



Loi sur les déchets (LD) (Modification)

Table des matières

1. Synthèse	1
2. Contexte	2
2.1 Installations de tir	2
2.2 Disposition pour les cas de rigueur.....	3
2.3 Hypothèque légale	3
2.4 Thèmes pour lesquels des modifications ne sont pas nécessaires	4
3. Droit comparé	4
4. Commentaire des articles	4
5. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	11
6. Répercussions financières.....	11
7. Répercussions sur le personnel et l'organisation	12
8. Répercussions sur les communes	12
9. Répercussions sur l'économie	13
10. Résultat de la procédure de consultation	13

Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la modification de la loi sur les déchets (LD)

1. Synthèse

La loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement, LPE)¹ a pour but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodantes, et de conserver durablement les ressources naturelles, en particulier la diversité biologique et la fertilité du sol. Les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodantes doivent être réduites à titre préventif et assez tôt (art. 1 LPE). Il convient donc, dans la mesure du possible, d'éviter de produire des déchets ; si cela ne peut être évité, les déchets doivent être valorisés dans la mesure du possible, et s'ils ne peuvent pas être valorisés non plus, ils doivent être éliminés d'une manière respectueuse de l'environnement (art. 30 LPE). L'exécution de la loi sur la protection de l'environnement incombant aux cantons (art. 36 LPE), le canton de Berne a édicté la loi du 18 juin 2003 sur les déchets (LD)² ainsi que l'ordonnance du 11 février 2004 sur les déchets (OD)³. La loi sur les déchets actuelle a été élaborée dans le cadre d'une révision totale en 2003, il y a donc maintenant plus d'une dizaine d'années. Elle a globalement fait ses preuves, mais nécessite cependant quelques compléments et adaptations ponctuelles.

Il convient en particulier d'assurer le financement de l'assainissement des installations de tir. Il était initialement prévu de financer cet assainissement au moyen d'une taxe perçue sur chaque coup tiré avec des munitions d'ordonnance. Une loi correspondante a été mise en consultation en 2010. Suite aux avis négatifs reçus en retour, cette option a cependant été abandonnée. L'assainissement des installations de tir doit donc être financé en grande partie par le biais du Fonds pour la gestion des déchets. Pour que ce fonds soit suffisamment alimenté au cours des années à venir, il convient d'augmenter la taxe sur les déchets. Il s'agit également de s'assurer que l'assainissement des installations de tir puisse toujours bénéficier des subventions fédérales. Il est ainsi prévu que passé le délai fixé par la Confédération, les stands de tir ne pourront être exploités que s'ils sont équipés d'un système pare-balles.

Le postulat Zuber (147-2014) demande que dans certains cas exceptionnels, le canton participe aux coûts d'assainissement des décharges communales. Partant, une disposition pour ces cas de rigueur a été élaborée. Elle permettra au canton de participer à l'avenir aux coûts d'assainissement des décharges communales lorsque ceux-ci grèvent excessivement les finances d'une commune.

Il a également été prévu que le canton bénéficie d'une hypothèque légale pour les créances en rapport avec l'investigation, la surveillance et l'assainissement d'un site pollué qui naissent pour lui à l'égard des propriétaires de l'immeuble concerné.

Il est demandé par ailleurs au canton et aux communes d'optimiser la gestion des déchets, de manière à utiliser les ressources naturelles de manière encore plus rationnelle (économie circulaire, gestion durable des ressources). La loi sur les déchets a été complétée en conséquence.

Enfin, l'ordonnance fédérale du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets (OTD)⁴ ayant été remplacée par l'ordonnance fédérale du 4 décembre 2015 sur la limitation et l'élimination des déchets (ordonnance sur les déchets, OLED)⁵, la loi sur les déchets a été adaptée à l'OLED, en particulier en ce qui concerne la terminologie.

¹ RS 814.01

² RSB 822.1

³ RSB 822.111

⁴ RS 814.600

⁵ RS 814.600

2. Contexte

2.1 Installations de tir

Les buttes pare-balles des installations de tir contiennent du plomb et de l'antimoine et constituent donc généralement des sites contaminés dont l'assainissement relève des dispositions de la législation fédérale sur la protection de l'environnement. Ceci est valable pour l'ensemble des installations de tir : les installations de tir à 300 mètres, au petit calibre, au pistolet et à armes de chasse. Les seules installations de tir qui ne nécessitent pas d'assainissement sont celles qui se trouvent simultanément en forêt et dans des zones sans eaux souterraines exploitables. Il suffit dans ces cas d'assurer la sécurité (en installant par exemple une clôture autour de la butte pare-balles et de la ciblérie).

Dans le canton de Berne, environ 450 installations de tir à 300 mètres ne sont pas assainies (état au 1^{er} août 2016). Selon les estimations de l'Office des eaux et des déchets (OED), 250 d'entre elles environ doivent l'être, ce qui représente quelque 3200 cibles. D'expérience, les coûts d'assainissement s'élèvent en moyenne à environ 30 000 francs par cible. Les coûts d'assainissement devraient ainsi s'élever à près de 100 millions de francs. Selon le droit en vigueur, la Confédération verse pour les installations de tir à 300 mètres un forfait de 8000 francs par cible, pour autant qu'aucun déchet n'ait plus été déposé dans le sol après le 31 décembre 2020 (art. 32e, al. 3, lit. c, ch. 2 et al. 4, lit. c, ch. 1 LPE). Les coûts restants d'environ 70 millions de francs doivent être assumés par ceux qui sont à l'origine des mesures (cf. art 32d LPE). Selon la pratique actuelle dans le canton de Berne, les sociétés de tir prennent généralement en charge 80 pour cent des coûts restants (coûts totaux déduction faite de la contribution fédérale), et les communes 20 pour cent des coûts restants. Les propriétaires fonciers privés ne sont généralement pas sollicités financièrement. Les éventuels frais non couverts sont assumés par le canton (Fonds pour la gestion des déchets) conformément à l'article 23 LD. Le canton est généralement amené à prendre en charge de tels frais, car les sociétés de tir ne peuvent guère s'acquitter de leur part des coûts. Selon la pratique actuelle, elles versent cependant au moins 1000 francs par cible ou au moins 10 000 francs par installation de tir, le reste des coûts étant financé par le canton à titre de frais non couverts par le biais du Fonds pour la gestion des déchets. De facto, les coûts d'assainissement restants sont ainsi pris en charge à hauteur d'environ 75 pour cent par le canton, de 20 pour cent par la commune-siège, et d'environ cinq pour cent par la société de tir. Si celle-ci n'existe plus, le canton assume 80 pour cent des coûts d'assainissement restants.

Les autres installations de tir (tir au petit calibre, au pistolet et à armes de chasse) doivent elles aussi être assainies conformément aux prescriptions légales fédérales. Si les conditions sont réunies, leur assainissement est également subventionné par des contributions fédérales. Celles-ci s'élèvent à 40 pour cent des coûts d'assainissement (art. 32e, al. 4, lit. c, ch. 2 LPE). Le reste des coûts doit être pris en charge par ceux qui sont à l'origine des mesures. Pour ces installations également, le canton finance les frais non couverts au moyen du Fonds pour la gestion des déchets. Avec environ 80 installations de tir au petit calibre et au pistolet et ainsi quelque 800 cibles nécessitant une intervention (état au 1^{er} août 2016), et des coûts d'assainissement moyens de 12 500 francs par cible, les coûts d'assainissement s'élèvent à dix millions de francs. Déduction faite des contributions fédérales, ces coûts atteignent six millions de francs. Ce calcul ne prend pas en compte les installations de tir à armes de chasse, dont l'assainissement est particulièrement coûteux.

Il était initialement prévu de financer l'assainissement des installations de tir à 300 mètres au moyen d'une taxe perçue sur chaque coup tiré avec des munitions d'ordonnance. Suite aux réactions négatives recueillies dans le cadre de la procédure de consultation, le Conseil exécutif a cependant abandonné cette proposition (ACE 1611, du 21.09.2011). La pratique actuelle de répartition des coûts doit être maintenue. Elle a fait ses preuves et est bien acceptée. Pour que le Fonds de gestion des déchets dispose de suffisamment de moyens au cours des années à venir, il est cependant nécessaire d'augmenter la taxe sur les déchets. Cette augmentation n'a rien d'extraordinaire si l'on considère que la taxe sur les déchets a déjà été nettement plus élevée qu'aujourd'hui par le passé.

Il importe également de mentionner que le Tribunal fédéral a récemment décidé que la Confédération ne devrait pas à l'avenir participer davantage aux frais d'assainissement des installations de tir. Le canton de Zurich avait en effet demandé au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) de prendre en charge en tant que perturbateur par comportement – du fait des tirs (obligatoires) hors du service – les coûts d'assainissement à hauteur de 30 pour cent.⁶ Or, en confirmation de sa jurisprudence antérieure, le Tribunal fédéral a refusé de considérer le DDPS comme responsable en tant que perturbateur par comportement en raison du tir obligatoire hors du service.⁷ Il n'y a ainsi plus à envisager une réduction des frais à la charge du Fonds pour la gestion des déchets du fait d'une participation du DDPS aux frais d'assainissement des installations de tir.

