

Delémont, le 7 mai 2019

## **RAPPORT EN VUE DE LA CONSULTATION AVANT-PROJET DE LOI SUR LES DÉCHETS ET LES SITES POLLUÉS (LDSP)**

### **1. Préambule et introduction**

Le Gouvernement met en consultation un avant-projet de révision totale de la législation cantonale sur les déchets, soit une révision de la loi du 24 mars 1999 sur les déchets (LDéchets) et une suppression du décret du 24 mars 1999 sur le financement de la gestion des déchets. Il s'agit donc d'une concentration de dispositions relatives aux déchets dans une seule loi, en incluant clairement la thématique des sites pollués qui a pris de l'ampleur depuis les années 90.

L'avant-projet de loi sur les déchets et sites pollués (LDSP) figure en annexe, de même qu'un document présentant et expliquant article par article cet avant-projet de loi. Un rapport présentant le cadastre cantonal des sites pollués figure également au dossier.

À la suite de la présente procédure de consultation, l'avant-projet de loi pourra éventuellement être adapté et l'ensemble des éléments, y compris un rapport de consultation complétant la documentation, sera transmis à l'attention du Parlement.

Depuis son entrée en vigueur en 1999, la législation cantonale sur les déchets n'a jamais fait l'objet de modification notable. Le Gouvernement propose de saisir l'opportunité d'une révision globale. Une seule loi condensée générale est proposée. Une ordonnance d'application ne paraît également pas nécessaire du fait que le droit fédéral fixe déjà de manière détaillée les principes de gestion des déchets et des sites pollués. Cette démarche semble plus judicieuse par rapport à une révision partielle. Les modifications qui s'imposent aujourd'hui sont nombreuses et rendraient la loi et le décret peu lisibles dans le cadre d'une révision partielle. À cela s'ajoute le fait qu'une refonte de la législation permet de revoir l'ensemble de la structure des deux textes qui présentent des doublons dans la version actuelle.

### **2. Contexte**

La Confédération a lancé en 2014 un chantier de révision totale de l'ordonnance sur le traitement des déchets (OTD) afin de répondre aux exigences d'une gestion moderne des déchets. Il s'agit d'adaptations dictées par les changements sociaux, économiques et techniques intervenus ces vingt dernières années. Cette refonte est venue compléter la révision de la loi sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01), qui constitue la base légale pour la mise en place d'une économie verte. L'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED, RS 814.600), qui a remplacé l'OTD, pose maintenant les bases pour :

- une utilisation durable des matières premières, renouvelables ou non ;
- une réduction de la pollution de l'environnement ;
- une réduction de la consommation de matières premières, en bouclant mieux les cycles de vie des matières, tout en retirant les polluants avant leur recyclage ;
- une élimination de tous les déchets d'une façon respectueuse de l'environnement ;

- une réduction plus poussée des émissions de polluants dans l'environnement, lorsque cela est possible sur le plan technique et supportable sur le plan économique ;
- une garantie de la sécurité d'élimination.

L'OLED fixe les modalités applicables pour tout déchet. Elle comprend à présent des prescriptions sur le recyclage des biodéchets, tels que les denrées alimentaires ou les déchets végétaux. Les exigences relatives aux décharges ont été adaptées à l'état de la technique en réglant de façon claire la gestion après fermeture des infrastructures. Il devient obligatoire de récupérer le phosphore contenu dans les boues d'épuration, les farines animales et les poudres d'os. L'ordonnance précise aussi les différentes valorisations de déchets admises pour la fabrication de ciment, alors que les rapports (que les détenteurs d'installation de traitement doivent soumettre aux autorités de surveillance), l'obligation d'informer et la formation sont désormais soumis à une nouvelle réglementation.

L'OLED est par ailleurs accompagnée d'une aide à l'exécution très complète et détaillée. Le canton, autorité d'exécution, dispose et disposera donc d'outils pour veiller à une mise en œuvre conforme dans le territoire.

