



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi modifiant la loi sur le traitement des
déchets (LTD)**

(Du 27 septembre 2021)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

La législation cantonale relative à la gestion des déchets et les sites pollués mérite d'être mise à jour dans son contenu en tenant compte de l'évolution de la législation fédérale, des pratiques, de l'expérience acquise dans son application et notamment pour améliorer sa cohérence juridique et thématique.

Le projet de modification de la législation existante répond aux grandes lignes de la politique fédérale en matière de gestion des déchets, à savoir la limitation de leur production, l'augmentation de la fermeture des cycles des matières et permet d'éviter la dispersion des polluants présents dans les déchets.

Il étend l'application du principe du pollueur-payeur aux déchets minéraux de chantier afin de responsabiliser les maîtres d'ouvrage et les entreprises et de prévenir les difficultés liées à la recherche de nouveaux sites de décharge.

En ce qui concerne les déchets, le projet de révision intègre les nouvelles exigences fédérales en matière de valorisation des déchets et de financement de la gestion des déchets urbains. Ces derniers concernent dorénavant la production des déchets des ménages et des entreprises de moins de 250 EPT lorsqu'elle est comparable à celle d'un ménage, et de ceux collectés dans les poubelles publiques ou issus du littering.

Concrètement, la révision précisera la terminologie et les responsabilités des acteurs, sur la base de l'expérience dans le cadre des procédures et de la pratique courante. Le littering sera explicitement interdit.

Elle prévoit en outre d'adapter la part de financement de la gestion des déchets qui peut être couverte par l'impôt à 10% au maximum. Cela conduit à un renforcement du principe de causalité et un report d'une part de financement de la gestion des déchets urbains couverte par l'impôt sur la taxe de base. Il constitue une amélioration financière en faveur des communes.

L'introduction de l'obligation de mettre à disposition de leurs clientes ou clients un point de collecte dans les commerces permettra d'harmoniser les pratiques au niveau cantonal.

À l'instar des autres cantons romands, la loi introduit une redevance de décharge pour les déchets déposés dans les décharges de type A et B. Elle a pour but d'encourager la valorisation des matériaux minéraux. Ces montants seront alloués aux projets, mandats et à la sensibilisation relatifs à la gestion des déchets. Le revenu de cette redevance allégera le budget que l'État devra consacrer à la gestion des déchets. Elle sera perçue par les exploitants des décharges auprès de leurs clients.

En matière de sites pollués, la législation fédérale décrit les étapes et critères menant à assainir les décharges, sites industriels et artisanaux ou stands de tir qui menacent l'environnement. La loi cantonale pose le cadre des responsabilités pour la mise en œuvre des mesures. Or, le dispositif légal limité inséré dans la loi il y a plus de dix ans s'est révélé imprécis et incomplet. En adaptant la loi, le Conseil d'État souhaite stabiliser le droit, notamment pour permettre une réalisation sans encombre de projets de construction et clarifier les responsabilités des acteurs-trices dans le financement des mesures d'investigation et d'assainissement.

On précisera les responsabilités pour la mise en œuvre des mesures et posera quelques jalons dans l'exécution des mesures, sur la base de dix ans d'expérience dans le cadre de procédures, dossiers et de la pratique adoptée.

Le projet de révision précisera la part du financement prise en charge par l'État, en réservant explicitement la part obligatoire de la personne morale ou physique polluée par situation, ou détentrice.

En outre, dans le respect de la législation fédérale, une part de 20% des frais de responsables défaillants incomberait dorénavant à la commune, lorsqu'il s'agit d'assainir une aire d'entreprise située en zone à bâtir et donc avec une plus-value pour la commune. S'agissant des frais relatifs à l'investigation et l'assainissement des sites d'installations pour le tir, il est précisé que les subventions fédérales perdues par omission de la commune à faire cesser le tir en pleine terre seraient à la charge de la commune.

Le présent projet actualisera la législation cantonale en matière de gestion des déchets et des sites pollués. Il confère aux autorités cantonales et communales les outils légaux adaptés au nouvel environnement légal fédéral et à l'état actuel des pratiques.

1. INTRODUCTION

Actuellement, la législation cantonale relative à la gestion des déchets et aux sites pollués regroupe ces deux thématiques dans un même texte, sans les distinguer clairement dans son titre et ses chapitres. De plus, une loi particulière traite des véhicules hors d'usage, bien qu'il s'agisse là aussi formellement de déchets. De par sa forme, la loi concernant le traitement des déchets (LTD) ne correspond pas à l'état de la légistique. En outre, les divers textes concernant les déchets et les sites pollués ne présentent pas la clarté et la cohérence que l'on peut attendre d'une législation dédiée à un domaine spécifique.

Par ailleurs, notre société de consommation a créé des problématiques touchant indirectement la gestion des déchets, par exemple le littering. Le Tribunal fédéral a rendu des arrêts et la jurisprudence en matière de gestion des déchets et des sites pollués s'est étoffée. La technique et la gestion administrative offrent de nouvelles perspectives à la gestion des déchets et l'expérience augmente aussi l'efficacité de la prise en charge des investigations des sites pollués. Toutes ces évolutions impactent la législation cantonale existante qui, pour intégrer ces nouveautés, nécessite un remodelage et une mise à jour ce qui constitue l'objet de la loi qui vous est présentée dans ce rapport.