2.2 Disposition pour les cas de rigueur

La motion Zuber 053-2014, du 14 février 2014, demandait que le canton participe davantage au financement des coûts d'assainissement des sites pollués. Cette motion a été retirée au profit du postulat Zuber 147-2014, du 14 juillet 2014. Ce postulat, qui a été adopté lors de la session de mars 2015, demande que le Conseil-exécutif intègre à la révision de la loi sur les déchets une disposition permettant au canton de participer aux coûts d'assainissement des décharges communales dans certains cas exceptionnels définis par la loi, notamment si les frais à la charge d'une commune dépassent un certain seuil.

Sur les 4850 sites inscrits au cadastre des sites pollués du canton de Berne, 46 (installations de tir non comprises) ont jusqu'à présent été désignés comme nécessitant un assainissement, dont onze décharges communales. Les communes sont responsables de l'assainissement de leurs anciennes décharges, puisqu'elles en sont à l'origine, et la Confédération participe à cet assainissement à raison de 40 pour cent. Selon le droit en vigueur, le canton ne participe pas aux coûts. Il prend en charge les frais liés à l'investigation, à la surveillance et à l'assainissement d'un site pollué seulement si ceux qui sont à l'origine de la pollution ne sont pas identifiables ou sont insolubles (art. 23 LD), ce qui ne devrait guère être le cas pour les décharges communales. Au regard du principe du pollueur-payeur, de la participation de 40 pour cent de la Confédération et de la situation financière du canton, une participation générale du canton aux frais d'assainissement des décharges communales n'est pas indiquée. Seules quelques communes sont concernées, et le canton peut, si nécessaire, leur apporter son soutien en préfinançant les investigations.

La décharge de Moutier est un cas particulier : l'assainissement de cette grande décharge située sous une zone industrielle se chiffrera en millions de francs, des coûts que la commune ne pourra pas prendre en charge seule. A notre connaissance, il s'agit à l'heure actuelle de la seule décharge communale à générer des frais d'assainissement de cet ordre-là. Compte tenu de la situation à Moutier, une disposition pour les cas de rigueur permettant au canton de participer aux coûts d'assainissement des décharges communales dans certains cas exceptionnels définis par la loi est intégrée à la loi sur les déchets. Il conviendra notamment, en l'occurrence, d'assurer l'égalité de traitement des communes concernées sur le plan juridique et de prendre en considération la charge financière que cela représente pour le canton.

2.3 Hypothèque légale

Les mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement doivent être exécutées par le détenteur du site pollué (art. 20, al. 1 de l'ordonnance fédérale du 26 août 1998 sur l'assainissement des sites pollués, ordonnance sur les sites contaminés, OSites⁸). Dans certaines circonstances, et au sens d'une exécution par substitution, les cantons peuvent cependant réaliser eux-mêmes l'investigation, la surveillance et l'assainissement de sites pollués, ou en charger des tiers (art. 32c, al. 3 LPE). Le canton a en l'occurrence le droit de se faire rem-

⁶ Jugement du Tribunal administratif du canton de Zurich, VB.2014/00304, du 19 février 2015

⁷ ATF 1C_223/2015, du 23 mars 2016.

⁸ RS 814.680

boursier les coûts de l'exécution par substitution.⁹ Pour garantir ce droit, les cantons peuvent prévoir une hypothèque légale au sens de l'article 836 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC)¹⁰.¹¹ Certains cantons connaissent déjà une telle hypothèque légale.¹² Le canton de Berne fait maintenant à son tour usage de cette possibilité.

2.4 Thèmes pour lesquels des modifications ne sont pas nécessaires

Outre les adaptations prévues dans le projet, il a été examiné si d'autres thèmes, et en particulier l'abandon de déchets sur la voie publique (littering) nécessitaient des modifications. Il s'agissait de se pencher sur la nécessité d'une base légale supplémentaire pour l'introduction par les communes d'une taxe contre l'abandon de déchets sur la voie publique. Le Tribunal fédéral a certes considéré comme contraire au droit une disposition introduite en 2005 dans le règlement sur les déchets de la ville de Berne, selon laquelle les coûts d'élimination des déchets urbains du domaine public devaient être couverts en partie par un supplément à l'émolument de base pour l'élimination des déchets. Cependant, le Tribunal fédéral a indiqué expressément que l'article 28 LD en relation avec la législation fédérale sur la protection de l'environnement constituait une base légale suffisante pour introduire une telle taxe. Il importe cependant que celle-ci respecte le principe du pollueur-payeur, ce qui n'était pas le cas de la solution prévue par la ville de Berne.¹³ Aucune modification législative n'est donc nécessaire à cet égard. Mais le nouvel article 3, alinéa 2 LD stipule désormais que le canton s'investit dans la lutte contre l'abandon de déchets sur la voie publique.

3. Droit comparé

Pour assainir les installations de tir, les autres cantons n'ont pas recours non plus à un modèle de financement basé sur une taxe sur chaque coup tiré. En règle générale, pour les installations de tir à 300 mètres, les coûts restants (coûts d'assainissement déduction faite de la contribution fédérale) sont répartis entre les sociétés de tir et les communes, suivant des clés de répartition différentes. Dans les cantons de Zurich et de Lucerne, les coûts restants sont répartis entre les sociétés de tir et les communes sur la base des coups tirés dans le cadre du tir obligatoire et du tir sportif. Le canton de Vaud répartit également les coûts restants entre les communes et les sociétés de tir, alors que dans le canton de Saint-Gall, les coûts restants sont exclusivement pris en charge par les communes. Le canton d'Argovie finance 30 pour cent des coûts d'assainissement, soit environ 50 pour cent des coûts restants, les autres 50 pour cent étant assumés par les communes. Le canton de Fribourg participe lui aussi au financement des frais d'assainissement, en allouant des fonds en fonction du montant de la contribution fédérale. Le canton du Jura enfin prend en charge lui-même l'ensemble des coûts restants.

4. Commentaire des articles

Article 3

Article 3, alinéa 2 : ce nouvel alinéa aborde deux thèmes actuels, l'économie circulaire et la gestion durable des ressources, d'une part, ainsi que l'abandon de déchets sur la voie publique d'autre part. Il ressort de la formule « s'investit » que le canton ne dispose pas pour cela de nouveaux moyens et ne peut en particulier pas allouer d'aides financières. Cepen-

⁹ Romy/Zufferey, Sicherstellung der Deckung der Ausfallkosten, Erklärungen und Anmerkungen zu Art. 32d^{bis}, Abs. 1 und 2 USG, 2014, n. 43

¹⁰ RS 210

¹¹ Zufferey/Romy, Les responsabilités financières des sociétés et de leurs groupes pour les frais d'assainissement des sites contaminés, 2008, p. 37

¹² Notamment les cantons de Genève (art. 21 de la loi d'application de la législation fédérale sur les sites contaminés [LaLSC]), Vaud (art. 35 de la loi sur la gestion des déchets), Fribourg (art. 12 de la loi sur les sites pollués [LSites]), Soleure (§ 167, al. 2 GWBA) et Thurgovie (§ 68, al. 2, ch. 6 EG ZGB)

¹³ ATF 138 II 111

dant, il peut faire usage de la marge de manœuvre à sa disposition avec les ressources existantes en personnel, et orienter son action en conséquence.

Lettre *a* : le canton de Berne souscrit aux principes de l'économie circulaire et de la gestion durable des ressources. Dans le cadre de la gestion des déchets, il importe, pour que les ressources naturelles soient utilisées de manière encore plus efficace, d'opter autant que possible pour un cycle des matières en boucle fermée. Cela implique l'obtention et l'utilisation de matières premières secondaires. Sur les chantiers dont il a la charge, en particulier, le canton peut, en tant que maître d'ouvrage, faire en sorte d'obtenir et d'utiliser autant de matières premières secondaires que possible. Le canton peut également s'engager pour optimiser et développer les collectes sélectives, relativement aux déchets verts des ménages, par exemple.

Lettre *b* : l'abandon de déchets constitue une atteinte au domaine public, qui sert de dépotoir, et représente une charge pour les collectivités. La responsabilité en la matière incombe aux communes. Même si ce problème n'est en ce sens pas de son ressort, le canton peut cependant aider les communes à lutter contre l'abandon de déchets sur la voie publique. Il peut pour cela mettre à disposition des documents de référence proposant différentes démarches et mesures possibles, présentant des actions menées avec succès, et indiquant les coordonnées de spécialistes du littering, notamment. Il peut également promouvoir l'échange d'informations entre les communes, au moyen par exemple d'une plateforme spécifique. Il ne lui est cependant pas possible d'apporter un soutien financier aux communes.