Sur la base de la LPE, les cantons doivent mettre en place la planification de la gestion des déchets sur leur territoire et décrire la façon de les éliminer (art. 31). Pour ce faire, l'OLED apporte les précisions et éléments nécessaires dans son article 4 qui fixe l'obligation pour les cantons d'établir un plan cantonal de gestion des déchets. Ce plan précise notamment des besoins en sites de traitement et en dépôts de déchets à long terme par rapport aux quantités en jeu. Le plan ne traite pas des déchets dont l'élimination incombe exclusivement à leur détenteur, tels que ceux résultant d'activités spécifiques d'entreprises. Le Gouvernement a approuvé le Plan cantonal de gestion des déchets (PGD) en mars 2017.

Dans le cadre de la présente révision de loi, les éléments suivants s'avèrent d'actualité et sont intégrés dans l'avant-projet de loi.

- La population marque heureusement un intérêt toujours plus marqué dans pour les questions du recyclage, de l'économie circulaire, de la réduction des déchets, d'une réduction de nos impacts sur les écosystèmes (thématique des plastiques), des décharges, etc. ;
- Les questions du jeté sauvage (littering) et du suremballage sont omniprésents. Ils ont d'ailleurs fait l'objet d'interventions parlementaires impliquant une concrétisation dans la législation ;
- La répartition des tâches entre instances doit être claire. Cela implique aussi de recentrer les flux financiers entre canton et communes sur moins d'objets (le droit actuel est large pour ce qui est des objets pouvant être soutenus par des aides cantonales). Une bonne répartition des tâches doit donc conduire à renoncer à certaines catégories de subventions ;
- La possibilité d'infliger des amendes d'ordre permettra une simplification de l'exécution (bien qu'il restera difficile d'attraper une personne jetant un déchet, d'où l'importance de la sensibilisation et de l'éducation) ;
- Un manque de ressources financières oblige à fixer des priorités ;
- La complexité de la gestion des sites pollués et un manque de communication par rapport à l'utilisation jusqu'à ce jour du fonds pour la gestion des déchets ont été relevés.

### **3. Grandes lignes de l'avant-projet**

Plusieurs facteurs externes et internes distincts rendent aujourd'hui nécessaire une révision totale de la législation jurassienne sur les déchets. En vigueur depuis 20 ans, elle présente un besoin de mise à niveau et de simplification, même si différents éléments majeurs comme le monopole communal pour les déchets urbains ou le principe du pollueur-payeur restent pleinement d'actualité. La nouvelle loi doit permettre de simplifier et d'unifier différents textes actuels (loi, décret, directives) tout en prenant en compte les changements conséquents intervenus dans le droit fédéral. Elle permettra de tenir compte des attentes actuelles de la société (lutte contre le jeté sauvage ou le suremballage, assainissement des sites contaminés, etc.) et des principes modernes régissant la gestion des déchets (causalité des taxes, limitation des déchets à la source, encouragement au recyclage, etc.). L'avant-projet permet également d'intégrer clairement la gestion des sites pollués, cette thématique ayant depuis 20 ans pris une certaine importance dans le canton

du Jura. La loi est guidée par une volonté de répartition claire et efficiente des tâches et de leur financement entre canton, communes et détenteur de déchets ou propriétaire d'un site pollué.

La teneur de la nouvelle loi sur les déchets et les sites pollués est présentée en annexe. Elle est accompagnée de commentaires permettant de faire le lien avec les dispositions légales actuelles et d'expliquer les objectifs poursuivis pour chaque article. Les points centraux de la LDSP peuvent être résumés comme suit :