Dans sa première partie, le rapport relate l'état actuel de la gestion des déchets et des sites pollués. Viennent ensuite les explications des modifications légales apportées article par article, puis le classement des motions et postulats et les incidences sur les services généraux de l'État. En dernière partie de ce rapport figure le texte de loi proposé et ses annexes.

1.1. Déchets

Le domaine de la gestion des déchets est en constante évolution que ce soit au niveau des déchets produits, des techniques de traitement ou du cadre légal. En 2016, la Confédération a renouvelé une part importante de la législation relative à la gestion des déchets.

La nouvelle ordonnance fédérale sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED) a introduit de nouvelles exigences en matière de valorisation des déchets afin d'augmenter la fermeture des cycles de matière dans le but de ménager les ressources naturelles et de limiter la dispersion des polluants.

Elle a également redéfini la notion même de déchets urbains. Actuellement, cette catégorie de déchets s'applique à la production de déchets des ménages et à celle des entreprises de moins de 250 EPT lorsqu'elle est comparable en quantité et composition à celle d'un ménage. Elle comprend également les déchets collectés dans les poubelles publiques et ceux issus du littering.

En outre, l'OFEV a mis à jour la directive traitant du mode de financement de la gestion des déchets urbains en 2018. Cette nouvelle aide à l'exécution explicite la définition des déchets urbains, la comptabilisation des EPT des entreprises, la notion de littering. Le principe du financement de la gestion des déchets urbains par des taxes et non par l'impôt y est clairement rappelé. L'application de la taxe causale aux déchets encombrants et aux biodéchets constitue également une nouveauté figurant dans cette aide à l'exécution.

Depuis la dernière révision importante de la LTD en 2011, la jurisprudence fédérale s'est prononcée sur la participation de l'impôt au financement de la gestion des déchets urbains, de même que sur la responsabilité des commerces de la restauration rapide quant au littering.

La révision de la LTD présentée dans ce rapport vise à intégrer tous ces éléments à la législation cantonale.

Elle vise également à regrouper la législation cantonale traitant des déchets par l'incorporation de la loi sur l'élimination des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux (LEVRB) dans la nouvelle mouture de la loi.

1.2. Sites pollués

À la suite de la publication du cadastre neuchâtelois des sites pollués en 2008 (CANEPO), un cadre légal restreint avait été mis en place dans la loi cantonale sur le traitement des déchets, par l'insertion d'un nouveau chapitre III bis « Assainissement des sites pollués ».

Depuis sa mise en place il y a plus de dix ans, ce dispositif légal limité en matière de sites pollués avait montré certaines imprécisions ou s'est révélé insuffisamment explicite.

Ce constat avait en grande partie déjà été fait dans le rapport du Conseil d'État au Grand Conseil n° 17.011 « Sites pollués : état des lieux et financement », du 27 mars 2017, qui répondait aux motions 10.158 du groupe socialiste « Gestion des sites pollués » et 15.113

du groupe libéral-radical « Politique en matière d'assainissement de sites industriels pollués ».

On peut rappeler en particulier (point 4.5.6 du rapport 17.011) que :

1. Dans la LTD, l'absence d'une référence claire à la LPE, section 4 Sites pollués (article 32c à 32e) fait défaut pour comprendre sans ambiguïté que le chapitre III bis de la loi cantonale est consacré à l'assainissement des sites pollués.
2. La collectivité est tenue de rembourser au responsable les frais sur les sites qui s'avèreraient non pollués (article 32d, al.5 LPE), mais l'article 16d LTD n'en fait pas mention parmi les frais pris en charge par l'État.
3. L'organisation administrative et les responsabilités dans l'application du cadre légal relatif aux sites pollués sont résumées de façon sommaire dans un arrêté (AsiPol, RSN 805.302). L'AsiPol et les procédures entre le canton et les responsables pourraient figurer dans le chapitre III bis de la LTD.

La plupart des cantons romands ont créé ou sont en train d'adapter des législations qui cadrent les enjeux légaux, financiers et procéduriers autour des sites pollués : Jura (loi sur les déchets et les sites pollués LDSP, avant-projet 2019), Genève (loi d'application de la législation fédérale sur les sites contaminés, du 31.1.2003), Vaud (loi sur l'assainissement des sites pollués du 17.1.2006, LASP), Valais (LcPE du 18.11.2010, décret du 10.9.2015, « Loi Tamoil ») ou Fribourg (loi sur les sites pollués du 7.9.2011, LSites).

Diverses règles inscrites dans les législations cantonales d'autres cantons clarifient les enjeux liés aux sites pollués et stabilisent le droit, notamment pour permettre une réalisation sans encombre de projets de construction. Une coordination précoce des mesures nécessaires sur d'anciens sites pollués pour permettre la réalisation de projets d'aménagement et de construction facilitera la revalorisation de ces terrains et la transformation de bâtiments. En connaissance de cause, les aménagements eux-mêmes peuvent cas échéant être conçus de sorte à exclure toute mise en danger de l'humain ou des milieux naturels.

Le Conseil d'État souhaite adapter la loi en traitant ces enjeux dans le cadre de la présente révision.