Article 10

Article 10, alinéa 2, lettre *b* : cette disposition fait désormais également mention des déchets verts. Les déchets verts faisaient jusqu'ici l'objet d'une réglementation en tant que « déchets compostables », à la lettre *c*. En outre, il est désormais question non plus seulement de valorisation, mais de « valorisation matière ». Le canton s'adapte ainsi à la nouvelle législation fédérale. Alors que l'article 7 OTD utilisait jusqu'ici l'expression « déchets compostables », l'OLED abandonne cette formule au profit de l'expression « déchets verts » (cf. art. 13, al. 1). Ce terme désigne les déchets végétaux provenant des ménages, des jardins, etc. Cette modification ne change rien sur le fond ; les déchets verts peuvent cependant également être traités par méthanisation. Contrairement à l'OTD, l'OLED ne contient par ailleurs aucune disposition particulière pour les déchets verts ; ceux-ci sont désormais mentionnés avec les autres déchets urbains tels que le verre, le papier, le carton, les métaux et les textiles (art. 13, al. 1). L'OLED prévoit enfin que les déchets urbains fassent autant que possible l'objet d'une valorisation matière. Elle privilégie ainsi nouvellement la valorisation matière – soit l'obtention de matières premières à partir des déchets, de verre à partir de verre usagé, par exemple – par rapport à la valorisation énergétique – qui consiste à utiliser des déchets à fort potentiel calorifique pour la production d'énergie et de chaleur au lieu des agents énergétiques usuels. L'OTD prévoyait que les déchets urbains soient valorisés, mais elle ne mentionnait pas explicitement la valorisation matière. La loi sur les déchets reprend ici la nouvelle terminologie ainsi que la systématique de l'OLED.

Article 10, alinéa 2, lettre *c* : les déchets compostables ou déchets verts étant désormais mentionnés à la lettre *b*, cette disposition peut être abrogée (voir ci-dessus l'explication relative à l'art. 10, al. 2, lit. *b* LD). Quant au fond, cette modification ne change rien car les déchets verts peuvent toujours être compostés par leurs détenteurs ou leurs détentrices.

Article 10, alinéa 2, lettre *d* : depuis quelques années, le taux de récupération des déchets dans les collectes séparées stagne. Pour l'augmenter, il est nécessaire de mettre à disposition sur l'ensemble du territoire des centres collecteurs appropriés. L'obligation d'exploiter un tel centre collecteur est donc introduite pour les communes. Dans le même temps, il est important que ces dernières bénéficient d'une grande autonomie en la matière. Il convient de viser une solution à l'échelle régionale car il n'est pas judicieux que chaque petite commune exploite son propre centre collecteur. La régionalisation est même souhaitable au regard de la qualité des centres collecteurs. La possibilité pour les communes d'exploiter des centres collecteurs communs est donc explicitement mentionnée. De plus, qu'elles s'acquittent de ce

devoir seules ou en commun, les communes peuvent confier l'exploitation du centre collecteur à une entreprise privée.

Article 14

Article 14, alinéa 1 : quant au fond, cette modification ne change rien. Il s'agit d'une simple adaptation à l'OLED, puisqu'il n'y est plus question de « travaux de construction ou de démolition » mais uniquement de « travaux de construction ». Par travaux de construction, il faut cependant toujours entendre « travaux de construction ou de démolition », comme cela ressort de la définition des déchets de chantier à l'article 3, lettre e OLED. Par ailleurs, la disposition est simplifiée, en ce sens qu'il n'y est pas mentionné où les déchets de chantier doivent être triés. La disposition stipule désormais uniquement que les déchets de chantier doivent être triés et éliminés conformément aux prescriptions. Ce qu'il faut entendre par là découle des articles 17ss OLED.

Article 14, alinéa 2 : dans cette disposition, il n'est plus question de « déclaration des voies d'élimination », mais de « plan d'élimination ». Cette modification ne change rien en la matière, car il s'agit uniquement de reprendre la terminologie de l'article 16, alinéa 2 OLED. Afin d'améliorer par ailleurs la lisibilité de la disposition, une énumération (lit. a à c) est introduite.

Lettre a : les travaux de construction d'une certaine importance ayant déjà été mentionnés à l'article 14, alinéa 2 LD, cette modification ne change rien. Ce qu'il faut entendre par là découle cependant désormais de l'article 16, alinéa 1, lettre a OLED, selon lequel un plan d'élimination est nécessaire si la quantité de déchets de chantier dépassera vraisemblablement 200 m³.

Lettre b : les travaux de construction pour lesquels il faut s'attendre à des déchets de chantier contenant des polluants dangereux pour l'environnement ou pour la santé sont désormais mentionnés, et ce en raison de la nouvelle disposition de l'article 16, alinéa 1, lettre b OLED, qui exige également un plan d'élimination dans ces cas-là.

Lettre c : les travaux de construction sur des sites pollués ayant déjà été mentionnés à l'article 14, alinéa 2 LD, cette modification ne change rien.

Article 15

L'ordonnance fédérale du 25 mai 2011 concernant l'élimination des sous-produits animaux (OESPA)¹⁴ tout comme l'ordonnance cantonale du 3 novembre 1999 contre les épizooties (OCE)¹⁵ font usage de l'expression « sous-produits animaux ». Dans une optique d'homogénéité terminologique, l'expression « déchets animaux » est ainsi remplacée par « sous-produits animaux » au titre de l'article 15 LD ainsi qu'à ses trois alinéas. Quant au fond, cette modification ne change rien. Ce remplacement est également effectué aux dispositions suivantes : titre de l'article 22, article 22, alinéa 1, article 29, alinéa 2, lettre d, article 35, alinéa 2, lettre a et article 36, alinéa 1, lettre c LD, ainsi que article 11, alinéa 2, lettre b de la loi cantonale du 16 juin 1997 sur l'agriculture (LCAB)¹⁶. A l'article 15, alinéa 1 LD, la date de l'OESPA est en outre actualisée.

Article 18

Article 18, alinéa 1, lettres a et b : ces deux lettres ne subissent aucune modification quant au fond, mais l'expression « les installations de traitement des déchets » est reprise de la formule d'introduction.

Article 18, alinéa 1, lettre c : le Tribunal administratif cantonal a jugé que les entreprises qui détruisent leurs propres résidus de production explosifs doivent être au bénéfice d'une autorisation cantonale d'exploiter au sens de l'article 17 LD. Le Conseil-exécutif a certes exempté d'autorisation les entreprises qui ne traitent que leurs propres déchets de production (art. 20a,

¹⁴ RS 916.441.22

¹⁵ RSB 916.51

¹⁶ RSB 910.1

lettre *h* OD), mais conformément à l'article 18, alinéa 1, lettre *b* LD, cette disposition n'est valable que pour les entreprises qui, de par la quantité, la nature ou le mode d'élimination des déchets qu'elles traitent, n'ont guère d'impact sur l'environnement, ce qui n'est pas le cas des résidus de production explosifs.¹⁷

Les entreprises qui détruisent leurs propres résidus de production explosifs ne produisent pas de petites quantités de matières explosives au sens de l'article 108, alinéa 1 de l'ordonnance fédérale du 27 novembre 2000 sur les substances explosibles (ordonnance sur les explosifs, OExpl)¹⁸. La destruction de quantités plus importantes de matières explosives est considérée comme un travail de minage spécial, qui doit être exécuté conformément aux prescriptions de la CNA (art. 108, al. 2 OExpl). Les entreprises concernées doivent donc détruire leurs propres résidus de production conformément à ces prescriptions. Il n'est cependant pas nécessaire de soumettre parallèlement ces entreprises à l'octroi d'une autorisation cantonale. Elles sont donc désormais explicitement exemptées d'autorisation d'exploiter.

Article 19a

Titre de l'article 19a : les stands de tir sont mentionnés pour la première fois dans la loi sur les déchets à l'article 19a. C'est la raison pour laquelle un nouveau titre 3a doit être intégré.

Article 19a, alinéa 1 : conformément à l'article 32e, alinéa 3, lettre *c*, chiffre 2 LPE, l'investigation, la surveillance et l'assainissement de sites pollués aux abords de stands de tir, à l'exclusion des stands de tir à but essentiellement commercial, ne peuvent faire l'objet de subventions fédérales que si aucun déchet n'y a plus été déposé après le 31 décembre 2020. Pour continuer à être exploités, ces stands de tir devront donc être équipés d'un système pare-balles pour retenir les projectiles ainsi que leurs éclats, poussières et lixiviats. Les systèmes pare-balles artificiels (PBA) correspondent aujourd'hui à l'état de la technique. Si des stands de tir qui ne poursuivent pas un but essentiellement commercial continuent à être exploités après le 31 décembre 2020 sans PBA, le droit à une subvention fédérale devient de ce fait caduc (les stands de tir à but essentiellement commercial ne peuvent de toute façon pas bénéficier de subventions). La subvention fédérale s'élève, pour les installations de tir à 300 mètres, à un forfait de 8000 francs par cible et, pour les autres installations de tir, à 40 pour cent des coûts imputables (art. 32e, al. 4, lit. *c* LPE).

Les coûts restants pour les assainissements (déduction faite des subventions fédérales) sont en majeure partie pris en charge par les pouvoirs publics (canton et communes). La suppression de la subvention ferait perdre de l'argent à tous ceux qui doivent assumer les coûts. Le canton de Berne prend actuellement en charge, via le Fonds pour la gestion des déchets, jusqu'à 80 pour cent des coûts d'assainissement. Par conséquent, le canton obtient également jusqu'à 80 pour cent de la subvention fédérale. C'est pourquoi il importe de faire en sorte, dans l'intérêt du canton notamment, que le droit à la subvention fédérale ne se périmé pas.

