



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

PAR COURRIEL

Commission de l'environnement, de
l'aménagement du territoire et de l'énergie
CEATE-CN
3003 Berne

Courriel : wirtschaft@bafu.admin.ch

Fribourg, le 15 février 2022

2022-141

Procédure de consultation – Modification partielle de la loi sur la protection de l'environnement – Développer l'économie circulaire en Suisse

Madame, Monsieur,

Suite au courrier de Monsieur Bastien Girod, Président de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national, du 2 novembre 2021, les services spécialisés de l'administration cantonale ont analysé le projet de modification partielle de la loi sur la protection de l'environnement.

Le Conseil d'Etat a pris connaissance avec intérêt de l'ambitieux projet de révision de la loi sur l'environnement (LPE) destiné à accélérer la transition vers l'économie circulaire en Suisse. Il adhère tant à l'analyse du contexte qu'aux objectifs généraux formulés en lien avec la révision, à savoir l'utilisation efficiente des ressources, l'augmentation de la compétitivité et de la capacité d'innovation de l'économie suisse, ainsi que le renforcement de la sécurité d'approvisionnement. Ces objectifs sont entièrement en phase avec les préoccupations du Conseil d'Etat en la matière et avec ses réflexions dans le cadre de l'élaboration d'une feuille de route cantonale sur l'économie circulaire. De tels objectifs constituent indubitablement une base de travail adéquate pour renforcer l'économie circulaire.

Le Conseil d'Etat apprécie la volonté de contribuer à la création de valeur au niveau local et, de manière générale, de tirer profit du potentiel de croissance que représente le secteur des technologies propres. Enfin, l'harmonisation prévue du cadre législatif avec les standards internationaux, et notamment européens, constitue une plus-value importante du projet de révision, dans la mesure où elle facilite l'accès mutuel aux marchés.

Le Conseil d'Etat constate que le projet de révision élaboré par la CEATE-N touche à de nombreuses compétences cantonales et communales, concernant en particulier la gestion des déchets urbains, la politique énergétique et les procédures administratives relatives aux permis de construire. Pour cette raison, il attache la plus grande importance à ce que les prérogatives des cantons et communes en la matière soient respectées, en particulier lors de la concrétisation des mesures proposées par voie d'ordonnance.

Enfin, si le Conseil d'Etat apprécie l'approche transversale qui a présidé à l'élaboration du présent projet, il note également que certaines nouvelles dispositions prévues dans le cadre de la LPE suscitent des questions du point de vue de la systématique législative. Tel est notamment le cas des mesures de soutien à l'innovation ainsi que des initiatives prévues en matière de formation et de formation continue. Par rapport aux instruments d'innovation, la loi sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI) permet par exemple de soutenir des projets qui contribuent à l'utilisation durable des ressources. La Confédération dispose également d'instruments pour soutenir la formation et la formation continue. Il convient donc de veiller à la cohérence d'ensemble des mesures en lien avec l'utilisation durable des ressources, en particulier dans le domaine de l'encouragement de l'innovation, où de nombreux instruments existent aux différents échelons du fédéralisme.

De manière plus générale, le Conseil d'Etat souligne que le sujet de l'économie circulaire concerne de nombreuses politiques sectorielles, en particulier l'économie, le social, l'énergie, le transport des biens et des personnes, etc. Le cadre législatif relatif à l'économie circulaire et à la préservation des ressources doit refléter cette transversalité. De ce point de vue, il n'est ni pertinent, ni souhaitable de traiter l'ensemble des questions sous le chapeau exclusif de la LPE. Cela peut s'avérer problématique également sous l'angle de la pesée des intérêts entre les différents aspects chaque fois concernés, par exemple entre les enjeux économiques et les questions relatives à la protection de l'environnement. Le Conseil d'Etat propose par conséquent à la commission d'accorder plus d'importance à la dimension transversale dans l'élaboration de son projet, au-delà de la seule LPE.