2. MODIFICATIONS PRINCIPALES

2.1. Diminution de la participation de l'impôt au financement de la gestion des déchets urbains

Dans le cadre de la réforme fiscale décidée en 2019, une modification de la part de financement de la gestion des déchets qui peut être couverte par l'impôt a été envisagée. Concrètement, il s'agit d'adapter la part de financement de la gestion des déchets qui peut être couverte par l'impôt pour qu'elle n'excède pas 10% (contre 30% actuellement) via un renforcement du principe de causalité voulu par la Loi fédérale sur la protection de l'environnement. La différence sera à la charge de la taxe de base.

La législation en vigueur jusqu'ici considérait comme acceptable une participation de l'impôt jusqu'à 30% des coûts totaux de la gestion des déchets urbains. Dans le cadre du rapport 17.005 « Bilan de la gestion des déchets urbains », cela a été critiqué et le plafond de 10% a été discuté. Il a aussi été constaté qu'une application très précise n'est pas facile pour les communes.

La modification qui restreint cette participation à un maximum de 10% est une limite qui semble cohérente et défendable compte tenu des frais à couvrir et du principe du « pollueur-payeur ». Une souplesse est ainsi laissée aux communes avec une fourchette de 0 à 10%.

Cette modification conduit à un report de la part de financement de la gestion des déchets urbains couverte par l'impôt sur la taxe de base. En conséquence il s'agit d'une amélioration financière en faveur des communes.

Dans le cadre du rapport 17.005 « Bilan de la gestion des déchets urbains », l'analyse a établi les valeurs globales suivantes :

Montant de taxes de base, causale et impôts en francs				
	2012	2013	2014	2015
Taxe causale	7'977'613	7'622'381	6'168'576	6'175'504
Taxe de base	10'201'681	10'926'040	12'128'633	12'156'838
Impôts	5'521'992	5'113'663	4'596'853	5'242'009

Compte tenu de la souplesse laissée aux communes, on peut estimer que cela représente un montant annuel de l'ordre de 5 millions.

2.2. Obligation de mise à disposition d'un point de collecte dans les commerces

L'application de l'article de la LTD donnant la possibilité aux communes de demander aux commerces la mise à disposition d'infrastructures pour la reprise des déchets issus de leurs ventes a divergé d'une commune à l'autre. Ceci a créé une inégalité de traitement des commerces. Afin de pallier cette problématique, l'introduction de l'obligation de mise à disposition d'un point de collecte dans les commerces, de plus de 400 m² de surface de vente, à usage de leurs clientes ou clients permet d'harmoniser les pratiques au niveau cantonal.

2.3. Utilisation de vaisselle réutilisable lors de manifestations

À la demande des communes qui accueillent de nombreuses manifestations dont l'impact en terme de production et dissémination de déchets dans la nature peut être conséquent, la loi a été modifiée afin que les autorités communales puissent demander l'utilisation de vaisselle réutilisable aux organisatrices et organisateurs des manifestations pour l'usage accru du domaine public. Cette compétence est également donnée au canton pour son domaine public.

2.4. Redevance de décharge

À l'instar des autres cantons romands, la loi introduit une redevance de décharge pour les déchets déposés dans les décharges de type A et B. Elle a pour but d'encourager la valorisation des matériaux minéraux plutôt que leur stockage définitif. Cela permettra de diminuer le besoin en volume de décharge. Le canton est confronté actuellement à un problème de manque de volume à disposition pour les décharges de type B.

Le Conseil d'État propose de percevoir 0.50 fr. / m³ pour les décharges de type A (DTA) et 5 fr. / t pour les décharges de types B (DTB). Cela représenterait un montant d'environ 675'000 francs pour les DTB et environ 185'000 francs pour les DTA. Ces montants seront alloués aux projets, mandats et études relatifs à la gestion des déchets. Il s'agit de projets coordonnés à l'échelle fédérale et auxquels le canton de Neuchâtel doit participer. En outre, le canton pourra également mieux assumer sa tâche d'information et de sensibilisation à la gestion des déchets.

2.5. Sites pollués : prise en charge des frais par l'État et les communes

1) Dans la teneur actuelle de la LTD, il peut être compris que 100% des « frais relatifs aux sites pollués ayant servi au stockage définitif de déchets » sont à charge de l'État. Cela est contraire au droit fédéral qui exige l'identification de tous les responsables, par comportement et par situation, ainsi que l'attribution d'une part à ce dernier (article 32d LPE). On précisera dès lors la part du financement prise en charge par l'État, en réservant explicitement la part obligatoire de la personne morale ou physique polluuse par situation, ou détentrice. Celle-ci s'élève ordinairement à 5-10% selon la jurisprudence du Tribunal fédéral.

2) Selon la législation fédérale, les frais qui ne peuvent plus être attribués aux responsables de fait sont appelés frais de défaillance et incombent à la « collectivité publique ». La révision souhaite atténuer la prise en charge de ces frais par le canton, lorsqu'une commune est avantagée par un assainissement en zone à bâtir, ce qui facilitera son développement. Dans ce cas de figure, il est proposé d'attribuer 20% des frais de responsables défaillants d'une aire d'entreprise à charge de la commune.