L'ensemble des stands de tir nécessitent un permis ou une autorisation d'exploiter délivrés par l'Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires (OSSM) du canton de Berne. Pour les stands de tir n'accueillant pas d'activités de tir hors du service, l'attestation est obligatoire conformément à l'article 5 de l'ordonnance du 25 octobre 2006 sur les installations de tir sportif¹⁹ ; pour les autres installations, l'autorisation est obligatoire conformément à l'article 19 de l'ordonnance fédérale du 15 novembre 2004 sur les installations servant au tir hors du service (Ordonnance sur les installations de tir)²⁰. Aussi bien l'ordonnance cantonale sur les installations de tir sportif (art. 7) que l'ordonnance fédérale sur les installations de tir (art. 21) prévoient la possibilité de fermer ou de supprimer une installation. Par conséquent, les stands de tir qui ne poursuivent pas un but essentiellement commercial doivent être fermés s'ils ne peuvent être exploités, à partir du 31 décembre 2020, avec un système pare-balles conforme

¹⁷ Jugement du Tribunal administratif n° 100.2012.460, du 7 novembre 2013

¹⁸ RS 941.411

¹⁹ RSB 525.31

²⁰ RS 510.512

à l'état de la technique ; dès qu'ils sont équipés de systèmes pare-balles adéquats, la fermeture peut être levée. Les nouvelles installations sans système pare-balles ne sont plus autorisées.

Article 22

Cf. commentaire de l'article 15 LD.

Article 23

Titres de l'article 23 : les nouveaux articles 23a et 23b LD, qui complètent l'article 23, traitent également des sites pollués. L'indication « Sites pollués », au titre de l'article 23, devient ainsi un titre général pour les trois articles 23, 23a et 23b, qui sont dotés de sous-titres d'articles supplémentaires. L'article 23 règle qui doit prendre en charge les frais si ceux qui sont à l'origine de la pollution ne sont pas identifiables ou sont insolvables. Il se voit donc attribuer le sous-titre «Frais non couverts».

Article 23, alinéa 1 : cet alinéa reprend la terminologie de la loi sur la protection de l'environnement, et mentionne donc également, désormais, la surveillance des sites pollués. Cette terminologie se retrouve aux nouveaux articles 23a et 23b LD. Cette modification ne change rien sur le fond, car même s'ils n'étaient pas explicitement mentionnés, les frais liés à la surveillance des sites pollués étaient déjà inclus dans les frais non couverts.

Article 23a

Article 23a, alinéa 1 : le postulat Zuber 147-2014 du 14 juillet 2014 demande que le Conseil-exécutif intègre à la révision de la loi sur les déchets une disposition permettant au canton de participer aux coûts d'assainissement des décharges communales dans certains cas exceptionnels définis par la loi.

Au regard du principe du pollueur-payeur, de la participation de 40 pour cent de la Confédération et de la situation financière du canton, une participation générale du canton aux frais d'assainissement des décharges communales n'est pas indiquée. Seules quelques communes sont concernées et le canton peut, si nécessaire, leur apporter son soutien en préfinançant les investigations. La décharge de Moutier constitue un cas particulier : l'assainissement de cette grande décharge située sous une zone industrielle se chiffrera en millions de francs, des coûts que la commune ne pourra pas prendre en charge seule. Compte tenu de la situation à Moutier, et en réponse au postulat Zuber, le Conseil-exécutif a intégré à la loi sur les déchets une disposition pour les cas de rigueur permettant au canton de participer aux frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement des décharges communales lorsque ceux-ci dépassent un certain seuil. L'expression « dans la mesure où ces frais grèvent excessivement les finances d'une commune » indique que la commune-siège prend en charge ces frais jusqu'à ce qu'ils atteignent le seuil à partir duquel ils grèvent excessivement ses finances, et que le canton assume l'ensemble des frais au-delà de ce seuil.

Article 23a, alinéa 2 : il s'agit en l'occurrence de définir les décharges communales au sens de l'alinéa 1. L'alinéa reprend pour cela les critères énoncés par le droit fédéral à l'article 32e, alinéa 3, lettre *b* LPE.

Article 23a, alinéa 3 : le Conseil-exécutif se voit confier le soin d'établir la réglementation de la charge financière supportable par une commune pour l'assainissement de sa décharge. Il lui est cependant imposé de tenir compte, pour définir la valeur-seuil correspondante, du nombre d'habitants ainsi que de la force fiscale de la commune.

Article 23b

Le canton bénéficiera d'une hypothèque légale pour les créances en rapport avec l'investigation, la surveillance et l'assainissement d'un site pollué qui naissent pour lui à l'égard des propriétaires de l'immeuble concerné. Cette hypothèque couvre dans tous les cas les coûts imputés au propriétaire en tant que perturbateur par situation. Si celui-ci est également le perturbateur par comportement, elle couvre également les frais qui lui sont imputés à ce titre.

L'hypothèque légale existe indépendamment de toute inscription au registre foncier (art. 109 de la loi du 28 mai 1911 sur l'introduction du Code civil suisse, LiCCS²¹). Elle s'éteint cependant si l'OED ne la fait pas inscrire au registre foncier dans un délai de six mois à compter de l'entrée en force de la décision fixant la répartition des coûts (art. 109d, al. 1, lit. a LiCCS). L'hypothèque légale du canton est privilégiée par rapport à d'autres hypothèques légales et à tous les autres droits de gage (art. 109e, al. 1 LiCCS).

Article 25

Article 25, alinéa 1 : deux adaptations sont effectuées, qui ne changent rien quant au fond. D'une part, la formulation de l'article 9, alinéa 1 LD est reprise. Alors qu'il y est question d'« installations de traitement des déchets urbains », l'article 25, alinéa 1 parlait quant à lui d'« usines d'incinération des déchets urbains ». Cette distinction n'est pas judicieuse. D'autre part, une adaptation à l'OLED est également effectuée. Les décharges bioactives mentionnées dans l'OTD correspondent aux décharges de type E dans l'OLED.

Article 25, alinéa 2 : il est impératif d'augmenter la taxe sur les déchets pour financer l'assainissement des installations de tir. Si la pratique actuelle est maintenue (cf. ci-dessus ch. 2.1), le canton devra prendre en charge des coûts d'environ 60 millions de francs. L'assainissement devant être achevé dans un délai de 25 ans (une génération), environ 2,5 millions de francs seront nécessaires chaque année. Pour chaque franc de taxe sur les déchets (franc par tonne de déchets livrés), les recettes sont d'environ 600 000 francs par an. Pour couvrir les besoins financiers, la taxe sur les déchets doit ainsi être augmentée d'au moins quatre francs. Le Fonds pour la gestion des déchets devant par ailleurs servir à prendre en charge d'autres frais, et notamment les frais découlant de la disposition pour les cas de rigueur visant à assurer le financement de l'assainissement des décharges communales (cf. art. 23a et art. 27, al. 1, lit. e LD), la taxe sur les déchets doit passer de cinq à dix francs par tonne de déchets livrés. Cette hausse permet de générer des recettes supplémentaires d'environ trois millions de francs par an.

Lorsque ces recettes supplémentaires ne seront plus nécessaires, la taxe sur les déchets pourra être réduite. Pour éviter alors une nouvelle procédure législative, la loi fixe désormais un cadre pour le montant de la taxe. Le minimum de cinq francs correspond au montant actuel, et le maximum de dix francs se réfère aux fonds nécessaires pour assainir les installations de tir et les autres sites contaminés au cours des années à venir.

Il convient dans ce contexte de rappeler qu'une telle fluctuation du montant de la taxe n'est pas exceptionnelle. Par le passé, la taxe sur les déchets a déjà été nettement supérieure à la limite de dix francs prévue ici : lors de son introduction en 1995, elle s'élevait à 15 francs par tonne pour les déchets traités par les usines d'incinération des ordures ménagères, et à 25 francs par tonne pour les déchets entreposés dans les décharges bioactives (aujourd'hui décharges de type E). Elle a été abaissée en 2001 de 25 francs à 5 francs par tonne pour les déchets entreposés dans les décharges bioactives, et, en 2008, de 15 à 5 francs par tonne pour les déchets traités dans les usines d'incinération des ordures ménagères.

La compétence pour fixer le montant de la taxe, dans le cadre défini, est déléguée au Conseil-exécutif. Celui-ci devra s'appuyer pour cela sur les dépenses à attendre pour le Fonds de gestion des déchets au cours des prochaines années.

Article 25, alinéa 3 : pour plus de clarté, « Elle » est remplacé par « La taxe sur les déchets ». En outre, « détenteurs ou détentrices » et « exploitants ou exploitantes » sont remplacés respectivement par « détenteurs et détentrices » et « exploitants et exploitantes ». Ces modifications ne changent rien quant au fond.

