Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2023
www.fedlex.admin.ch
La version électronique
signée fait foi

ad 20.433

Initiative parlementaire
Développer l'économie circulaire en Suisse

Rapport du 31 octobre 2022 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national

Avis du Conseil fédéral

du 15 février 2023

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 31 octobre 2022 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national concernant l'initiative parlementaire 20.433 «Développer l'économie circulaire en Suisse»[1].

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

15 février 2023

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

1 FF **2023** 13

Avis

1 Contexte

L'initiative parlementaire 20.433 «Développer l'économie circulaire en Suisse» a été déposée par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) le 19 mai 2020[2]. Elle vise à développer l'économie circulaire, à réduire globalement les nuisances à l'environnement, à rendre l'économie suisse plus performante et à augmenter la sécurité de l'approvisionnement de celle-ci. Une sous-commission a été instituée en vue d'élaborer un projet. Elle a chargé l'administration fédérale de rédiger quelque 30 fiches d'information et rapports[3].

Ouverte par la CEATE-N le 2 novembre 2021, la consultation relative au projet a pris fin le 16 février 2022[4]. Elle a donné lieu à 223 prises de position. L'appréciation générale du projet est positive: 200 participants se félicitent du projet ou de son orientation, 21 n'abordent que des dispositions détaillées et 2 se prononcent expressément contre le projet.

Forte des résultats de la consultation, la CEATE-N a décidé de ne procéder qu'à quelques petites modifications ciblées.

Le projet prévoit de nouvelles bases légales, notamment dans la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)[5]. En outre, des adaptations de la loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne)[6] et de la loi fédérale du 21 juin 2019 sur les marchés publics (LMP)[7] y sont prévues. Lors de sa séance du 31 octobre 2022, la commission a adopté le projet par 17 voix contre 4 et 2 abstentions.

Le 1er décembre 2022, la CEATE-N a transmis son rapport du 31 octobre 2022 au Conseil fédéral pour avis[8].

2 www.parlament.ch > Objets > 20.433.
3 www.parlament.ch > Objets > 20.433 > Lien vers des informations complémentaires > Consultation > Autres rapports.
4 www.parlament.ch > Objets > 20.433 > Lien vers des informations complémentaires > Consultation > Rapport du 2 juin 2022 avec les résultats de la consultation.
5 RS **814.01**
6 RS **730.0**
7 RS **172.056.1**
8 www.fedlex.admin.ch > Feuille fédérale > Éditions de la Feuille fédérale > FF **2023** 13, Initiative parlementaire «Développer l'économie circulaire en Suisse» Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national.

2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral soutient, sur le fond, le but poursuivi par l'initiative parlementaire 20.433, à savoir le développement de l'économie circulaire. La consommation et la production durables constituent un thème préférentiel de sa Stratégie pour le développement durable 2030. Elles vont de pair avec le développement de l'économie circulaire.

Le Conseil fédéral avait d'ailleurs souligné en juin 2020 l'importance de prévoir des mesures spécifiques en la matière, dans le cadre de son rapport sur les mesures de la Confédération pour préserver les ressources et assurer l'avenir de la Suisse[9]. Avant que l'initiative parlementaire ne soit déposée, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) avait d'ailleurs chargé l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) d'élaborer, à l'intention du Conseil fédéral, une base de décision dans le domaine de la préservation des ressources. Par sa décision du 19 juin 2020, le Conseil fédéral a donné au DETEC (OFEV) le mandat de lui soumettre, en collaboration avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (Secrétariat d'État à l'économie) et le Département fédéral des finances (Administration fédérale des finances), des propositions de mesures spécifiques en matière de préservation des ressources et d'économie circulaire. En raison du lien étroit qui unissent ces questions, il est prévu de ne réaliser ce mandat qu'à l'issue des débats sur l'initiative parlementaire 20.433.

Le rapport «Pour une levée des obstacles à l'utilisation efficace des ressources et à la mise en place d'une économie circulaire», adopté le 11 mars 2022 par le Conseil fédéral en réponse au postulat 18.3509 Noser, démontre que les obstacles résultent moins de la surréglementation que d'incitations économiques indésirables et d'une transparence des coûts insuffisante ainsi que de conflits d'objectifs entre les différents biens à protéger voire entre les divers objectifs sociétaux[10]. Il révèle aussi des lacunes dans l'utilisation de solutions durables et innovantes ainsi qu'un manque de sensibilité des acteurs à cette problématique. En outre, selon une étude, l'économie circulaire constitue un sujet prépondérant seulement dans 10 % des entreprises suisses[11].