3) S'agissant des frais relatifs à l'investigation, la surveillance et l'assainissement des sites accueillant des stands de tir, nous justifions une responsabilité conjointe cantonale et communale et clarifions la situation dans laquelle des subventions fédérales seraient perdues par faute de la commune.

3. COMMENTAIRES PAR ARTICLE

Nom de la loi et préambule

Comme la nouvelle loi régit les déchets et aussi les sites pollués de manière plus concentrée, son nom a été modifié en conséquence. Le remplacement du terme « traitement » par « élimination » correspond à la terminologie fédérale (infra, article 2). Le préambule est adapté, afin, d'une part, de viser la loi fédérale sur les eaux actuellement en vigueur et, d'autre part, les ordonnances d'exécution en matière de déchets (OLED, de 2015) et de sites pollués (OSites de 1998).

Titrage et chapitrage de la loi

Cette révision permet également d'opérer une adaptation cosmétique, afin de la rendre compatible avec les standards légistiques actuels qui améliorent la lisibilité de la structure de la loi.

Article premier – But et objet

Dans un souci de précision, l'**alinéa premier** est consacré au but de la loi, qui répond à la question « pourquoi fait-on une loi » alors que l'**alinéa 2** traite de l'objet de la loi et répond à la question « de quoi traite la loi ? ».

Auparavant, l'**alinéa 3** réservait les dispositions de la loi sur l'élimination des véhicules, remorques et bateaux (LEVRB). Cette réserve est supprimée, dans la mesure où les

véhicules, remorques et bateaux abandonnés sont des déchets spéciaux au sens de la législation ; afin d'éviter la multiplication des textes, la LEVRB a été intégrée dans le présent projet (cf. titre 2, chapitre 4).

L'alinéa 4 correspond à l'article premier, alinéa 2 actuel.

Article 2 – Définitions et renvois

La loi cantonale reprend les définitions du droit fédéral, de l'OLED et de l'Office fédéral de l'environnement, ceci afin d'uniformiser la terminologie utilisée dans le domaine de la gestion des déchets. Par exemple, le terme générique « élimination » regroupe la valorisation, le stockage, la collecte, le transport et le traitement. Il correspond à la terminologie fédérale (infra, article 2). Dans le même sens – sans que cela fasse l'objet d'une définition – les termes de « récolte » ou « collecte » remplacent le désuet « ramassage ». La loi donne une définition au littering – qui est interdit – et reprend de la LEVRB la définition du véhicule abandonné.

Article 2a – Obligations du détenteur de déchets

Alinéa 1 : cette disposition reprend le principe actuel, avec une légère modification rédactionnelle de l'article 2 actuel, en vertu duquel chaque déchet dispose de sa filière d'élimination que tout détenteur doit observer. La nouveauté réside dans l'interdiction du littering, puisque cette pratique consiste précisément à se défaire de ses petits déchets hors des endroits prévus à cet effet.

L'alinéa 2 est une reprise de l'article 2, alinéa 2 actuel, sans changement.

Article 3 – Principe

L'alinéa 1 qui définissait le traitement est abrogé, le nouvel article 2 contenant toutes les définitions utiles.

L'alinéa 2 est légèrement modifié et on évoque seulement l'élimination (et plus la valorisation, qui est comprise dans l'élimination).

Article 4 – Devoir d'information

Le cadastre cantonal des sites pollués (CANEPO) recense les sites dont la pollution est probable ou vérifiée. Il avait été établi à partir de documents d'archives, de renseignements souvent incomplets fournis par les entreprises et communes ou d'indications de témoins de l'époque. Toutefois, le cadastre ne peut offrir de garantie d'exhaustivité définitive, mais doit être régulièrement mis à jour en fonction des informations nouvellement acquises dans le cadre des études et travaux menés sur les sites.

Dans le cadre de la réalisation de différents chantiers, il est arrivé que d'anciennes pollutions aient été mises à jour. Cela a parfois causé un arrêt momentané des travaux et des coûts supplémentaires importants liés à l'évacuation de matériaux minéraux pollués restés dans le sous-sol. Ces événements ont montré qu'il est important que des expériences existantes viennent alimenter la base de connaissances, afin de permettre de répertorier la probable présence de pollutions anciennes dans un secteur donné. Ce n'est qu'en rendant public ce type d'informations que les mesures d'investigations et d'assainissement nécessaires peuvent être prises, de sorte qu'ils préviennent le moins possible le déroulement de travaux projetés.

Le Conseil d'État souhaite introduire une obligation à informer le service de l'énergie et de l'environnement en tant qu'organe d'exécution du département de toute pollution non répertoriée ou d'intervention non autorisée sur un site pollué, comme l'ont fait d'autres cantons (par ex. Fribourg, article 13 LSites).

Article 5 – Tâches des communes : a) collecte et transport

L'alinéa 1 est adapté aux définitions de l'article 2. L'alinéa 2 est inchangé.

L'alinéa 3 est nouveau et met en œuvre l'OLED. Les communes assurent ainsi la collecte sélective des déchets urbains y compris celle des déchets spéciaux des ménages. En application des nouvelles obligations légales fédérales (OLED, article 13, al. 2, let. b), les déchets spéciaux non spécifiques aux activités d'une entreprise de moins de 10 EPT sont compris dans la catégorie des déchets spéciaux des ménages.