Article 26

Article 26, alinéa 3 : le Fonds pour la gestion des déchets était jusqu'ici plafonné à cinq millions de francs. Cette limitation complique la gestion du fonds, et est donc abrogée. Les projets d'assainissement de sites contaminés sont extrêmement complexes et difficilement plani-

²¹ RSB 211.1

fiables dans le temps. Or, des retards dans la réalisation des projets entraînent des reports des versements, et rendent ainsi inévitable l'accumulation provisoire de moyens dans le fonds. La situation va encore se détériorer. L'article 25, alinéa 2 LD autorisant un doublement de la taxe sur les déchets, les sommes placées dans le fonds devraient augmenter au cours des prochaines années. En cas de retard dans des projets d'assainissement, il faut donc s'attendre à ce que le plafond fixé à cinq millions de francs soit à l'avenir dépassé plus rapidement encore.

Il convient ici aussi de rappeler que le fonds n'a pas toujours été plafonné. Lorsqu'il a été créé en 1995, aucune limite supérieure n'était prévue. En 2003, lors de son introduction, le plafonnement avait été fixé à dix millions de francs, et ce n'est qu'en 2008 que cette limite a été abaissée à cinq millions. L'introduction puis la diminution du plafonnement ont ainsi été effectuées au même rythme que les baisses de la taxe sur les déchets, et il est également cohérent qu'avec l'augmentation de la taxe, le fonds soit à nouveau affranchi de tout plafonnement.

Article 26, alinéa 4 : modification purement rédactionnelle qui ne concerne que le texte allemand.

Article 27

Article 27, alinéa 1, lettre b : les renvois aux articles 11 et 21 LD sont adaptés conformément à la nouvelle technique législative (l'alinéa unique d'un article est désormais désigné par l'expression « alinéa 1 »). Cette adaptation ne change rien quant au fond.

Article 27, alinéa 1, lettre d : il s'agit uniquement d'une adaptation terminologique en rapport avec la loi sur la protection de l'environnement. Il est ainsi également fait mention, désormais, de la surveillance des sites pollués. Quant au fond, cette modification ne change rien (cf. ci-dessus le commentaire de l'art. 23, al. 1 LD).

Article 27, alinéa 1, lettre e : cette règle est en rapport avec la nouvelle disposition pour les cas de rigueur visant à assurer le financement de l'assainissement des décharges communales (art. 23a LD). Les frais assumés par le canton en cas de charge financière excessive pour les communes seront désormais financés au moyen du Fonds pour la gestion des déchets.

Article 27, alinéa 1, lettre f : les communes sont désormais tenues d'exploiter un centre collecteur pour les déchets collectés séparément (art. 10, al. 2, lit. d LD). Elles peuvent pour cela se joindre à d'autres communes, en exploitant centre collecteur commun. Du point de vue de la qualité des centres collecteurs, une telle régionalisation peut même être souhaitable, en particulier pour les petites communes. Partant, le canton veut avoir recours aux moyens du Fonds pour la gestion des déchets pour aider les communes à planifier des centres collecteurs communs. L'objectif n'est pas que le canton paie la construction ou l'exploitation et l'entretien de centres collecteurs ; cela est et demeure la tâche des communes. Le canton peut cependant financer des études, des examens et d'autres travaux de planification permettant à une solution régionale de voir le jour. Comme il ne s'agit pas à proprement parler d'études, de travaux de planification et de mesures d'information du canton, l'article 27, alinéa 1, lettre a LD ne constitue pas une base légale suffisante. Une nouvelle disposition est donc créée pour autoriser explicitement le canton à utiliser des moyens du fonds pour aider les communes à planifier des centres collecteurs communs.

Article 29

Cf. commentaire de l'article 15 LD.

Article 35

Cf. commentaire de l'article 15 LD.

Article 36

Article 36, alinéa 1, lettre c : cf. commentaire de l'article 15 LD.

Article 36, alinéa 2 : il s'agit uniquement d'une adaptation à la technique législative.

Article 37, alinéa 1, lettre a1

De nombreuses poubelles sont à disposition dans l'espace public. Celles-ci sont prévues pour l'élimination des déchets des passants et non pas pour celle des déchets urbains. Les déchets urbains sont à éliminer dans des récipients taxés. La plupart des poubelles publiques sont gérées par les communes, et l'élimination des déchets urbains dans ces poubelles, qui permet d'éviter de payer la taxe d'élimination, est généralement punissable selon le droit communal.

Quelques poubelles publiques (les poubelles situées sur les aires d'autoroute notamment, en application de l'article 8 OD) sont cependant gérées par le canton. Or selon le droit en vigueur, l'élimination de déchets urbains dans ces poubelles n'est pas punissable. Telle est la conclusion à laquelle est parvenue la Chambre d'accusation de la Cour suprême du canton de Berne.²² Les dispositions pénales communales ne sont pas applicables aux poubelles cantonales, et aucune norme pénale cantonale n'existe en la matière. Comme ces déchets sont en un sens abandonnés dans un centre collecteur, et non pas en dehors, l'article 37, alinéa 1, lettre a LD n'est pas applicable. Pour combler cette lacune juridique, il est prévu d'intégrer à la loi une disposition pénale interdisant d'éliminer dans les poubelles publiques du canton des déchets produits par les ménages ou les entreprises.

Article 109 LiCCS

Article 109, alinéa 1, lettre *g* LiCCS : une nouvelle lettre *h* étant ajoutée, le point final est remplacé par un point-virgule.

Article 109, alinéa 1, lettre *h* LiCCS : l'article 109 LiCCS contient une liste de l'ensemble des hypothèques légales prévues par les lois spéciales en faveur du canton. L'hypothèque légale prévue au nouvel article 23b LD est donc ajoutée à cette liste.

Article 11 LCAB

Article 11, alinéa 2, lettre *b* LCAB : cf. le commentaire de l'article 15 LD. Plutôt que d'utiliser l'expression « sous-produits animaux dangereux », il est recouru à la systématique de l'OESPA. Comme l'indique l'article 4 OESPA, la catégorie 1, détaillée à l'article 5 OESPA, est la catégorie de sous-produits animaux présentant le risque sanitaire le plus élevé. Cette modification ne change rien quant au fond.

5. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Le programme gouvernemental de législature 2015-2018 a adopté le développement durable comme ligne directrice. Celui-ci a pour objectif de préserver à long terme les bases naturelles de la vie, de satisfaire les besoins essentiels et de garantir au mieux la qualité de vie des générations actuelles et futures. Il s'agit de remédier aux atteintes portées à l'environnement, de manière à ce que les générations futures n'aient pas à payer le prix de notre bien-être. L'assainissement des installations de tir et la garantie de son financement s'inscrivent dans ce cadre. Une gestion des déchets optimisée, avec un cycle des matières autant que possible en boucle fermée, permet une utilisation plus rationnelle des ressources naturelles, et apporte ainsi une contribution importante au développement durable. La préservation des ressources naturelles constitue en outre l'un des neuf objectifs du programme gouvernemental de législature. La présente révision de la loi sur les déchets correspond donc à ce programme ; elle est d'ailleurs explicitement prévue dans le cadre de l'objectif 5 (préserver les ressources naturelles).

6. Répercussions financières

Le présent projet n'entraîne pas de nouveaux coûts pour la caisse générale de l'Etat. Le nouvel article 3, alinéa 2 LD stipule que le canton s'investit pour l'obtention et l'utilisation de ma-

²² Décision du 14 janvier 2009 de la Chambre d'accusation de la Cour suprême du canton de Berne, CA n° 2008/467.

tières premières secondaires ainsi que dans la lutte contre l'abandon de déchets sur la voie publique, mais cette action doit être menée avec les ressources humaines à disposition. Aucun nouveau moyen financier n'est demandé, et aucune aide financière ne peut être versée dans ce domaine.

La disposition pour les cas de rigueur (art. 23a LD) prévoit que le canton assume les frais d'assainissement des décharges communales dans la mesure où ces frais grèvent excessivement les finances d'une commune. Cet engagement du canton n'est cependant pas financé par la caisse générale de l'Etat, mais en ayant recours au Fonds pour la gestion des déchets. Celui-ci est alimenté par les exploitants d'usines d'incinération des déchets urbains ou de décharges de type E (anciennement décharges bioactives), par le biais d'une taxe sur les déchets. En outre, cette disposition pour les cas de rigueur ne devrait s'appliquer que dans quelques cas exceptionnels. Leur nombre dépendra également de la valeur-seuil qui doit être définie par le Conseil-exécutif. La décharge de Moutier constitue actuellement le seul cas connu. Selon une estimation, le Fonds pour la gestion des déchets devrait verser entre cinq et dix millions de francs pour son assainissement. Ici aussi le montant définitif dépendra de la valeur-seuil définie par le Conseil-exécutif.

L'obligation d'assainir les installations de tir découle du droit fédéral. Les coûts induits par cet assainissement existent ainsi indépendamment du présent projet. Selon la pratique actuelle, une grande partie de ces coûts sont financés au moyen du Fonds pour la gestion des déchets. Ici encore, la caisse générale de l'Etat n'est donc pas concernée. La pratique actuelle étant conservée, rien ne change en principe sur le plan du financement. Pour assurer la pérennité de ce financement au moyen du Fonds pour la gestion des déchets, il est cependant nécessaire d'augmenter la taxe sur les déchets à hauteur de cinq francs supplémentaires par tonne de déchets livrés. Ceci signifie, pour un sac poubelle de 35 litres, une hausse de 2,5 centimes. Ceux qui livrent directement leurs déchets dans des usines d'incinération des ordures ménagères doivent s'attendre à une augmentation des coûts d'environ trois pour cent. Un ménage utilisant un sac poubelle de 35 litres par semaine verrait ainsi ses dépenses augmenter de 1,30 franc par année. Pour une entreprise livrant directement ses déchets et payant actuellement 1000 francs par an de taxes d'élimination (ce qui correspond à environ six tonnes de déchets), les coûts supplémentaires s'élèveraient à environ 30 francs par an.