Dans son rapport «Matières plastiques dans l'environnement» donnant suite aux postulats 18.3196 Thorens Goumaz, 18.3496 Munz, 19.3818 Flach et 19.4355 Groupe PDC, le Conseil fédéral a identifié des potentiels d'amélioration en matière de bouclement du cycle des matières plastiques[12]. Adopté le 23 septembre 2022, ce rapport démontre que la révision de la LPE dont il est question ici crée des bases importantes en vue de combler les lacunes existant dans le domaine.

9 www.bafu.admin.ch > Thèmes > Thème Économie et consommation > Informations pour spécialistes > Mesures de la Confédération pour préserver les ressources.

10 www.admin.ch > Documentation > Communiqués > Communiqué du 11.3.2022 «Renforcer l'économie circulaire et l'utilisation efficace des ressources».

11 Stucki & Wörter (2021): Statusbericht der Schweizer Kreislaufwirtschaft – Erste repräsentative Studie zur Umsetzung der Kreislaufwirtschaft auf Unternehmensebene. Département Gestion de la Haute école spécialisée bernoise, EPF Zurich, Centre de recherches conjoncturelles (KOF) (disponible uniquement en allemand).

12 www.bafu.admin.ch > Thèmes > Thème Déchets > Informations pour spécialistes > Politique des déchets et mesures > Les matières plastiques dans l'environnement.

En ces temps d'insécurité et de difficultés d'approvisionnement croissantes, les solutions d'économie circulaire peuvent contribuer à réduire la dépendance aux importations. Elles permettent par exemple de fournir à l'économie des matériaux obtenus grâce au recyclage ou de prolonger la durée de vie de produits indispensables tels que les ordinateurs et les téléphones portables.

Il y a lieu de prêter une attention particulière à la dimension internationale de la réglementation prévue. Garantir la compatibilité avec les réglementations des principaux partenaires commerciaux, en particulier celles en cours d'élaboration dans l'Union européenne (UE), permet de mettre les entreprises suisses sur un pied d'égalité avec les entreprises européennes et de dynamiser le marché suisse pour les produits et services issus de l'économie circulaire.

Le projet prévoit une combinaison d'instruments articulés autour du principe de subsidiarité et auxquels est associée l'économie privée. Il a rencontré un écho favorable lors de la consultation. S'il le soutient, le Conseil fédéral voit également la nécessité d'y apporter des modifications notamment en raison de certaines nouvelles dispositions, en partie complexes, liées au droit en vigueur. Une fois que le projet et ses dispositions d'exécution seront entrés en vigueur, le Conseil fédéral en évaluera l'efficacité et l'efficience économique dans un délai de cinq ans.

2.1 Création de plateformes aux fins de promouvoir l'économie circulaire et la préservation des ressources

L'art. 10*h*, al. 2, P-LPE permet au Conseil fédéral de mettre sur pied et de gérer ou de soutenir financièrement des plateformes pour promouvoir l'économie circulaire et la préservation des ressources, de concert avec les cantons, les communes, les organisations économiques, scientifiques ou de la société civile. Ces dernières années, plusieurs plateformes et initiatives relatives à l'économie circulaire ont vu le jour. Le Conseil fédéral propose que la Confédération puisse soutenir de telles plateformes, mais non les gérer elle-même, comme le propose la minorité de la commission. La possibilité d'allouer des aides financières est prévue à l'art. 49*a*, al. 1, let. b, P-LPE. Il y a donc lieu de biffer l'art. 10*h*, al. 2, P-LPE.

2.2 Propositions concernant les objectifs en matière de ressources

En vertu de l'art. 10*h*, al. 3, P-LPE, le Conseil fédéral doit notamment indiquer les mesures supplémentaires qu'il juge nécessaire de prendre s'agissant de l'utilisation des ressources naturelles et de l'évolution de l'efficacité dans leur utilisation et proposer des objectifs en matière de ressources. Selon le rapport explicatif, il peut le faire dans le cadre de stratégies, de décisions autonomes ou de messages sur des révisions de lois. Or le Conseil fédéral dispose aujourd'hui déjà de ces compétences. Par conséquent, il propose de suivre la minorité de la commission et de biffer cette partie de la disposition.