Article 6 – Valorisation et traitement

La disposition est adaptée aux définitions de l'article 2.

Article 8 – Les déchets spéciaux – Définition

La lettre c est nouvelle. Elle introduit la référence à l'ordonnance fédérale sur le mouvement des déchets (OMoD) qui recense et catégorise l'ensemble des déchets spéciaux.

Article 13 – Déchets spéciaux des ménages

Cette disposition, qui traite du financement des déchets spéciaux des ménages, est déplacée à l'article 18, dans le titre « Financement ».

Article 14

La mention des déchets des entreprises de plus de 250 EPT clarifie la catégorisation des déchets dont l'élimination incombe à leur détenteur. C'est une adaptation consécutive à l'OLED.

Article 14a

À la demande des communes et suite à des discussions au sein de la commission cantonale de gestion des déchets, cette disposition permettra aux communes qui le souhaitent, en fonction des manifestations qui prennent place sur leur domaine public, de demander l'utilisation de vaisselle réutilisable dans le but de diminuer la production de déchets et les impacts sur la nature.

Articles 14b à 14h

On intègre ici les éléments de la loi concernant l'élimination des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux (LEVRB) (RSN 761.60) et son arrêté d'application (RSN 761.601), qui représentent une catégorie de déchets, à la législation cantonale se rapportant aux déchets dans leur ensemble. Ce regroupement permet ainsi de soumettre à la même autorité (en l'espèce le DDTE), tous les cas de recours en matière de déchets. C'est la raison pour laquelle l'article 2 du projet de loi qui vous est soumis prévoit l'abrogation de la LEVRB.

Lors de la réalisation d'exercices des pompiers, on parle de mise en feu d'objets qui peuvent être des véhicules. D'où l'article 14 g, al. 2, qui donne la possibilité au CE de déroger à l'interdiction d'incinérer figurant à l'art. 14 g, al. 1.

Articles 14i

Alinéa 1 : actuellement, l'article 16 de la loi en vigueur prévoit que l'ouverture d'une décharge est soumise à autorisation. Le principe d'autorisation est maintenu et figure désormais à l'article 14i et s'étend à l'aménagement et à l'exploitation. C'est une concrétisation de l'OLED.

L'alinéa 2 rappelle que la législation en matière de construction et d'étude d'impact est applicable aux installations de traitement des déchets. Il est essentiel de rappeler que ces autorisations ne peuvent être octroyées que dans le cadre des procédures usuelles du droit cantonal de la construction et de l'aménagement du territoire, ouvrant de ce fait la participation du public et les voies de recours. En outre, pour des décharges des types A et B avec un volume de plus de 500'000 m³, d'autres types de décharges, mais aussi pour les installations de traitement de déchets, une étude d'impact formelle est prescrite par la

législation fédérale. Elle serait également menée dans le cadre de la procédure d'approbation prévue par la législation cantonale. Une précision dans ce sens est introduite sous la forme de l'alinéa 2 de l'article 14i.

Article 15

Alinéa 1 : on remplace uniquement le terme « dépôt » par celui de « stockage » utilisé en droit fédéral.

Alinéa 2 : la pratique a montré aux autorités que certains exploitant-e-s de décharge sélectionnaient, de manière non-conforme au droit, les clientes ou clients éligibles. Cette nouvelle disposition rappelle le principe d'égalité de traitement pour toute utilisatrice ou tout utilisateur.

Article 15a

Les alinéas 1 et 2 correspondent aux alinéas 1 et 2 de l'article 16 actuel. Seule la numérotation change. L'alinéa est modifié à titre rédactionnel, pour concrétiser l'article 15 alinéa 2. Il s'agit là des autorisations d'aménagement et d'exploitation prévues par les articles 38 à 40 de l'OLED du 4 décembre 2015. Ces autorisations sont de la compétence du chef du Département du développement territorial et de l'environnement.

Article 16 – Redevance cantonale de décharge

Trop de déchets minéraux sont encore éliminés par stockage définitif. L'introduction d'une redevance cantonale pour leur mise en décharge est une mesure incitative. La valorisation des matériaux minéraux doit être fortement promue dans le canton, ce qui a été demandé par le postulat 19.112, accepté le 3 septembre 2019.

La gestion des déchets, en permanente évolution, requière des actions d'information et de sensibilisation en continu. L'amélioration des filières ou la mise en œuvre de nouvelles filières nécessitent des études que le canton de Neuchâtel devra assumer. À l'échelle nationale, les nouvelles exigences légales en matière de valorisation des sous-produits de l'incinération (mâchefers, cendres volantes) et du phosphore donnent lieu à des recherches dont les coûts sont partiellement à charge des cantons. Notre canton doit trouver des ressources pour assurer les tâches de sa compétence en matière de gestion des déchets.

Les cantons romands, à l'exception du Valais, ont introduit de longue date la perception d'une taxe de décharge. Le mode de perception, le montant et la gestion de la taxe varient dans chaque canton.