L'aide que le canton prévoit d'apporter aux communes dans le cadre de la planification de centres collecteurs communs pour les déchets collectés séparément est également financée au moyen du Fonds pour la gestion des déchets. Il faut ici s'attendre à des coûts de 10 000 à 50 000 francs par an.

7. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le projet n'a pas de conséquences pour l'organisation. En ce qui concerne le personnel, le conseil supplémentaire et l'aide aux communes (abandon de déchets sur la voie publique, planification de centres collecteurs communs) entraînent une charge de travail supplémentaire pour l'OED. Celle-ci reste cependant modeste, et sera par ailleurs compensée par la diminution de travail qu'entraînera pour l'OED la révision de l'ordonnance cantonale sur les déchets. Cette dernière doit également être adaptée parallèlement à la loi sur les déchets. Il est en l'occurrence notamment prévu que l'autorité d'octroi du permis de construire et non plus l'OED soit responsable de la déclaration des voies d'élimination ou plutôt du plan d'élimination, ce qui permettra d'alléger la charge de l'OED. Les deux projets s'équilibrant, ils n'ont donc pas de conséquences sur le personnel.

8. Répercussions sur les communes

Le système actuel de répartition des coûts d'assainissement des installations de tir étant conservé, rien ne change à ce niveau pour les communes. En tant que perturbateurs par situation, les communes-sièges doivent généralement prendre en charge 20 pour cent des coûts.

Les communes sont désormais tenues d'exploiter, seules ou avec d'autres communes, un centre collecteur pour les déchets collectés séparément. Elles peuvent également confier l'exploitation du centre collecteur à une entreprise privée. De nombreuses communes

s'acquittent aujourd'hui déjà de cette tâche, et cette nouvelle exigence est donc pour elles sans conséquence financière. Pour les petites communes en revanche, l'exploitation d'un centre collecteur représente une charge importante. Il est donc indiqué pour elles d'avoir recours à un centre collecteur commun pour la collecte des déchets urbains valorisables comme le verre, le papier, le carton, les métaux, les déchets verts et les textiles. En exploitant de tels centres régionaux, les communes peuvent réduire de manière significative les frais de la collecte séparée.

9. Répercussions sur l'économie

Le projet n'a pas de répercussions sur l'économie. Les sites pollués doivent être assainis de toute manière, et le présent projet n'entraîne ainsi pas de nouveaux coûts pour l'économie. Une augmentation de la taxe sur les déchets est toutefois indispensable pour financer ces assainissements. Une hausse de la taxe sur les déchets de cinq francs supplémentaires par tonne de déchets livrés implique une hausse de taxe de 2,5 centimes pour un sac poubelle de 35 litres. Ceux qui livrent directement leurs déchets dans des usines d'incinération des ordures ménagères doivent s'attendre à une augmentation des coûts d'environ trois pour cent.

10. Résultat de la procédure de consultation

La procédure de consultation portant sur la modification de la LD a été menée entre fin janvier et fin avril 2016. Un total d'environ 50 commentaires nous ont été transmis ; 20 participants à la procédure de consultation ont renoncé à communiquer une prise de position ou ont salué le projet sans réserves. Les autres participants ont soumis différentes propositions et formulé différentes demandes. Nul n'a contesté cependant la révision ni n'a demandé d'y renoncer.

Le résumé ci-dessous présente un aperçu des thèmes les plus importants abordés dans la procédure de consultation et il explique s'il a été possible de répondre aux demandes dans le présent projet, et dans quelle mesure.

a) Augmentation de la taxe sur les déchets (art. 25, al. 2 LD)

L'augmentation prévue de la taxe sur les déchets était contestée. Tandis que notamment le PS, le PLR, les villes de Bienne et de Berne, les PME Bernoises, l'Union du commerce et de l'industrie du canton de Berne ainsi que différentes entreprises d'élimination rejettent cette augmentation, les Verts, les Verts libéraux, le PBD, l'Association des communes bernoises ainsi que les communes de Thoune et de Muri entre autres l'approuvent. Les opposants justifient leur rejet en premier lieu par le fait que le financement de l'assainissement des stands de tir au moyen du Fonds pour la gestion des déchets est contraire au principe du pollueur-payeur. Cependant, le Fonds finance uniquement les frais non couverts, qui ne peuvent pas être pris en charge par ceux qui en sont à l'origine. D'après la définition qui en est donnée, ces frais non couverts ne peuvent pas être transférés sur la base du principe du pollueur-payeur. Cette critique n'étant donc pas pertinente, l'augmentation prévue de la taxe sur les déchets est maintenue.

L'Association bernoise sportive de tir et l'UDC approuvent en principe l'augmentation de la taxe sur les déchets. Ils proposent cependant de fixer la durée d'assainissement des stands de tir non pas à 25 ans, mais à 50 ans. Cet allongement permettrait de réduire l'augmentation de la taxe. Un report de l'assainissement des stands de tir au-delà d'une génération n'est certes pas exclu, mais ne devrait pas être fixé comme objectif, car cela encouragerait d'autres reports. Reporter l'assainissement sur les générations futures ne serait pas juste. C'est pourquoi une augmentation de la taxe de dix francs au maximum est maintenue.

Certaines communes demandent une participation plus élevée de la Confédération aux frais d'assainissement des stands de tir, mais cela ne relève pas de la compétence du canton. En revanche, la taxe perçue sur chaque coup tiré demandée par le PS et la commune de Köniz relèverait en principe de la compétence du canton. D'un point de vue politique, cette demande n'avait cependant aucune chance d'aboutir (voir ci-dessus ch. 1 et 2.1).

Aucune autre possibilité de financement de l'assainissement des installations de tir n'est proposée dans le cadre de la procédure de consultation. L'on n'en voit d'ailleurs aucune autre. Si

la taxe sur les déchets n'est pas augmentée, l'assainissement des sites pollués pourrait donc tôt ou tard se trouver dans l'impasse. Personne ne devrait y avoir de l'intérêt.

b) Cas de rigueur (art. 23a LD)

L'introduction d'une disposition pour les cas de rigueur a remporté une large adhésion dans le cadre de la procédure de consultation. Seule l'Union du commerce et de l'industrie du canton de Berne l'a rejetée en raison du possible changement de canton de la commune de Moutier. La disposition pour les cas de rigueur est donc maintenue. La demande du Tribunal administratif est cependant prise en considération et le titre de l'article « Cas de rigueur » est modifié en « Charge financière excessive ».

c) Hypothèque légale (art. 23b LD)

Nul n'a contesté l'introduction d'une hypothèque légale dans le cadre de la procédure de consultation.

d) Economie circulaire et abandon de déchets sur la voie publique (art. 3, al. 2 LD)

Ces dispositions ont été globalement bien accueillies. Quelques communes ont demandé une participation financière du canton, ce qui n'est cependant pas réaliste compte tenu de la politique financière actuelle. C'est pourquoi il y est renoncé.

Dans leur prise de position, les Verts demandent que l'article 3, alinéa 2 LD oblige le canton à utiliser des matières premières secondaires pour ses projets de construction. Par rapport à la formulation figurant dans le projet mis en consultation cela paraît cependant trop restreint. En effet, l'obtention de matières premières secondaires ainsi que l'utilisation de matières premières secondaires par des tiers passent ainsi à la trappe. L'article 3, alinéa 2 LD est donc maintenu tel quel. Il implique notamment que le canton veille, sur ses chantiers, à utiliser autant de matières premières secondaires que possible (voir ci-dessus le commentaire de l'art. 3, al. 2, lit. a LD).

e) Centre collecteur pour les déchets collectés séparément (art. 10, al. 2, lit. d LD)

La nouvelle disposition concernant centre collecteur pour les déchets collectés séparément a été acceptée à une large majorité. Seule l'Union du commerce et de l'industrie du canton de Berne a rejeté une norme contraignante pour l'exploitation d'un centre collecteur. La nouvelle disposition est donc maintenue. Certaines communes et l'Association des communes bernoises ont déposé quelques demandes de modification et de précision. Celles-ci n'ont pas été prises en considération dans le projet. Pour les déchets collectés séparément notamment, une obligation pour un système d'apport dans les centres collecteurs est délibérément ancrée dans la loi. Parallèlement, un système de ramassage est toujours possible. Aujourd'hui déjà, le papier est réuni au moyen d'un système de ramassage et parallèlement un conteneur à papier est mis à disposition dans les centres collecteurs (système d'apport).

f) Plafonnement du Fonds pour la gestion des déchets (art. 26, al. 3 LD)