Partant de ces observations générales, le Conseil d'Etat fait les commentaires suivants concernant les différents éléments contenus dans la révision :

- > **Ad art. 7 al. 6^{bis} LPE** : Le Conseil d'Etat estime que la modification de la LPE visant l'élargissement de la notion de traitement à la préparation des déchets en vue de leur réutilisation constitue un élément indispensable du cadre réglementaire relatif à l'économie circulaire. Il constate toutefois un manque de clarté quant au sens de certains termes, susceptible de poser des problèmes d'interprétation dans le cadre de la mise en œuvre de la LPE révisée. Par conséquent, il demande que les définitions de « déchet » soient précisées (notamment en indiquant si les invendus des commerces, comme par ex. ceux commercialisés par l'application Too Good To Go, font partie de la notion de déchet) et que le concept de limitation des déchets y soit ajouté, notamment en y incluant la notion de prolongation de la durée de vie, ainsi que les différentes étapes d'élimination que sont la valorisation, la valorisation matière, la valorisation « mixte » matière et énergie, la valorisation énergétique, le recyclage et la réutilisation. Concernant la « réutilisation », le projet n'est pas clair : s'agit-il d'une forme de valorisation qui se distingue de la valorisation matière/du recyclage ? Il conviendrait aussi d'ajouter les notions de « remplacement », « rafraîchissement en usine des composants » ou « reconditionnement » à la définition du concept de « préparation en vue de la réutilisation » dans le rapport explicatif (cf. chapitres 2.2 et 3.1), car il s'agit d'aspects-clés de l'économie circulaire. Il s'agira aussi de pouvoir différencier un objet d'occasion d'un déchet nécessitant une préparation en vue de pouvoir être réutilisé.
- > **Ad Titre suivant l'art. 10g LPE** : Le Conseil d'Etat soutient l'introduction d'un nouveau chapitre en lien avec la préservation des ressources et de l'économie circulaire. Ce principe transversal dans la LPE, sous la forme d'un mandat général à caractère de programme, est conforme aux objectifs de la politique cantonale en la matière.