2.3 Détermination d'une hiérarchie en matière de valorisation des déchets

La demande élevée de matériaux destinés à la fabrication de biens et à la construction de bâtiments et d'infrastructures excède la quantité de matériaux de recyclage disponible. Le développement de l'économie circulaire et la préservation des ressources nécessitent donc des solutions supplémentaires au recyclage. C'est pourquoi le Conseil fédéral approuve la mention expresse de la notion de réutilisation à l'art. 31*b*, al. 4, P-LPE.

Le Conseil fédéral propose également d'introduire la notion de réutilisation dans la disposition relative à la hiérarchie en matière de valorisation (art. 30*d*, al. 1, P-LPE) et de la mettre sur un pied d'égalité avec la valorisation matière. Cet ajout permettrait en outre d'établir un lien avec l'art. 7, al. 6bis, P-LPE, qui inscrit dans la LPE la notion de «préparation en vue de la réutilisation».

2.4 Monopole sur les déchets urbains

L'art. 31*b*, al. 4, P-LPE permettrait à des prestataires de l'économie privée d'organiser des collectes de déchets urbains sur une base volontaire et sans avoir à obtenir une concession. Cette nouvelle disposition assouplirait ainsi le monopole que détiennent actuellement les cantons sur les déchets urbains. Le Conseil fédéral approuve l'objectif de la disposition, qui est d'ouvrir la voie à des modèles commerciaux innovants. Une certaine libéralisation peut encourager l'innovation. Aussi un assouplissement concernant certaines fractions de déchets pourrait-il contribuer à la mise en place d'une nouvelle infrastructure destinée à leur valorisation matière et améliorer les procédés de recyclage de même que l'utilisation des produits recyclés.

La proposition de la commission pourrait toutefois compliquer la tâche des cantons. En vertu de l'art. 31 LPE en vigueur, ces derniers sont tenus de planifier la gestion de leurs déchets et de définir leurs besoins en installations d'élimination des déchets. La planification de la gestion des déchets a pour objectif, notamment, d'éviter les surcapacités ou les sous-capacités dans les installations d'élimination des déchets et les infrastructures existantes. L'assouplissement du monopole sur les déchets urbains pourrait rendre plus difficiles l'élimination des déchets par les cantons, qui fonctionne bien, ainsi que son financement, aujourd'hui clairement défini. Le risque est que les prestataires privés collectent les fractions de déchets lucratives tandis que les pouvoirs publics doivent assurer l'élimination coûteuse des autres déchets via les taxes de base. Cette répartition pourrait en outre évoluer rapidement en fonction de la situation du marché, ce qui pourrait poser problème du point de vue de la planification et de la sécurité du droit. Dans le cadre de la consultation, les cantons ont expressément indiqué qu'un assouplissement du monopole sur les déchets urbains devait être encadré par des règles claires. L'assouplissement du système actuel doit s'appuyer sur des modèles éprouvés tels que la collecte séparée des bouteilles en PET organisée par le secteur privé. Non seulement ces modèles fonctionnent bien, mais ils sont bien acceptés par la population.

La proposition de la commission met entre autres l'accent sur le domaine des matières plastiques, pour lesquelles aucune collecte séparée n'existe actuellement à l'échelle nationale. Le Parlement a adopté la motion 20.3695 «Doper le recyclage du plastique pour développer l'économie circulaire», déposée par le conseiller national Marcel Dobler, et a ainsi déjà chargé le Conseil fédéral de créer une collecte des déchets plastiques harmonisée à l'échelle nationale. Or, la modification proposée par la commission pourrait déboucher sur des collectes privées organisées différemment selon les régions, ce qui serait contraire à l'objectif d'une collecte harmonisée à l'échelle nationale demandé par la motion Dobler. D'une part, en effet, la mise en place d'une infrastructure nationale de recyclage exige la collecte d'une quantité minimale de matériaux pouvant être recyclés. D'autre part, ces derniers doivent être de bonne qualité afin de pouvoir être effectivement recyclés, et pour prendre justement l'exemple des plastiques, de nombreux matériaux composites ne sont pas recyclables. Par ailleurs, une valorisation matière à l'étranger est aussi possible, pour autant que soient respectées les exigences relatives aux mouvements transfrontières de déchets. En tout état de cause, pour le Conseil fédéral, il est essentiel que la population dans son ensemble soit informée de manière transparente sur la finalité et les modalités de la collecte des différents types de déchets.