La suppression du plafond de cinq millions de francs pour le Fonds n'a soulevé aucune critique. Seule l'Association des communes bernoises a demandé un relèvement du plafond. Un tel plafond n'est cependant pas nécessaire. S'il y a beaucoup d'argent dans le Fonds pour la gestion des déchets, le Conseil-exécutif peut réduire la taxe sur les déchets dans son ordonnance.

g) Soutien financier pour les centres collecteurs communs (art. 27, al. 1, lit. f LD)

L'utilisation des moyens du Fonds pour un soutien financier aux communes en matière de planification de centres collecteurs communs n'a soulevé aucune critique. Les Verts notamment ainsi que les villes de Berne et de Bienne ont toutefois demandé une formulation plus ouverte. Les adaptations demandées n'étaient cependant pas en adéquation avec l'objectif visé par la nouvelle disposition, à savoir de promouvoir la collaboration entre les communes. C'est la raison pour laquelle ces demandes n'ont pas été prises en considération.

h) Nouveau fait punissable (art. 37, al. 1, lit. a1 LD)

Nul n'a contesté le nouveau fait punissable.

i) Divers

Dans sa prise de position, le PBD se montre déçu des efforts à ses yeux insuffisants du Conseil-exécutif pour recycler de manière appropriée le phosphore des stations d'épuration et les protéines des sous-produits animaux. La Confédération a déjà pris en compte les déchets riches en phosphore à l'article 15 OLED : à l'alinéa 1 en ce qui concerne entre autres les stations d'épuration, et à l'alinéa 2 en ce qui concerne les farines animales et les poudres d'os. Le canton est donc d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'intervenir à ce niveau.

Après la procédure de consultation, le nouvel article 19a concernant les stands de tir a été intégré au projet, et ce parce que l'OED avait tout d'abord tenté d'amener la Confédération à prescrire l'installation de systèmes pare-balles dans ses directives techniques. La Confédération l'ayant refusé dans sa lettre du 1^{er} juillet 2016, en renvoyant entre autres à la compétence des cantons dans le domaine de la protection de l'environnement, l'obligation d'équiper les stands de tir de systèmes pare-balles a été intégrée à la présente révision de la loi sur les déchets.

Enfin, au niveau fédéral, l'OTD a été remplacée début 2016 par l'OED. La loi sur les déchets a par conséquent été adaptée à la nouvelle OLED après la procédure de consultation, en particulier en ce qui concerne la terminologie.

Berne, le 21 décembre 2016

Au nom du Conseil-exécutif,
la présidente: *Simon*
le chancelier: *Auer*

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission

ACE N° 172

2014_09_TTE_Loi sur les déchets_LD_200/2014/9

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
	Loi sur les déchets (LD)		
	<i>Le Grand Conseil du canton de Berne, sur proposition du Conseil-exécutif, arrête:</i>		
	I.		
	L'acte législatif 822.1 intitulé Loi sur les déchets du 18.06.2003 (LD) (état au 01.07.2008) est modifié comme suit:		
Art. 3 Prestations du canton	Art. 3 al. 2 (nouv.) ² Il s'investit en particulier en faveur de a l'obtention et l'utilisation de matières premières secondaires, b la lutte contre l'abandon de déchets sur la voie publique.		
Art. 10 Obligation des communes ² Elles s'acquittent de cette obligation en particulier	Art. 10 al. 2 ² Elles s'acquittent de cette obligation en particulier		

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
b en prescrivant que les déchets urbains valorisables tels que le verre, le papier, le carton, les métaux et les textiles soient autant que possible collectés et valorisés séparément; c en organisant le compostage des déchets organiques lorsque leurs détenteurs ou leurs détentrices ne peuvent les valoriser eux-mêmes.	b (mod.) en prescrivant que les déchets urbains valorisables tels que le verre, le papier, le carton, les métaux-, <u>les déchets verts</u> et les textiles soient autant que possible collectés <u>séparément</u> et <u>valorisés</u>-séparément<u>fassent l'objet d'une valorisation matière</u>; c Abrogé(e). d (nouv.) en exploitant, seules ou avec d'autres communes, un centre collecteur pour les déchets collectés séparément. L'exploitation du centre collecteur peut être confiée à une entreprise privée.		
Art. 14 Déchets de chantier ¹ Quiconque effectue des travaux de construction ou de démolition doit trier les déchets de chantier sur place ou, si les conditions d'exploitation ne le permettent pas, dans une installation appropriée, et les éliminer conformément aux prescriptions. Les attestations d'élimination doivent être conservées durant trois ans.	Art. 14 al. 1 (mod.), al. 2 (mod.) ¹ Quiconque effectue des travaux de construction ou de démolition doit trier et éliminer les déchets de chantier sur place ou, si les conditions d'exploitation ne le permettent pas, dans une installation appropriée, et les éliminer conformément aux prescriptions. Les attestations d'élimination doivent être conservées durant trois ans.		

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
² Les travaux de construction ou de démolition d'une certaine importance ou situés dans des sites pollués ne seront effectués qu'après approbation de la déclaration des voies d'élimination par l'autorité compétente.	² Les travaux de construction ou de démolition d'une certaine importance ou situés dans des sites pollués <u>suivants</u> ne seront effectués qu'après approbation de la déclaration des voies <u>du plan</u> d'élimination par l'autorité compétente-; a (nouv.) les travaux de construction d'une certaine importance; b (nouv.) les travaux de construction pour lesquels il faut s'attendre à des déchets de chantier contenant des polluants dangereux pour l'environnement ou pour la santé; c (nouv.) les travaux de construction sur des sites pollués.		
Art. 15 Déchets animaux ¹ Pour les déchets animaux, les dispositions de l'ordonnance fédérale du 23 juin 2004 concernant l'élimination des sous-produits animaux (OESPA)¹⁾ et de la législation cantonale sur les épizooties sont applicables.	Art. 15 al. 1 (mod.), al. 2 (mod.), al. 3 (mod.) Déchets<u>Sous-produits</u> animaux (Titre mod.) ¹ Pour les déchets<u>sous-produits</u> animaux, les dispositions de l'ordonnance <u>l'ordonnance</u> fédérale du 23 juin 2004 <u>25 mai 2011</u> concernant l'élimination des sous-produits animaux (OESPA)²⁾ et de la législation cantonale sur les épizooties sont applicables.		

¹⁾ RS 916.441.22

²⁾ RS 916.441.22

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
² Les déchets animaux sont remis au centre collecteur communal ou aux entreprises d'élimination désignées par le canton. ³ Les communes exploitent des centres collecteurs de déchets animaux.	² Les déchets<u>sous-produits</u> animaux sont remis au centre collecteur communal ou aux entreprises d'élimination désignées par le canton. ³ Les communes exploitent des centres collecteurs de déchets<u>sous-produits</u> animaux.		
Art. 18 Exceptions ¹ Sont exemptées d'une autorisation d'exploiter les installations de traitement des déchets a qui sont subordonnées à l'octroi d'une autorisation d'exploiter en vertu de la législation fédérale sur la protection de l'environnement; b qui, de par la quantité, la nature ou le mode d'élimination des déchets qu'elles traitent, n'ont guère d'impact sur l'environnement.	Art. 18 al. 1 (mod.) ¹ Sont exemptées d'une autorisation d'exploiter les installations de traitement des déchets<u>cantonale d'exploiter:</u> a (mod.) <u>les installations de traitement des déchets</u> qui sont subordonnées à l'octroi d'une autorisation d'exploiter en vertu de la législation fédérale sur la protection de l'environnement; b (mod.) <u>les installations de traitement des déchets</u> qui, de par la quantité, la nature ou le mode d'élimination des déchets qu'elles traitent, n'ont guère d'impact sur l'environnement-; c (nouv.) les entreprises qui détruisent leurs propres résidus de production explosifs conformément à la loi fédérale du 25 mars 1977 sur les substances explosibles (loi sur les explosifs, LExpl)¹⁾.		

¹⁾ RS 941.41

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
	Titre après Art. 19 (nouv.) <i>3a Stands de tir</i>		
	Art. 19a (nouv.) ¹ Les stands de tir qui ne poursuivent pas un but essentiellement commercial seront fermés après le 31 décembre 2020 s'ils ne sont pas équipés d'un système pare-balles correspondant à l'état de la technique.	Art. 19a al. 2 (nouv.) ² Cette disposition n'est pas applicable aux stands de tir qui remplissent les conditions d'obtention de subventions fédérales au sens de l'article 32e LPE ¹⁾ .	
Art. 22 Déchets animaux ¹ Les coûts occasionnés au canton par l'élimination des déchets animaux sont mis à la charge des centres collecteurs communaux au prorata des quantités annuelles de déchets collectées dans leur zone d'apport et acheminées vers les entreprises d'élimination.	Art. 22 al. 1 (mod.) Déchets <u>Sous-produits</u> animaux (Titre mod.) ¹ Les coûts occasionnés au canton par l'élimination des déchets <u>de sous-produits</u> animaux sont mis à la charge des centres collecteurs communaux au prorata des quantités annuelles de déchets collectées dans leur zone d'apport et acheminées vers les entreprises d'élimination.		
Art. 23 Sites pollués	Art. 23 al. 1 (mod.) Sites pollués <u>1. Frais non couverts</u> (Titre mod.)		

