesée des intérêts en présence". Mais s'il faut l'interpréter au sens d'une décision, alors cela risque d'entraîner un rejet de la demande sans que d'autres intérêts ne soient mis en balance.
- L'obligation de tenir compte de la prévention des accidents majeurs dans la procédure d'autorisation de construire peut également avoir pour effet que des opposants potentiels argumentent uniquement en se référant à l'Ordonnance sur les accidents majeurs ("il n'a pas été tenu compte de cela"), que les maîtres d'ouvrage doivent faire établir davantage d'avis de droit et que les procédures deviennent plus compliquées. Il faudra s'attendre à cette surcharge de travail et à une procédure parsemée d'obstacles notamment pour les sites particulièrement bien adaptés à un développement vers l'intérieur (densification), c'est-à-dire les territoires de chemin de fer, les routes cantonales, les autoroutes).
- Conformément au rapport explicatif, le canton doit sensibiliser le maître d'ouvrage suffisamment tôt aux préoccupations liées à la prévention des accidents majeurs. Canton et maître d'ouvrage doivent ainsi trouver une solution qui soit dans l'intérêt des deux. Il est indéniable que cela serait judicieux, Toutefois l'adaptation proposée vise la procédure d'autorisation de construire dans des zones à bâtir légalisées selon la loi au niveau communal. Lorsque la procédure d'autorisation de construire commence, la planification de projet est déjà achevée, autrement dit, des ressources financières substantielles ont déjà été investies dans la planification et l'étude de projet. Toute

adaptation implique alors une surcharge de travail considérable. Il est donc logique que les promoteurs privés soient peu enclins à abonder dans ce sens. La coordination arrive trop tard.

- Les exigences en matière de prévention des accidents majeurs devraient être insérées dans le projet de construction dès la phase de conception, si le plan d'affectation (spécial) de la commune ne prévoit rien en la matière. Ce moment est toutefois indéfini / non connu et ne peut être fixé ni par la commune ni par le canton. Des adaptations de projet ultérieures entraînent des surcharges administratives substantielles et ne sont réalisées que dans la mesure où elles sont prescrites par la loi ou si elles génèrent une valeur ajoutée pour le maître d'ouvrage. Y compris après la révision prévue les maîtres d'ouvrage ne pourront être contraints à prendre des mesures pour prévenir les accidents majeurs. L'adaptation complique donc la procédure tout en restant en grande partie sans effet.
- La notion de "conseil" prête à confusion et n'est pas suffisamment définie. Toute exigence qui pourrait en découler entraînerait pour les autorités d'exécution une surcharge de travail substantielle.
- L'idée que l'autorité d'exécution devrait donner des conseils circonstanciés aux aménagistes et aux maîtres d'ouvrage est en contradiction avec le principe de la séparation des pouvoirs. L'autorité ne saurait mettre au point une solution détaillée (ou contribuer à son élaboration) et, ensuite, l'approuver officiellement. La surveillance doit être indépendante et le conseil en termes de sensibilisation continuer à intervenir à un stade précoce.
- Aujourd'hui déjà les maîtres d'ouvrage sont "conseillés" par l'autorité d'exécution dans un cadre raisonnable, si besoin est. Ce faisant, ce conseil se limite à éclairer la problématique et à livrer des pistes de réflexion (sensibilisation). Ensuite le maître d'ouvrage clarifie les détails et les possibilités de mise en oeuvre de manière autonome. Pour ce faire il peut avoir recours au soutien d'experts-conseil privés. Après quoi, l'autorité d'exécution prend à nouveau position sur le projet.
- Le processus décrit dans les commentaires implique que l'autorité d'exécution aille activement au-devant des maîtres d'ouvrage, et ce, à un stade le plus précoce possible et inconnu. Ce mode de procéder n'est pas praticable. En réalité la plupart du temps l'autorité d'exécution est informée d'un projet de construction seulement lorsqu'elle reçoit la demande d'autorisation de construire. Il est alors trop tard pour prendre des décisions à même d'imprimer de nouvelles orientations pour la suite des opérations.
- Si le conseil facultatif tel qu'il est donné aujourd'hui devait devenir un conseil obligatoire, cela entraînerait pour les autorités d'exécution cantonales un travail supplémentaire considérable, qui devrait être compensé par des coupes dans l'exécution au niveau des entreprises assujetties au droit. Nous estimons que cette dérive ne correspondrait ni au but ni au sens de la prévention des accidents majeurs.

La DTAP propose de renoncer aux modifications prévues à l'article 11a OPAM et de garder la formulation actuelle.

Nous vous remercions pour l'occasion qui nous a été donnée de prendre position. En vous remerciant par avance de bien vouloir prendre nos requêtes en considération, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, nos salutations les meilleures.

BPUK DTAP DCPA

Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP

La présidente

Jacqueline de Quattro

La secrétaire générale

Christa Hostettler

Copie à:
- tous les membres de la DTAP (par courriel)
- tous les membres de la CCE (par courriel)
- tous les membres de la COSAC (par courriel)