Le Conseil fédéral approuve l'objectif visé par la CEATE-N et donc son souhait d'assouplir dans une certaine mesure le monopole sur les déchets urbains. La réglementation à adopter devrait favoriser l'innovation tout en préservant et développant le bon fonctionnement du système actuel de gestion des déchets en Suisse. Il demande donc à ce que lui soit accordée la compétence de définir par voie d'ordonnance les déchets urbains qui pourraient être collectés sur une base volontaire et sans obligation de concession. Par ailleurs, il conviendra de préciser que le Conseil fédéral devra aussi définir les exigences applicables à la valorisation matière, ce qui permettra par exemple d'éviter que soient collectés des déchets dont la valorisation matière serait inutile ou même nuisible pour l'environnement, comme c'est le cas pour nombre de matériaux composites. Les exigences devraient notamment être arrêtées après consultation des cantons et des organisations de branche.

La proposition du Conseil fédéral permettra de mettre en cohérence les collectes séparées obligatoires qu'il prescrit sur la base de l'art. 30*b* LPE et les collectes séparées volontaires auxquelles pourront procéder les prestataires privés. En outre, une fois remplies les conditions nécessaires, le monopole sur les déchets urbains pourra être assoupli secteur par secteur. Enfin, l'innovation serait elle aussi encouragée, car il sera possible ainsi de réagir plus rapidement aux évolutions techniques des années à venir et aux stratégies de recyclages novatrices des différentes branches.

2.5 Réglementation fédérale relative à l'abandon de déchets sur la voie publique

L'art. 31*b*, al. 5, P-LPE crée une base légale interdisant expressément, à l'échelle nationale, l'abandon de déchets sur la voie publique. En outre, l'art. 61, al. 4, P-LPE dispose que celui qui, intentionnellement ou par négligence, aura agi de manière illicite sera puni d'une amende de 300 francs au plus. Le Conseil fédéral ne voit pas la

nécessité d'édicter une réglementation applicable à l'échelle fédérale. La plupart des cantons ont déjà créé les bases légales nécessaires dans leurs législations respectives afin de sanctionner l'abandon de petites quantités de déchets sur la voie publique. Par conséquent, il propose de suivre les minorités correspondantes et de biffer la disposition concernée.

2.6 Intégration du commerce en ligne

Les art. 32*a*bis ss P-LPE concrétisent notamment les propositions visant à intégrer le commerce en ligne au système de financement de l'élimination des déchets (avec les notions-clés de taxe d'élimination anticipée et de contribution anticipée de recyclage). Dans la pratique, toutefois, les dispositions proposées pourraient causer des difficultés de mise en œuvre. En effet, les modalités du transfert des données et de l'identification du grand nombre de paquets, entre autres, ne sont pas réglées. Afin de garantir l'applicabilité et la cohérence de ces dispositions avec d'autres lois, notamment la législation sur la TVA et la législation douanière, le Conseil fédéral propose d'adapter les dispositions pertinentes, notamment en ce qui concerne le transfert des données requises pour la perception de la taxe d'élimination anticipée et des contributions anticipées de recyclage (art. 32*a*bis, al. 4, et 32*a*ter, al. 5, P-LPE) ainsi que la disponibilité des informations requises (art. 32*a*bis, al. 5, et 32*a*ter, al. 6, P-LPE). Le projet de révision de la LTVA proposant lui aussi des mesures administratives similaires, il se justifie d'adapter le projet de révision de la LPE afin d'améliorer la mise en œuvre du dispositif. Ces mesures administratives seraient exécutées par l'OFEV et l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) (art. 32*a*septies P-LPE). Elles sont constitutives d'atteintes à la garantie de la propriété (art. 26 de la Constitution [Cst.][13]), aussi leur proportionnalité devra-t-elle faire l'objet d'un commentaire circonstancié dans la partie du rapport qui sera consacrée à la constitutionnalité.