¹⁾ RS 814.01

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
¹ Les frais liés à l'analyse d'un site pollué ou à l'assainissement d'un site contaminé sont à la charge du canton, si ceux qui sont à l'origine de la pollution ou de la contamination ne sont pas identifiables ou sont insolubles.	¹ Les frais liés à l'analyse d'un site pollué ou à l'investigation, à la surveillance et à l'assainissement d'un site contaminé ou pollué sont à la charge du canton, si ceux qui sont à l'origine de la pollution ou de la contamination ne sont pas identifiables ou sont insolubles.		
	Art. 23a (nouv.) 2. Charge financière excessive ¹ Le canton assume les frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement des décharges communales dans la mesure où ces frais grèvent excessivement les finances de la commune concernée. ² Les décharges communales, au sens de l'alinéa 1, sont des sites a qui ont servi en grande partie au stockage définitif des déchets urbains et b sur lesquels plus aucun déchet n'a été déposé après le 1^{er} février 2001. ³ Le Conseil-exécutif détermine par voie d'ordonnance dans quels cas les frais grèvent excessivement les finances d'une commune. Il définit pour ce faire une valeur-seuil, qui prend en compte notamment le nombre d'habitants et la force fiscale.		

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
	Art. 23b (nouv.) 3. Hypothèque légale ¹ Pour les créances en rapport avec l'investigation, la surveillance et l'assainissement d'un site pollué qui naissent pour le canton à l'égard des propriétaires de l'immeuble concerné, il existe en faveur du canton une hypothèque légale au sens de l'article 109, alinéa 1, lettre h de la loi du 28 mai 1911 sur l'introduction du Code civil suisse (LiCCS)¹⁾.		
Art. 25 Taxe sur les déchets ¹ Une taxe sur les déchets est due au canton par les exploitants et exploitantes d'usines d'incinération des déchets urbains ou de décharges bioactives. ² La taxe sur les déchets s'élève à cinq francs par tonne de déchets livrés.	Art. 25 al. 1 (mod.), al. 2 (mod.), al. 3 (mod.) ¹ Une taxe sur les déchets est due au canton par les exploitants et exploitantes d'usines d'incinération <u>d'installations de traitement</u> des déchets urbains ou de décharges bioactives <u>de type E</u>. ² La taxe sur les déchets s'élève <u>s'élève au minimum à cinq francs et au maximum à dix francs</u> par tonne de déchets livrés. <u>Le Conseil-exécutif fixe son montant par voie d'ordonnance.</u>		

¹⁾ RSB 211.1

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
³ Elle est également due lorsque les détenteurs ou détentrices de déchets les éliminent dans des installations extracantonales; au besoin, le canton convient avec les exploitants ou exploitantes de ces installations qu'ils perçoivent cette taxe directement auprès de leurs clients.	³ Elle La taxe sur les déchets est également due lorsque les détenteurs ou et détentrices de déchets les éliminent dans des installations extracantonales; au besoin, le canton convient avec les exploitants ou et exploitantes de ces installations qu'ils perçoivent cette taxe directement auprès de leurs clients.		
Art. 26 Fonds pour la gestion des déchets ³ Il est plafonné à cinq millions de francs. ⁴ Ses avoirs portent des intérêts qui lui sont acquis.	Art. 26 al. 3 (abrog.) ³ Abrogé(e). ⁴ Ne concerne que le texte allemand.		
Art. 27 Affectation des moyens du Fonds ¹ Les moyens financiers dont dispose le Fonds sont utilisés pour b couvrir les frais d'élimination occasionnés au canton au sens des articles 11, lettre b, 13, alinéa 1, et 21; d financer l'analyse de sites pollués et l'assainissement de sites contaminés si ceux qui sont à l'origine de la pollution ou de la contamination ne sont pas identifiables ou sont insolvables.	Art. 27 al. 1 ¹ Les moyens financiers dont dispose le Fonds sont utilisés pour b (mod.) couvrir les frais d'élimination occasionnés au canton au sens des articles 11,- <u>alinéa 1</u>, lettre b, 13, alinéa 1, et 21, <u>alinéa 1</u>; d (mod.) financer l'analyse de sites pollués l'investigation, la surveillance et l'assainissement de sites contaminés pollués, si ceux qui sont à l'origine de la pollution ou de la contamination ne sont pas identifiables ou sont insolvables-;		

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
	e (nouv.) financer l'investigation, la surveillance et l'assainissement des décharges communales, dans la mesure où ces frais grèvent excessivement les finances des communes concernées; f (nouv.) couvrir les frais occasionnés au canton par l'aide apportée aux communes en matière de planification de centres collecteurs communs pour les déchets collectés séparément.		
Art. 29 Communes ² Elles exécutent en particulier les prescriptions relatives aux déchets suivants: d déchets animaux (art. 15),	Art. 29 al. 2 ² Elles exécutent en particulier les prescriptions relatives aux déchets suivants: d (mod.) déchets<u>sous-produits</u> animaux (art. 15),		
Art. 35 Attribution de tâches cantonales à des particuliers ou à des institutions ² Il peut notamment attribuer a à des entreprises d'élimination appropriées l'élimination des déchets animaux,	Art. 35 al. 2 ² Il peut notamment attribuer a (mod.) à des entreprises d'élimination appropriées l'élimination des déchets<u>sous-produits</u> animaux,		
Art. 36 Ordonnance du Conseil-exécutif	Art. 36 al. 1, al. 2 (mod.)		

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
¹ Le Conseil-exécutif édicte par voie d'ordonnance les prescriptions nécessaires à l'exécution de la présente loi, en particulier celles concernant c l'élimination des déchets animaux (art. 15 et 22), ² Le Conseil-exécutif peut déléguer ces compétences à la Direction concernée.	¹ Le Conseil-exécutif édicte par voie d'ordonnance les prescriptions nécessaires à l'exécution de la présente loi, en particulier celles concernant c (mod.) l'élimination des déchets <u>sous-produits</u> animaux (art. 15 et 22), ² Le Conseil-exécutif peut déléguer ces compétences à la Direction concernée.		
Art. 37 Faits punissables ¹ Sera punie d'une amende de 40'000 francs au plus, à moins que l'infraction ne réunisse les faits constitutifs d'une infraction pénale de droit fédéral, toute personne qui aura intentionnellement	Art. 37 al. 1 ¹ Sera punie d'une amende de 40'000 francs au plus, à moins que l'infraction ne réunisse les faits constitutifs d'une infraction pénale de droit fédéral, toute personne qui aura intentionnellement a1 (nouv.) éliminé dans les poubelles publiques du canton des déchets produits par les ménages ou les entreprises;		
	II.		
	1. L'acte législatif 211.1 intitulé Loi sur l'introduction du Code civil suisse du 28.05.1911 (LiCCS) (état au 01.01.2015) est modifié comme suit:		
Art. 109 3 Hypothèques légales 3.1 En faveur du canton	Art. 109 al. 1		

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
¹ Il existe une hypothèque légale en faveur du canton, indépendamment de toute inscription au registre foncier, pour garantir g le remboursement de subventions ou de prêts conformément à la loi du 7 février 1978 sur l'amélioration de l'offre de logements¹⁾.	¹ Il existe une hypothèque légale en faveur du canton, indépendamment de toute inscription au registre foncier, pour garantir g (mod.) le remboursement de subventions ou de prêts conformément à la loi du 7 février 1978 sur l'amélioration de l'offre de logements²⁾. h (nouv.) les créances qui naissent pour lui en rapport avec l'investigation, la surveillance et l'assainissement d'un site pollué à l'égard des propriétaires de l'immeuble concerné.		
	2. L'acte législatif 910.1 intitulé Loi cantonale sur l'agriculture du 16.06.1997 (LCAB) (état au 01.01.2013) est modifié comme suit:		
Art. 11 Santé des animaux 1. Principe ² Dans la limite de ses compétences en matière d'autorisation de dépenses, le Conseil-exécutif peut conclure avec d'autres cantons, institutions et organisations des accords portant sur	Art. 11 al. 2 ² Dans la limite de ses compétences en matière d'autorisation de dépenses, le Conseil-exécutif peut conclure avec d'autres cantons, institutions et organisations des accords portant sur		

¹⁾ RSB 854.1

²⁾ RSB 854.1

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
b l'élimination des déchets animaux dangereux dans le respect des règles de la lutte contre les épizooties.	b (mod.) l'élimination des déchets <u>sous-produits animaux dangereux de catégorie 1</u> au sens de l'ordonnance fédérale du 25 mai 2011 concernant l'élimination des <u>sous-produits animaux (OESPA)</u> ¹⁾ , dans le respect des règles de la lutte contre les épizooties.		
	III.		
	<i>Aucune abrogation d'autres actes.</i>		
	IV.		
	La présente modification entre en vigueur le 1 ^{er} janvier 2018.		
	Berne, le 21 décembre 2016 Au nom du Conseil-exécutif, la présidente: Simon le chancelier: Auer Approuvée par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication le XXX	Berne, le 9 février 2017 Au nom de la commission, le président: Kropf	Berne, le 22 février 2017 Au nom du Conseil-exécutif, la présidente: Simon le chancelier: Auer

¹⁾ RS 916.441.22