- **Intégration claire des sites pollués**, donc une loi pour les déchets d'aujourd'hui et aussi une loi pour les déchets enfouis par le passé ;
- **Adaptation aux évolutions du droit fédéral**, le canton étant autorité d'exécution pour cette thématique et non une instance devant fixer des règles et principes. La loi se concentre donc surtout sur les modalités d'exécution et de financement. Avec la LDSP, il y a lieu uniquement de renvoyer au droit fédéral pour les domaines de compétence exclusive de la Confédération, et ce pour éviter des contradictions et doublons inutiles ;
- **Clarification et répartition des tâches** entre canton et communes, avec la volonté de désenchevêtrer et de responsabiliser. En règle générale, la gestion et le financement des déchets d'aujourd'hui sont une tâche communale, alors que la gestion et le financement des déchets du passé sont une tâche cantonale (sous réserve du financement par le propriétaire, le bénéficiaire ou le pollueur).
- **Taxes et financement transparent**, avec un renoncement au subventionnement par l'Etat des projets communaux (sauf pour les anciennes décharges communales). Les communes devront veiller à respecter la jurisprudence et à bien répartir le financement entre taxe de base et taxe causale (au sac, au poids). Des subventions pour des tâches clairement communales (déchèteries, etc.) n'ont plus lieu d'être dans un contexte de répartition et de responsabilisation. Le financement des sites pollués proviendra des redevances sur les décharges et sur les déchets incinérables. Le maintien de cette pratique actuelle s'avère la plus juste et la plus solidaire entre citoyens, elle permet de renoncer ou limiter le recours à l'impôt ;
- **Création d'une commission** pour les déchets et sites pollués, qui vise à une collaboration plus efficiente entre canton et communes : faire remonter facilement et globalement les problèmes des communes, diffuser les informations et stratégies du canton, préparer les actions en matière de lutte contre les déchets à la source, etc. La transparence en matière de gestion des déchets pour les collectivités publiques, de même que l'utilisation du fonds pour la gestion des déchets seront renforcées ;
- **Exigences en matière de causalité**. Les prestations de collectes coûteuses (porte à porte) ne peuvent plus être financées par une taxe de base uniforme pour tous les citoyens, mais doivent être liée à une taxe causale ;
- **Réponse aux motions et postulats récents**, comme la lutte contre le suremballage ou le jeté sauvage (littering). Les coûts d'élimination du suremballage doivent être assumés par les commerces, dans le but de les inciter à diminuer la production de plastiques notamment. L'avant-projet prévoyait initialement des dispositions soumettant le "littering" à la procédure des amendes d'ordre. Toutefois, dans la mesure où la révision fédérale sur ce thème entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et qu'elle implique une modification de la législation cantonale spécifique, il a été décidé de retirer lesdites dispositions de l'avant-projet mis en consultation afin d'éviter que les infractions pouvant être réprimées par la procédure des amendes d'ordre ne soient disséminées dans différentes bases légales cantonales. De ce fait, les contraventions à la loi sur les déchets et les sites pollués, en particulier le "littering", pourront être insérées dans la liste des contraventions de droit cantonal pouvant être sanctionnées par la procédure des amendes d'ordre.
- **Recyclage des matériaux minéraux sur les chantiers des collectivités publiques** et ceux qui sont subventionnés. L'Etat et les communes veillent à agir de manière moderne et exemplaire ;
- **Répartition des démarches de sensibilisation**, d'éducation et de réduction à la source de déchets. Le fonds pour la gestion des déchets sera utilisé pour les actions de niveau intercantonale, alors que les communes agissent au niveau local et régional. La promotion des comportements écoresponsables pour plus de développement durable est renforcée ;
- **Externalisation de contrôles**. La branche d'activité dans le domaine des déchets doit pouvoir mettre en œuvre un système d'autocontrôle, comme dans d'autres secteurs économiques. L'Etat doit pouvoir confier

à des collectivités de droit public ou à des particuliers l'accomplissement de diverses tâches d'exécution, notamment en matière de contrôle et de surveillance.

L'avant-projet tel que présenté ne modifie pas fondamentalement la ligne et l'esprit d'une législation et d'une politique de gestion des déchets ayant fait leurs preuves. Il est plutôt motivé par un souci de clarification, de modernisation et de simplification des bases légales. À noter que les dispositions légales modifiées devront être soumises à la Confédération pour approbation, conformément à l'article 37 de la loi fédérale sur l'environnement.

#### **4. Alimentation et utilisation du fonds pour la gestion des déchets**

Le canton du Jura a adopté en 1999 le principe d'un fonds cantonal pour la gestion des déchets (ci-après fonds). Il est alimenté par une redevance prélevée sur différentes catégories de déchets à éliminer (en décharge ou par incinération). Les montants disponibles dans ce fonds sont alloués à différents projets d'intérêt cantonal selon le décret en vigueur. Le budget courant de l'Etat n'est pas sollicité pour les déchets ou les sites pollués, alors que dans les communes l'élimination des déchets doit être financée par le biais de taxes (principe d'autofinancement reposant sur une taxe de base couplée à la taxe à la quantité).