Afin de tenir compte de l'explosion du commerce en ligne ces dernières années et de supprimer les désavantages concurrentiels pour les entreprises suisses, les entreprises étrangères de vente par correspondance doivent, elles aussi, contribuer au financement de l'élimination des déchets. Pour pouvoir s'en assurer, le Conseil fédéral propose que lui soit donnée la compétence d'appliquer le cas échéant les mesures adaptées. Comme dans l'UE, il serait ainsi envisageable d'imposer une obligation de désigner un représentant en Suisse[14]. Mais d'autres mesures seraient également possibles: aussi le Conseil fédéral recommande-t-il d'opter ici pour une formulation ouverte. Si le Conseil fédéral devait décider d'imposer par voie d'ordonnance l'obligation de désigner un représentant, ce dernier répondra solidairement de la taxe ou de la contribution conformément à l'art. 32*a*quinquies. La formulation volontairement ouverte que le Conseil fédéral propose de retenir pour l'art. 32*a*quater permettra de tenir compte des évolutions internationales concernant le commerce en ligne. Lors de la mise en œuvre, il devra s'assurer que les engagements internationaux pris par la Suisse (notamment en

13 RS **101**
14 Art. 16 et 17 de la directive 2012/19/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques, JO L 197 du 24.7.2012, p. 38.

vertu du droit de l'OMC et des accords de libre-échange) sont respectés, étant entendu que les entreprises étrangères de vente par correspondance ne devront pas se voir imposer des obstacles administratifs ou financiers significativement plus grands que ceux auxquels doivent faire face les entreprises suisses.

Des réglementations visant à intégrer dans ce dossier le commerce en ligne existent également à l'étranger, et notamment au sein de l'UE. Le Conseil fédéral propose donc de compléter l'art. 32*a*^{octies} de façon à garantir que les réglementations pertinentes des principaux partenaires commerciaux de la Suisse pourront être prises en compte lorsqu'il s'agira de mettre en œuvre les mesures relatives au commerce en ligne.

2.7 Construction respectueuse des ressources

L'art. 45, al. 3, let. e, P-LEne impose aux cantons de fixer une valeur limite relative à l'énergie grise générée pour les nouvelles constructions et les rénovations notables. L'art. 35*j*, al. 1, P-LPE donne au Conseil fédéral la compétence de définir des exigences supplémentaires en matière de construction respectueuse des ressources; l'al. 2 fait référence au rôle de modèle assumé par la Confédération.

Le Conseil fédéral voit d'un œil critique la modification proposée de la LEne. Il approuve certes l'objectif de réduction de l'énergie grise et des émissions de gaz à effet de serre dans la construction. Lors de la consultation, toutefois, plusieurs cantons, des représentants des milieux économiques, de même que la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie, ont émis des réserves au sujet de la disposition prévue. Par ailleurs, le Conseil fédéral est d'avis qu'il appartient aux cantons de légiférer en la matière. Pour ces raisons, il soutient la proposition de la minorité Egger Mike de biffer l'art. 45, al. 3, let. e, LEne.

Le Conseil fédéral se déclare favorable en revanche à l'art. 35*j*, al. 1 et 2, P-LPE tel qu'il est proposé par la majorité de la commission, même s'il propose d'en modifier partiellement la formulation. L'al. 1 doit indiquer clairement que son champ d'application est sans rapport avec celui de la législation sur les produits de construction, et tenir compte des propositions faites lors de la consultation. Le Conseil fédéral estime également que, s'agissant des produits de construction, il faudrait mettre en œuvre les art. 30*a* et 35*i* P-LPE de telle sorte que soit maintenue l'équivalence des législations pertinentes suisse et européenne. Aussi les futures exigences relatives aux produits de construction entrant dans le champ d'application de ces articles ne devront-elles pas à ses yeux s'écarter du droit européen. Ces exigences devront figurer dans la législation sur les produits de construction, et il convient de le préciser dans le rapport explicatif.

En vertu de l'art. 35*j*, al. 3, P-LPE, le Conseil fédéral pourrait mettre en place un certificat volontaire fournissant des informations sur la consommation de ressources des ouvrages. Selon le rapport explicatif, cela pourrait se faire à l'image du Certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB). À cet égard, le Conseil fédéral est d'avis que l'examen et l'éventuelle mise en œuvre reviennent aux cantons. Il propose de suivre la minorité de la commission et de biffer cette disposition.