Taxes / redevance de décharge perçues dans les cantons romands		
	DTA	DTB
Jura	0.5 fr. / m ³	5 fr. / t ou 9 fr. / m ³
Fribourg	Pas de taxe	5 fr. / t
Genève	0.5 fr. / m ³	2 fr. / t
Vaud	0.2 fr. / m ³	2 fr. / t

En ce qui concerne notre canton, elle serait encaissée dans toutes les décharges. Le montant de la redevance sera fixé par arrêté du Conseil d'État. Les montants maximaux des redevances, 0.50 fr. / m³ en DTA ou 5 fr. / t en DTB sont quant à eux définis dans la loi. Cette redevance sera perçue auprès des exploitant-e-s des décharges qui l'auront facturée aux utilisatrices et utilisateurs de leurs installations puis qui reverseront les montants perçus à l'État. Par analogie, cette redevance pourra également être prélevée pour l'immersion de matériaux inertes dans le lac selon la tarification de la DTA.

Sur la base des données à disposition du service de l'énergie et de l'environnement (SENE), cela représenterait un montant d'environ 185'000 francs pour les DTA, et environ 675'000 francs pour les DTB. Les montants perçus serviront à financer les projets, mandats et études relatifs à la gestion des déchets et incombant au canton pour augmenter ou améliorer la valorisation des déchets. Le développement de nouvelles filières pour la valorisation du phosphore, pour la valorisation des mâchefers, pour l'extraction des métaux des cendres volantes, etc. sont autant de projets pour lesquels le canton doit trouver une source de financement. Ces projets sont coordonnés à l'échelle fédérale et le canton de Neuchâtel doit participer à leur financement. En outre, le canton pourra également mieux assumer sa tâche d'information et de sensibilisation à la gestion des déchets par des actions ou des campagnes particulières.

Relevons que cette redevance ne fait pas doublon avec celle sur la plus-value perçue dans le cadre de l'extraction de matériaux. Cette dernière ne s'applique que lorsqu'il y a extraction de matériaux et ne concerne que l'exploitant-e de l'installation. La redevance de décharge, quant à elle, serait perçue auprès de la personne ou de l'entreprise qui dépose des déchets dans une décharge.

Un effet escompté de l'introduction de cette redevance de décharge est une diminution des quantités de déchets minéraux éliminés par stockage définitif. Il s'agit là d'une mesure d'encouragement indirecte à la valorisation des matériaux minéraux qui doit être fortement promue dans le canton et qui a été demandée par le postulat 19.112, accepté le 3 septembre 2019.

Article 16a^{bis} – Exécution des mesures

Relatif aux sites pollués, le Titre III^{bis} de la LTD actuelle met l'accent sur les coûts. Il omet de poser le cadre des responsabilités pour la mise en œuvre des mesures. Sur le principe, le droit cantonal doit se limiter à renvoyer au droit fédéral pour les cas où le canton doit intervenir, mais peut compléter le droit fédéral sur les aspects qu'il ne traite pas (financiers et de procédure) ou juge utile de préciser. Ainsi, nous posons quelques principes dans l'exécution des mesures, sur la base de dix ans d'expérience dans le cadre des différentes procédures et dossiers et de la pratique adoptée et qui contribueront à les clarifier.

Alinéa 1 : on reporte une disposition qui figure dans l'Arrêté sur les sites pollués du 11.2.2009 (AsiPol), qu'il est prévu d'abroger à terme : elle est basée sur le droit fédéral (article 7 OSites) qui demande que le service cantonal compétent approuve le programme des investigations. Elle a comme but d'assurer :

- que les études soient adaptées aux objectifs de l'ordonnance sur les sites contaminés,
- qu'elles soient conformes aux directives fédérales d'application, qu'elles garantissent que seuls les coûts nécessaires doivent cas échéant être mis à charge de l'État si les conditions légales l'imposent.

L'alinéa 2 contribue en outre à faciliter l'exécution des mesures à la décharge ou à la demande du propriétaire, lorsque l'État doit prendre en charge le gros des coûts. La reprise de la maîtrise d'ouvrage par l'État constitue souvent, dans les dossiers de sites pollués, un moyen de réaliser avec efficacité et professionnalisme les mesures, sachant que le service cantonal doit de toute façon suivre les dossiers de près, en particulier lorsque l'État finance tout ou partie des mesures. Dans la pratique des dernières années, le service de l'énergie et de l'environnement commande déjà les travaux sur les anciennes décharges publiques et les installations de tir, étant donné qu'il en assume les coûts au sens de l'article 16d, al. 1, let. a.

Alinéa 3 : l'obligation éventuelle d'une investigation pour établir la nécessité de mesures d'assainissement est un paramètre de l'inscription d'un bien-fonds dans le cadastre cantonal des sites pollués. La précision ajoutée s'avère d'une utilité pratique dans la mesure où elle permet d'anticiper sur l'examen des nuisances éventuelles, en évitant des

blocages tardifs ou inopinés de projets de construction dans des cas où l'éventualité d'un assainissement du site n'aurait pas été évaluée à temps. Elle traduit une disposition de la législation fédérale (article 3 OSites) et a également été introduite dans diverses législations cantonales (par ex. article 5 LSites FR ou 44 LcPE VS).

La disposition s'applique aux procédures de permis de construire et d'approbation de plans d'aménagement avec enquête publique octroyant des droits de construction.