- > **Ad art. 10h al. 1 LPE** : Par rapport à l’empreinte de la consommation suisse sur le plan international, le Conseil d’Etat soutient la formulation proposée par la majorité de la CEATE-N, dans la mesure où celle-ci facilite la compréhension globale des enjeux liés à la préservation des ressources. Cependant, il estime que la nouvelle disposition doit s’inscrire dans un contexte de conformité avec les principes généraux de la politique extérieure suisse et qu’elle ne doit pas créer d’obligations ou devoirs directs pour les acteurs économiques.
- > **Ad art. 10h al. 2 LPE** : Le Conseil d’Etat estime que l’approche subsidiaire du projet et la collaboration prévue avec l’économie privée représentent des principes essentiels pour favoriser la transition vers l’économie circulaire et tirer pleinement profit du développement technologique. Pour cette raison, il adhère aux mesures proposées par la CEATE-N concernant la collaboration avec l’économie privée. En particulier, il salue les mesures prévues pour renforcer les systèmes de gestion des déchets des acteurs économiques et le soutien aux plateformes. Le Conseil d’Etat propose toutefois d’ajouter à la possibilité pour la Confédération de gérer des plateformes, la possibilité de soutenir financièrement de telles plateformes existantes. Il soutient donc le texte proposé par la majorité de la CEATE-N. La nature des plateformes pourrait être formulée comme suit : « *destinées à la préservation des ressources et qui participent à la promotion et au renforcement de l’économie circulaire* ».
- > **Ad art. 10h al. 3 LPE** : Le Conseil d’Etat soutient la proposition de la majorité de la CEATE-N et souhaite même que le Conseil fédéral puisse fixer des objectifs quantitatifs en lien avec la préservation des ressources, par exemple des taux minimaux obligatoires de valorisation. Cela aurait du sens pour des fractions telles que les graves naturelles contenues dans les matériaux d’excavation par exemple.
- > **Ad art. 30a LPE** : Le Conseil d’Etat estime qu’il aurait été adéquat d’intégrer dans les compétences du Conseil fédéral l’option d’agir en faveur d’une prolongation de la durée de vie des produits.
Concernant l’art. 30a let. a LPE, le Conseil d’Etat soutient la proposition suivante: « *Le Conseil fédéral doit rendre payant ou interdire la mise dans le commerce de produits destinés à un usage unique et de courte durée, si les avantages liés à cet usage ne justifient pas les nuisances à l’environnement qu’il entraîne* », à condition qu’il soit précisé qu’une telle obligation s’applique uniquement dans la mesure où cela est économiquement supportable. A tout le moins, il est d’avis que l’art. 30a let. a LPE pourrait demeurer inchangé.
- > **Ad art. 30d al. 1 LPE** : Le Conseil d’Etat soutient l’introduction de dispositions relatives à la valorisation matière. Les principes formulés à l’art. 30d LPE sont pertinents d’un point de vue économique et permettent par ailleurs de renforcer la sécurité d’approvisionnement de la Suisse. Lors de la mise en œuvre de la disposition par voie d’ordonnance, il est important de veiller à la proportionnalité des mesures, en particulier sous l’angle économique. Le Conseil d’Etat estime que la proposition de la minorité pourrait être combinée à la proposition de la majorité, sachant que le choix de la « meilleure option » ne doit pas générer des coûts et un effort disproportionnés.
Il est ainsi souhaité que les déchets fassent l’objet d’une valorisation matière si cela est écologiquement avantageux, techniquement faisable et économiquement avantageux par rapport à la valorisation « mixte » ou purement thermique. Dans le cas où une telle valorisation matière s’avère plus judicieuse qu’une autre forme de valorisation, il est à prescrire suffisamment clairement d’opter pour l’option la plus écologique, créant ainsi une hiérarchisation générale dans les types de valorisation matière : 1) upcycling/réutilisation, 2) recycling, 3) downcycling. Demeure réservée une dérogation à cet « ordre de priorité » sur la base de réflexions fondées sur des analyses du cycle de vie.