2.8 Réglementations expérimentales dans la LPE

Adopter une réglementation expérimentale, c'est déroger au droit en vigueur. Dans sa forme actuelle, l'art. 48*a* P-LPE permet de s'écarter, dans le cadre de projets pilotes réalisés dans les domaines couverts par la LPE, aux dispositions en vigueur, notamment en ce qui concerne la qualité de l'air, les organismes, les déchets, les atteintes portées aux sols ou la protection contre le bruit. Il se veut restrictif et n'autorise pas à déroger à d'autres lois (p. ex. un projet pilote de réduction du gaspillage alimentaire qui nécessiterait des dérogations à la loi sur les denrées alimentaires[15]). On peut cependant relever que d'un point de vue juridique, l'art. 48*a* P-LPE est très imprécis s'agissant de la description des objectifs de ces projets pilotes. L'Office fédéral de la justice (OFJ) a rédigé récemment deux avis de droit à l'intention de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N), dans lesquels il indique qu'attribuer de telles compétences au Conseil fédéral équivaut à lui donner un blanc-seing, ce qui est contraire au principe de légalité affirmé à l'art. 5, al. 1, Cst.[16].

Pour qu'une réglementation expérimentale ne soit pas contraire à la Cst., il faut que les domaines où elle est susceptible d'être mise en œuvre soient énumérés au niveau de la loi. Cet objectif pourrait par exemple être atteint en élaborant une liste de questions matérielles spécifiques en lien avec l'économie circulaire, qui pourraient faire l'objet d'un projet pilote dans le cadre d'une réglementation expérimentale. Le rapport détaillé donnant suite au postulat 18.3509 «Pour une levée des obstacles à l'utilisation efficace des ressources et à la mise en place d'une économie circulaire», déposé par le conseiller aux États Ruedi Noser, montre que les dispositions qui font en elles-mêmes obstacle à l'économie circulaire sont peu nombreuses.

En outre, une réglementation expérimentale n'est nécessaire que dans les cas où il est pertinent d'éprouver les interactions complexes entre plusieurs dispositions légales servant des intérêts publics différents. Si les conséquences d'une nouvelle disposition sont absolument prévisibles ou s'il est probable qu'une expérimentation ne permettra pas d'acquérir de nouvelles connaissances, il convient d'opter d'emblée pour la voie ordinaire pour procéder aux modifications législatives ou réglementaires requises.

Pour mesurer l'acquisition des connaissances, un projet pilote doit bénéficier d'un suivi scientifique. Or la préparation, le suivi et l'évaluation d'un projet pilote sont des tâches ardues. Il est souvent nécessaire de procéder à des éclaircissements préparatoires nombreux ainsi qu'à une pesée des intérêts entre les biens à protéger. Plus le législateur définit clairement les questions de fond concernées par d'éventuelles dérogations et les objectifs visés par la réglementation expérimentale concernée, plus il devrait obtenir des résultats précis.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral demande à ce que l'art. 48*a* P-LPE soit modifié dans le sens de ce qui précède, avec notamment l'inscription dans les objectifs des projets pilotes du bouclement des cycles des matériaux et produits ainsi que de la réduction globale des nuisances à l'environnement. Étant donné qu'il est actuellement

15 RS **817.0**
16 Cf. avis de l'OFJ du 26 octobre 2020 à l'intention de la CSSS-N concernant l'art. 59*b* P-LAMal et avis complémentaire du 7 mai 2021.

impossible de définir plus précisément les dispositions qui devraient faire l'objet de dérogations, le Conseil fédéral propose de faire en sorte que l'art. 48*a*, al. 3, P-LPE soit assorti d'une délégation de compétences qui lui permettra de prendre les mesures requises.

2.9 Formation et formation continue

L'art. 49, al. 1, P-LPE prévoit des aides financières pour l'encouragement de la formation et de la formation continue, mais il est formulé de manière très large: sont en effet concernées les personnes qui exercent des activités en lien avec la protection de l'environnement. Le Conseil fédéral propose de restreindre les possibilités d'encouragement à la formation et à la formation continue des spécialistes.

2.10 Aspects écologiques dans les marchés publics

L'art. 30, al. 4, P-LMP, qui était une disposition potestative jusqu'à présent, oblige dorénavant l'adjudicateur public à examiner les aspects écologiques lors de toute acquisition (biens, services et prestations de construction) et, si possible, à en tenir compte dans les spécifications techniques. Or, cet aspect est déjà prévu dans la stratégie de l'administration fédérale en matière d'acquisitions et doit être mis en œuvre par les services d'achat et les services demandeurs. En conséquence, s'il partage la volonté de développer l'économie circulaire dans le domaine des adjudications, il propose de renoncer à modifier l'art. 30, al. 4, LMP.