Alinéa 4 : afin de garantir l'exécution d'interventions nécessaires ou urgentes dans les cas justifiés et une coordination des mesures planifiées, l'organe d'exécution de l'État doit disposer d'une compétence claire pour faire réaliser les investigations et assainissements.

Article 16d – Prise en charge des frais par l'État

Dans sa teneur actuelle, l'article 16d peut aisément être compris dans le sens que 100% des « frais relatifs aux sites pollués ayant servi au stockage définitif de déchets » sont à charge de l'État. Or, cela est contraire au droit fédéral qui exige l'identification de tou-te-s les responsables, par comportement et par situation, ainsi que l'attribution d'une part à ces derniers (article 32d LPE). On précisera dès lors la part du financement prise en charge par l'État, en réservant explicitement la part obligatoire à la perturbatrice ou au perturbateur par situation, ou détentrice ou détenteur. Celle-ci s'élève ordinairement à 10% selon la jurisprudence du Tribunal fédéral.

Alinéa 1, let. a (et alinéa 2) : le canton de Neuchâtel est le seul canton qui assume à sa charge l'intégralité des frais liés aux mesures OSites des installations de tir, en violation du droit fédéral et du principe de causalité. Sur le principe, les responsabilités légales liées à l'exploitation des stands de tir sont communales, ce qui vaut également pour les atteintes liées aux activités de tir, y compris du tir obligatoire, comme l'a confirmé le Tribunal fédéral à plusieurs reprises (notamment affaire 1A.158/2005, du 31 octobre 2005). Dans certaines situations, un financement par le fonds des eaux ne serait pas justifié par la protection des eaux, notamment lors d'assainissements nécessaires en raison des seuls risques liés à l'utilisation du sol (places de jeux, horticulture, agriculture). En considérant ces aspects, nous proposons une responsabilité conjointe cantonale et communale pour les seules installations de tir. L'alinéa 2 propose de fixer la part communale à la moitié des frais de défaillance à charge de la collectivité neuchâteloise, soit à 30%, en considérant la participation du fonds fédéral OTAS de 40%.

S'agissant des frais relatifs aux sites accueillant des stands de tir, pour l'investigation, la surveillance et l'assainissement de ces sites, nous clarifions la situation dans laquelle des subventions fédérales seraient perdues par faute de la commune. Concrètement, il s'agit du cas hypothétique où une commune aurait laissé des activités de tir en pleine terre continuer au-delà de l'interdiction. Ce manque pour le canton serait alors à la charge de la commune fautive.

Alinéa 1, let. b : est la teneur actuelle.

Alinéa 1, let. c : on introduit explicitement le terme des « frais de défaillance » qui est utilisé couramment comme la part des frais qui ne peut pas ou plus être attribuée aux responsables de fait.

Alinéa 1, let. d : est la teneur actuelle.

Alinéa 1, let. e : la collectivité est tenue de rembourser au responsable les frais sur les sites qui s'avéreraient non pollués sur la base du droit fédéral (article 32d, al.5 LPE). Le remboursement des frais dans de tels cas a déjà cours actuellement. Cette mention avait figuré en février 2008 dans la version initiale de la LTD, mais avait involontairement disparu lors d'une mini-révision en octobre 2008. Il est nécessaire et conforme au droit supérieur de préciser que l'État prene à sa charge les frais de mesures d'investigation nécessaires,

si un site se révèle non pollué. Ce faisant, on reste cohérent et évite de faire penser qu'on s'écarte de la LPE sur ce point.

Alinéa 2 : on adapte la base de financement des mesures incombant au canton, suite à la modification de la loi sur le fonds cantonal des eaux en 2017 (Rapport 17.011). Elle avait introduit le financement par le biais du fonds cantonal des assainissements et d'autres mesures relatives à l'OSites qui incombent à l'État.

Alinéa 3 : nous souhaitons atténuer la prise en charge des frais de défaillance par le canton, notamment lorsque la commune est avantagée par un assainissement en zone à bâtir. La législation fédérale ne distingue en effet pas entre canton et commune (LPE article 32d Prise en charge des frais, alinéa 3) :

« La collectivité publique compétente prend à sa charge la part de frais due par les personnes [...] qui ne peuvent être identifiées ou qui sont insolvables. »

La proposition consiste à répartir les seuls frais de responsables défaillants d'une aire d'entreprise (20% à charge de la commune). Elle ne s'applique donc qu'à la part incombant aux pollueurs par comportement qui n'existent plus ou ne sont pas solvables. Cette nouvelle disposition est en grande partie destinée à permettre le financement plus rapide d'assainissements de sites dont l'urgence est faible d'un point de vue des impacts sur l'environnement au sens strict (sols, air, eaux). Elle doit permettre à la commune et à l'État de lever les réserves en finançant à court ou moyen terme les investigations et éventuels assainissements, plutôt que de laisser des friches se développer jusqu'en 2050 (délai légal pour procéder à l'ensemble des assainissements de sites contaminés, y compris les moins urgents). Les communes étant en principe intéressées à valoriser des parcelles en zone à bâtir pour améliorer leur capacité d'accueil de nouveaux contribuables, sur le site même et plus largement par l'amélioration de la qualité de leur domaine bâti, ces travaux profitent aux intérêts locaux et justifient un financement communal. La part de la détentrice ou du détenteur, – « pollueuse ou pollueur par situation » – est à déterminer pour elle-même, sans considération de la part des pollueuses et des pollueurs par comportement, connus ou défaillants. Ainsi, la proposition est conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral en vertu de laquelle on impute au détenteur du site une part de 5 à 10%, voire plus notamment dans les cas où l'assainissement apporte un bénéfice au propriétaire. La part communale ne doit pas dispenser la ou le propriétaire du fonds d'assumer le bénéfice réalisé par l'assainissement.