- > **Ad art. 30d al. 2 LPE** : Le Conseil d'Etat soutient le principe de lister les matériaux devant notamment faire l'objet d'une valorisation matière. Cette façon de faire contribuera à initier et accélérer des changements de comportements et de pratiques, par exemple dans le domaine de la valorisation des fractions valorisables contenues dans les matériaux d'excavation. A ce sujet, l'obligation mérite d'être étendue à l'ensemble des matériaux d'excavation et pas uniquement à ceux considérés comme propres.
Les restes d'aliments doivent être biffés de la liste des déchets desquels le phosphore doit être récupéré, car cela imposerait un traitement au niveau des mâchefers d'usine de valorisation thermique des déchets (UVTD), ce qui est impossible à ce jour et serait disproportionné à futur. De plus, pour plus de clarté, il est recommandé d'écrire : « *Le phosphore contenu dans les boues d'épuration ainsi que dans les farines animales etc. (...)* ».
Enfin, le matériau bois n'est pas mentionné expressément dans cet alinéa. Or les éléments de construction en bois peuvent, pour autant qu'une chaîne de recyclage soit mise en place, faire aisément l'objet d'une réutilisation avant la valorisation sous forme d'énergie. Nous proposons que l'art. 30d al.3 et le chapitre 2.7 du rapport soient complétés en ce sens.
- > **Ad art. 30d al. 4 LPE** : Le Conseil d'Etat soutient la proposition de la majorité de la CEATE-N, qui correspond à la LPE en vigueur, voulant que le Conseil fédéral puisse restreindre l'utilisation de matériaux et produits si cela permet d'accroître les débouchés pour des produits d'un usage équivalent qui sont fabriqués à partir de déchets valorisés. Seules des mesures contraignantes de ce type permettront la transition vers une économie circulaire.
- > **Ad art. 30d LPE** : Le Conseil d'Etat s'interroge sur la raison pour laquelle la réutilisation ne fait l'objet d'aucun alinéa dans le nouvel article, contrairement à la valorisation matière (assimilée au recyclage dans le rapport explicatif), la valorisation « mixte » matière et énergie, et la valorisation énergétique. En cohérence avec le principe de hiérarchisation sous-tendant l'art. 30 LPE, la réutilisation devrait être privilégiée à une valorisation matière, tout en veillant à la proportionnalité d'une telle mesure.
- > **Ad art. 31b LPE, Collectes spéciales organisées par le secteur privé** : La modification proposée est utile dans le sens où elle permet de tirer bénéfice de l'offre grandissante d'acteurs privés qui collectent des matériaux recyclables. Pour cette raison, le Conseil d'Etat adhère globalement à la proposition de la CEATE-N. Il fait toutefois remarquer que l'absence d'obligation pour les prestataires privés d'obtenir une concession auprès de la collectivité publique compétente, si elle est pertinente du point de vue de la charge administrative, ne permet pas de vérifier que les exigences posées à l'article 31b al. 4 LPE sont réellement remplies. Il convient par conséquent de préciser ces aspects sur le plan exécutif, notamment pour ce qui concerne les exigences en matière de valorisation.
- > **Ad art 31b al. 5 LPE** : Le Conseil d'Etat soutient la proposition de la majorité de la CEATE-N qui prévoit l'introduction d'une base légale spécifique destinée à faciliter l'action juridique contre l'abandon de déchets sur la voie publique. Les prérogatives cantonales et communales en la matière doivent être préservées.
- > **Ad art. 32a LPE** : Au vu de son développement rapide et des effets écologiques et économiques considérables (déchets, mobilité, logistique urbaine, concurrence accrue et potentiellement déloyale vis-à-vis des commerces locaux), le commerce en ligne représente un enjeu important pour la transition vers l'économie circulaire. Le Conseil d'Etat salue par conséquent la prise en considération de ce domaine sensible dans le nouveau cadre réglementaire proposé. Par rapport à l'art. 32a LPE, la situation actuelle, qui limite l'obligation de percevoir la taxe ou contribution aux seules entreprises nationales, est extrêmement

insatisfaisante, non seulement du point de vue de l'efficacité de la mesure, mais également sous l'angle des conditions de concurrence, qui défavorisent fortement les entreprises nationales. De ce fait, la mention explicite dans la LPE des entreprises étrangères de vente par correspondance comble une lacune importante du régime en vigueur. Le Conseil d'Etat soutient par conséquent la modification proposée.

Concernant les plateformes numériques, l'approche proposée par la CEATE-N ne donne toutefois pas entièrement satisfaction. En effet, la plus grande partie du commerce en ligne transfrontalier est effectuée par les plateformes de type Alibaba ou Amazon. L'extension proposée de l'obligation de percevoir la taxe risque donc d'avoir des effets très limités si la nouvelle norme ne s'applique pas aux plateformes numériques. Même s'il est juste d'affirmer que ces plateformes exercent avant tout un rôle d'intermédiaire, ce statut ne les dispense pas de l'obligation de veiller à ce que la réglementation en vigueur soit respectée par les vendeurs qu'ils hébergent. Pour cette raison, le Conseil d'Etat estime qu'il est nécessaire d'inclure les plateformes dans la nouvelle réglementation, par exemple en les rendant explicitement responsables du paiement de la taxe d'élimination anticipée.