Depuis 2010, les recettes du fonds sont largement inférieures aux dépenses, notamment du fait de l'augmentation des coûts pour les investigations et assainissements de sites pollués. Ces assainissements de déchets du passé, qui se limitent aux sites présentant des risques importants, visent à offrir à la population jurassienne une diminution globale de la pollution de son environnement. Les nombreuses investigations menées ces dernières années ont permis d'identifier la majorité des sites pollués nécessitant un assainissement. Sur cette base, l'Office de l'environnement a dressé un état de situation au niveau de la planification des assainissements à réaliser.

L'avant-projet de loi (recentrage des subventions), associé aux besoins et priorités recensés, conduit à des dépenses annuelles d'environ 1'650'000 francs à charge du fonds.

Des recettes pour un peu plus de 1 million de francs par an sont attendues. Une augmentation de certaines redevances a été mise en place en 2017 (décharges). Une augmentation dans le domaine des déchets urbains combustibles est planifiée (passage de 18 francs à 35 francs par tonne, correspondant à une augmentation d'environ 10 centimes du prix du sac poubelle de 35 litres). La redevance impactant tous les ménages et les personnes s'avère judicieuse pour assurer les prestations attendues, tout en garantissant un financement supportable par la génération actuelle de l'héritage coûteux laissé par les générations précédentes. Il permet d'associer les déchets d'aujourd'hui aux déchets du passé.

Un manque de financement pour le fonds dans les prochaines années, à hauteur de 650'000 francs par an, se constate. Une participation par le biais du budget courant de l'Etat (compte de fonctionnement) et par les communes bénéficiant d'un assainissement sont donc prévues pour pallier au manque de financement. Après 2025, les sites pollués prioritaires seront assainis et les investigations devraient être réduites drastiquement. Il s'ensuit qu'un retour vers une certaine stabilité est attendu, d'autant que le calendrier d'assainissement des autres sites pollués peut être revu selon l'expérience (étalement dans le temps). Ce fonctionnement permettra de limiter le recours à l'impôt.

Le tableau suivant synthétise les tâches et les montants annuels en lien avec le fonds pour la gestion des déchets, dans le contexte légal actuel et sur la base de l'avant-projet de loi. Il n'inclut bien sûr pas les déchets directement à éliminer par les détenteurs. Les montants indiqués reflètent les dépenses et recettes annuelles moyennes de ces 10 dernières années, et celles attendues avec la nouvelle loi pour les prochaines années (moyenne jusqu'en 2025). Les montants investis par les communes pour la vulgarisation ne sont pas connus, mais devront être renforcés.

RCJU (loi actuelle)	RCJU (nouvelle loi)	Communes (loi actuelle)	Communes (nouvelle loi)
<b>Dépenses à charge du fonds cantonal pour la gestion des déchets</b>		<b>Dépenses à charge des communes</b>	
Déchets spéciaux des ménages [~130'000 frs/an]	-		Déchets spéciaux des ménages [~130'000 frs/an]
Etudes, infos et sensibilisation [~20'000 frs/an]	Etudes, infos et sensibilisation de niveau cantonal ou intercantonal [~20'000 frs/an]	Infos et sensibilisation locale [ ?]	Infos et sensibilisation locale et régionale [ ?]
Sites pollués industriels, coûts de défaillance [~600'000frs/an, investigations et assainissements]	Sites pollués industriels, coûts de défaillance [~250'000frs/an] Investigations [~1'150'000 frs/an] Assainissements		Participation aux coûts de défaillance en zone à bâtir [20% des coûts]
Subventions pour anciennes décharges communales et stands de tir [~100'000 frs/an] Investigations décharges [~150'000 frs/an] Assainissements stands de tir	Subventions pour anciennes décharges communales [~250'000 frs/an]	Assainissements d'anciennes décharges [solde après subventions, soit 0% pour les études et pas de cas concret d'assainissement à ce jour]	Assainissements d'anciennes décharges [10-20% des coûts, selon les cas]
Subventions pour projets d'intérêt régional ou cantonal (déchèterie, installation, décharge, etc.) [~100'000 frs/an]	-	Projets communaux ou intercommunaux (déchèterie, etc.) [solde après subventions]	Projets communaux ou intercommunaux (déchèterie, etc.)
<b>Recettes pour le fonds</b>			
Redevance décharges [300'000 frs/an]	Redevance décharges [~430'000 frs/an]		
Redevance déchets urbains incinérables [350'000 frs/an]	Redevance déchets urbains [~620'000 frs/an]		