2.11 Exonération de la taxe sur la valeur ajoutée

Le Conseil fédéral s'oppose à la proposition de minorité visant à modifier la loi du 12 juin 2009 sur la TVA (LTVA)[17] pour exonérer de la TVA la livraison de matériaux et d'éléments de construction récupérés (art. 23, al. 2, ch. 12, P-LTVA).

L'administration fédérale avait déjà examiné cette disposition suite à une proposition de la sous-commission[18]. L'exonération de l'impôt des livraisons de matériaux et d'éléments de construction récupérés impliquerait pour la première fois d'exonérer de la TVA sur le territoire suisse des biens de consommation dont la taxation ne pose aucune difficulté technique, ce qui constituerait un véritable changement de paradigme dans le système suisse de la TVA. Les matériaux et éléments de construction récupérés bénéficieraient même d'un traitement fiscal plus favorable que, par exemple, les denrées alimentaires, les médicaments ou les livres. La perte de recettes pour la Confédération devrait se situer approximativement entre 75 et 200 millions de francs par an, dont quelque 13 % au détriment du fonds de l'AVS. Une telle exonéra-

17 RS **641.20**
18 www.parlament.ch > Objets > 20.433 > Lien vers des informations complémentaires > Consultation > Autres rapports > Privilèges pour la réutilisation de matériaux et d'éléments de construction récupérés en matière de TVA.

tion fiscale n'aurait ainsi bien souvent pas d'effet incitatif étant donné qu'elle n'entraînerait pas une diminution des coûts de construction. Ce cas de figure se produirait lorsque les matériaux et éléments de construction récupérés seraient utilisés dans des bâtiments appartenant à une entreprise qui peut déduire l'impôt préalable. Une telle exonération entraînerait en outre des effets et des distorsions écologiquement indésirables, car les matériaux de construction récupérés (p. ex. le béton de recyclage) bénéficieraient d'un avantage fiscal par rapport aux matériaux de construction écologiquement plus avantageux (p. ex. le bois). Enfin, il en résulterait une charge administrative supplémentaire pour les entreprises et l'administration.

3 Propositions du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose d'adopter le projet de la CEATE-N selon les propositions de la majorité de celle-ci, sous réserve des modifications suivantes.

Art. 10h, al. 2 et 3, P-LPE

2 *Biffer*

3 Le Conseil fédéral rend régulièrement compte à l'Assemblée fédérale de l'utilisation des ressources naturelles et de l'évolution de l'efficacité dans leur utilisation.

Art. 30d, al. 1, P-LPE

1 Les déchets doivent faire l'objet d'une réutilisation ou d'une valorisation matière si la technique le permet et si cela est économiquement supportable et plus respectueux de l'environnement que ne le seraient un autre mode d'élimination ou la production de produits nouveaux.

Art. 31b, al. 4 à 6, P-LPE

4 Le Conseil fédéral peut désigner les déchets urbains qui peuvent être collectés volontairement par des prestataires privés.

5 Les déchets visés à l'al. 4 doivent être réutilisés ou faire l'objet d'une valorisation matière. La valorisation matière doit se faire dans la mesure où la technique le permet et où cela est économiquement supportable. La valorisation énergétique des fractions ne pouvant faire l'objet d'une valorisation matière interviendra en Suisse.

6 Après consultation des cantons et des organisations de branche, le Conseil fédéral définit les exigences applicables aux collectes volontaires et aux filières de valorisation visées aux al. 4 et 5.

Art. 32a^{bis}, al. 4 et 5, P-LPE

4 L'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) fournit à l'organisation privée les renseignements issus de la déclaration en douane qui sont requis pour la perception de la taxe d'élimination anticipée visée à l'al. 1.

5 L'importation des produits soumis à la taxe visée à l'al. 1 est exclue de la procédure de déclaration simplifiée des marchandises prévue par la législation douanière.

Art. 32a^ter, al. 4, 2e phrase, 5 et 6, P-LPE

4 ... Le Conseil fédéral peut obliger ces fabricants, importateurs et entreprises étrangères de vente par correspondance à déclarer à l'association de branche les produits qu'ils ont fabriqués ou importés.