- > **Ad art. 35i LPE** : Le Conseil d'Etat est favorable à l'introduction de ce nouvel article qui permet au Conseil fédéral de poser des exigences à la mise sur le marché des produits et emballages, au sujet notamment de la durée de vie, la réparabilité et la valorisation. Il constate toutefois que la formulation proposée, très générale, permet une régulation extensive de la conception de produits et d'emballages par voie d'ordonnance. Pour cette raison, il propose d'inscrire dans l'article le principe de la proportionnalité des régulations adoptées en la matière. Par rapport à ce même article, il salue par ailleurs la conformité visée avec les dispositions analogues des principaux partenaires commerciaux de la Suisse.
- > **Ad art. 35j al. 1 LPE** : L'utilisation respectueuse des ressources dans le domaine de la construction est une priorité du canton de Fribourg qui a déjà initié de nombreux projets novateurs concernant ce secteur (habitat du futur, bâtiments zéro émissions, favorisation de l'utilisation du bois local, bâtiments publics planifiés sur les critères du SNBS). Pour cette raison, le Conseil d'Etat soutient la proposition de la CEATE-N d'inclure dans le projet législatif des exigences relatives aux matériaux de construction. Le droit du Conseil fédéral de poser des exigences en matière de construction respectueuse des ressources soulève toutefois de nombreuses questions, notamment sur le plan de l'exécution. A titre d'exemple, l'utilisation des permis de construire comme levier pour évaluer le respect des exigences en matière de durabilité risque de créer une charge administrative supplémentaire pour les communes. De plus, les instances compétentes n'ont pas forcément l'expertise nécessaire pour mener ce type d'analyses. Le Conseil d'Etat attache donc la plus grande importance à ce que les nouvelles exigences concernant les matériaux de construction soient proportionnelles et que les cantons et communes soient étroitement associés à la définition des modalités d'exécution.
- > **Ad. art. 35j al. 2 LPE** : le Conseil d'Etat soutient la proposition de la majorité de la CEATE-N. L'exemplarité des collectivités publiques concerne la Confédération, mais aussi les cantons et les communes.
- > **Ad. art. 35j al. 3 LPE** : Le Conseil d'Etat soutient la proposition de la majorité de la CEATE-N, car l'introduction d'un certificat concernant la consommation des ressources est un élément qui contribuera à encourager le secteur de la construction à limiter encore plus son impact sur l'environnement.
- > **Ad. art. 49 et 49a LPE** : Les modalités et le financement des mesures d'encouragement à la formation doivent faire l'objet de clarifications dans le règlement d'application. Il en va de même pour la destination et l'obtention des subventions envisagées.

- > **Ad art. 30 al. 4 LMP** : Le Conseil d'Etat soutient la prise en compte impérative plutôt que facultative de la dimension écologique et de la préservation des ressources dans les spécifications techniques relatives aux marchés publics de la Confédération. Cette mesure est susceptible de renforcer le rôle de modèle des pouvoirs publics.
- > **Ad art. 45 al. 3 LEn** : La part d'énergie grise n'est actuellement pas prise en compte dans le bilan énergétique de la construction et la rénovation d'un bâtiment. L'introduction de cet article permettrait clairement une meilleure considération de la « partie énergie » dans toute la filière de la construction, et en particulier concernant les besoins en matériaux. Cette approche globale favorisera aussi des réflexions plus poussées lors des phases de planification sur l'exploitation du bâtiment durant toute sa durée de vie et sur son évolution possible. Toutefois, il faudra absolument éviter les effets collatéraux d'une telle disposition. En effet, des premières réflexions peuvent déjà mener à considérer que la création de sous-sols sera évitée en raison de l'énergie grise nécessaire à leur réalisation, ce qui aura comme conséquence potentielle une augmentation de l'utilisation de la surface au sol en compensation, par exemple pour des places de parc. De plus, les constructions particulièrement légères pourraient être favorisées, ce qui aura aussi des conséquences sur la durée de vie des éléments de construction, leur capacité d'être adaptés dans le temps, et par conséquence sur la création de déchets.
- > **Ad Rapport explicatif** : le Conseil d'Etat plaide en faveur d'une utilisation systématique du langage épïcène.

Les éléments de la révision qui n'ont pas été commentés dans ce qui précède sont soutenus par le Conseil d'Etat.

Nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Olivier Curty, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

L'original de ce document est établi en version électronique

Copie

—

à la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement, pour elle et le Service de l'environnement ;
à la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle, pour elle et le Service de l'énergie ;
à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, pour elle et le Service des forêts et de la nature ;
à la Chancellerie d'Etat.