## 5. Conséquences

### ***Pour le canton***

L'avant-projet peut être mis en œuvre avec les ressources humaines et financières existantes. Il n'entraîne pas de dépense supplémentaire pour le canton. Les mesures dans le domaine des sites pollués doivent continuer d'être mises en œuvre via un financement dans le cadre du fonds pour la gestion des déchets. Le budget courant de l'Etat n'est ainsi, comme actuellement, sollicité que pour les frais généraux de l'Office de l'environnement (environ 0.8 EPT).

L'avant-projet n'a pas de répercussions sur le personnel et l'organisation. Pour l'application de la nouvelle loi, les moyens actuels suffisent pour réaliser les mesures. Une politique plus ambitieuse dans le domaine des déchets (communication, sensibilisation, actions particulières) n'est cependant pas possible avec les ressources actuelles, si bien que ces volets devront être externalisés et financés par le fonds pour la gestion des déchets lorsqu'elles auront un intérêt cantonal ou intercantonal (par exemple campagne des cantons romands pour la réduction des déchets alimentaires).

### ***Pour les communes***

La nouvelle loi met mieux en évidence la responsabilité déjà actuelle des communes dans le domaine des déchets. Elles devront par contre gérer clairement l'ensemble des déchets, soit notamment reprendre l'organisation et la gestion des déchets spéciaux des ménages. Des frais nouveaux seront liés aux déchets spéciaux et aux sites pollués.

Les attributions seront définies dans le règlement communal sur la gestion des déchets et son règlement tarifaire, qui devront être revus pour tenir compte des exigences légales actuelles (causalité, taxes adaptées, mise en place d'écopoints et de centres de collecte, etc.). Les prestations communales en matière d'infrastructure et de collecte de certaines catégories de déchets devront être revues. Au titre de police communale des déchets, le rôle de l'autorité communale continuera d'être assumé, en particulier en ce qui concerne les déchets abandonnés (littering et déchet qu'un tiers inconnu aurait laissé volontairement ou pas sur un terrain public ou privé).

### ***Pour le public et l'économie***

La population continuera de financer la gestion des déchets de différentes manières (par une taxe communale, par l'achat de sacs-poubelles incluant une redevance cantonale, par certaines taxes anticipées dans les commerces, par une facture lors de l'élimination, etc.). Globalement, le système n'est donc pas modifié. Par contre, le principe de causalité fait que certaines prestations porte-à-porte (encombrants, biodéchets, etc.) devront être organisées et financées différemment par les communes. Une responsabilisation plus forte du producteur de déchets est attendue, avec toutefois un système de financement qui en tient compte.

L'avant-projet de loi décrit mieux la notion de libre-accès aux centres de tri et aux décharges ayant une vocation publique. Être le détenteur et/ou l'exploitant d'un site reprenneur de déchets ne doit pas privilégier celui-ci dans une procédure d'adjudication, en particulier sur les marchés publics. Une distorsion de la concurrence entre propriétaires ou non d'une décharge dans le cadre des marchés publics ne doit pas être induite par la loi cantonale. La nouvelle loi n'introduit pas de nouvelles règles ou restrictions, mais tend à mieux préciser celles applicables et les modalités visant à faire respecter les droits. Les commerces devront garantir la reprise d'un plus grand nombre de leurs emballages, ce qui implique de nouveaux efforts de leur part.

---

#### Documents annexes :

- avant-projet de loi sur les déchets et les sites pollués LDSP ;
- tableau explicatif relatif à la modification de la loi sur les déchets ;
- questionnaire de consultation ;
- rapport « Cadastre cantonal des sites pollués, vue d'ensemble et considérations stratégiques ».