5 L'OFDF ne peut transmettre à une association de branche reconnue par la Confédération que les renseignements issus de la déclaration en douane qui sont requis pour la perception de la contribution anticipée de recyclage.

6 L'importation des produits soumis à la contribution visée à l'al. 1 est exclue de la procédure de déclaration simplifiée des marchandises prévue par la législation douanière.

Art. 32a^quater P-LPE Garantie du paiement des taxes prévues par la loi

Le Conseil fédéral prend les mesures nécessaires pour garantir que les entreprises étrangères de vente par correspondance se conforment à leur obligation de payer les taxes, en leur imposant notamment l'obligation de désigner un représentant en Suisse. Il tient compte des engagements internationaux pris par la Suisse.

Art. 32a^quinquies P-LPE Responsabilité solidaire du représentant

Si l'obligation de désigner un représentant en Suisse est imposée au titre de mesure au sens de l'art. 32*a*quater, ce représentant répond solidairement de la taxe visée à l'art. 32*a*bis ou de la contribution visée à l'art. 32*a*ter.

Art. 32a^septies, al. 2. let. c à e, 3 et 6, P-LPE

2 Il peut ordonner les mesures administratives suivantes:

c. mise en sûreté provisoire des produits à la frontière et vente aux enchères de ceux-ci;

d. mise en sûreté provisoire des produits à la frontière et remise gratuite de ceux-ci à une organisation d'utilité publique;

e. mise en sûreté provisoire des produits à la frontière et destruction de ceux-ci s'ils présentent des risques sécuritaires ou environnementaux ou ont été introduits illégalement.

3 Après déduction des charges de l'organisation privée visée à l'art. 32*a*bis ou de l'association de branche privée visée à l'art. 32*a*ter, le produit de la vente aux enchères visée à l'al. 2, let. c, est utilisé pour financer l'élimination des déchets.

6 Les mesures prévues à l'al. 2, let. b et e, sont exécutées par l'OFDF; les mesures prévues à l'al. 2, let. a, c et d, sont exécutées par l'OFEV. Aux fins de l'exécution des mesures prévues à l'al. 2, let. c et d, l'OFDF remet à l'OFEV les produits ayant été provisoirement mis en sûreté à la frontière.

Art. 32a^octies P-LPE Prise en compte des réglementations des principaux partenaires commerciaux

Le Conseil fédéral tient compte des réglementations des principaux partenaires commerciaux de la Suisse dans la mise en œuvre des art. 32*a*^bis à 32*a*^septies.

Art. 35j, al. 1 et 3, P-LPE

1 Selon les nuisances à l'environnement générées par les ouvrages et en tenant compte des engagements internationaux pris par la Suisse, le Conseil fédéral peut fixer des exigences concernant:

a. l'utilisation de matériaux et d'éléments de construction préservant l'environnement;

b. l'utilisation de matériaux de construction issus de la valorisation matière des déchets de chantier;

c. la réversibilité des ouvrages; et

d. la réutilisation d'éléments de construction dans les ouvrages.

3 *Biffer*

Art. 48a P-LPE Projets pilotes

1 Après consultation des milieux intéressés, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication peut autoriser des projets pilotes visant à tester de nouvelles mesures en vue de boucler les cycles de matériaux et de produits, si cela est nécessaire avant une modification de la présente loi en raison de processus techniques ou organisationnels complexes.

2 Ces projets doivent répondre à des exigences scientifiques, être limités dans leur portée temporelle, géographique et matérielle, et être destinés à acquérir de l'expérience en vue du développement ultérieur de la présente loi et de son exécution ainsi qu'à réduire globalement les nuisances à l'environnement.

3 Le Conseil fédéral règle les conditions relatives à la réalisation des projets pilotes. Il peut prévoir des dérogations aux dispositions de la présente loi lorsque les conditions suivantes sont réunies:

a. ces dérogations sont nécessaires à la réalisation du projet;

b. il est garanti d'une autre manière que les objectifs des dispositions concernées soient atteints.

Art. 49, al. 1, P-LPE

1 La Confédération peut encourager la formation et la formation continue des spécialistes qui exercent des activités en lien avec la protection de l'environnement.

Art. 45, al. 3, let. e, P-LEne

Biffer

Art. 61, al. 4, P-LPE
Biffer

Art. 30, al. 4, P-LMP
Biffer