Article 17 – Accords

On ajoute les motifs environnementaux à l'appui d'un accord intercantonal. Par exemple, c'est par le biais d'une convention intercantonale que le canton de Neuchâtel assure l'incinération des ordures ménagères des communes du Nord vaudois. Cela évite, pour un motif environnemental, des trajets par camions pour acheminer les déchets dans la région lémanique.

Article 18 – Financement

Alinéa 1 première phrase : c'est une concrétisation d'un principe de droit fédéral. La **seconde phrase** est importée de l'article 13 LTD actuel, relatif au financement de l'élimination des déchets spéciaux des ménages.

L'alinéa 2 aborde le financement de la construction et de l'exploitation des installations de traitement des déchets. Il introduit l'obligation de constituer une garantie au bénéfice de l'État qui, en cas de faillite ou d'insolvabilité inopinée, devrait assumer la remise en état et/ou l'assainissement du site. Ce genre de situation est déjà survenue dans le canton (Cisa SA) ou dans d'autres cantons (ex. Frassa SA, Valais). Les coûts de remise en état d'une installation de traitement des déchets pourraient s'avérer extrêmement élevés et l'État se doit de se prémunir d'une telle situation.

L'alinéa 3 précise à qui incombe le financement des véhicules de collecte et de transport des déchets.

Déchets encombrants et biodéchets

L'article 22a de la LTD précise à son alinéa 4 que les taxes causales doivent couvrir les coûts d'incinération des déchets urbains. Or, la partie des déchets urbains incinérables constituée par les encombrants n'est pas soumise à la taxe causale dans les communes qui recourent au sac taxé. Le principe du pollueur-payeur n'est pas appliqué dans ce cas de figure, qui se rencontre dans beaucoup de communes suisses. La nouvelle aide fédérale à l'exécution sur le financement de l'élimination des déchets préconise d'appliquer la taxe causale aux encombrants également, en fonction des possibilités d'application. Dans la pratique actuelle, certaines communes prélèvent une taxe à partir d'un certain volume. Afin d'éviter le dépôt sauvage de déchets encombrants et considérant que la taxe de base permet de financer leur traitement, le canton renonce à introduire une taxe causale pour les encombrants.

Cette même aide à l'exécution a examiné la problématique du coût élevé du traitement des biodéchets et de son mode de financement. Comme la production des biodéchets varie fortement entre les ménages vivant en appartement ou dans une maison individuelle (entretien de surfaces vertes), afin d'équilibrer la participation aux coûts de valorisation de ce type de déchets, l'aide à l'exécution fédérale conseille aux communes de percevoir une taxe sur les biodéchets produits. Cependant l'introduction d'une taxe sur les biodéchets, bien que moins élevée que le coût de l'incinération, pourrait s'avérer contreproductive : en effet, le canton a souhaité encourager le tri des déchets par la perception d'une taxe sur les déchets non triés et incinérés. Une taxe sur les biodéchets irait à l'encontre de l'encouragement au tri. Le canton renonce donc à introduire une taxe causale pour les biodéchets.

Cette demande de taxer les déchets encombrants et les biodéchets a été mal reçue lors de la consultation de la commission cantonale de gestion des déchets. Dès lors cette pratique ne sera pas introduite dans la législation cantonale. Il est par contre envisageable de facturer la prestation de collecte en plus de la taxe de base. Là, le libre choix est laissé aux communes.

Article 20 – Déchets de la consommation immédiate

L'évolution du fonctionnement de notre société de même que celle des comportements individuels a entraîné une forte augmentation de la présence de déchets dans l'espace public (littering et poubelles). Il s'en suit des coûts de nettoyage et d'élimination importants qu'il s'avère difficile d'attribuer individuellement aux pollueuses et pollueurs. Cependant un arrêt du Tribunal fédéral (affaire 2C_239/2011, du 21 février 2012, Ville de Berne), dont les conclusions figurent et sont prises en compte dans l'aide à l'exécution « Financement de l'élimination des déchets urbains », a conclu que :

- Les coûts de l'élimination de déchets générés par le littering et de déchets provenant de poubelles publiques doivent figurer dans le compte de gestion des déchets communal et dans la mesure du possible être financés en application du principe de causalité.
- Le Tribunal fédéral parvient à la conclusion que, s'agissant des déchets urbains dans l'espace public, l'auteur-e ne peut souvent pas être identifié et que, par conséquent, les personnes responsables se situant plus en amont dans la chaîne de causalité peuvent être tenues de participer au financement.

Les effets de ces conclusions sur le financement de l'élimination des déchets de l'espace public figurent dans l'aide à l'exécution, au chapitre 5.2.6 Précisions apportées par la jurisprudence :

- Si la personne responsable de la dissémination de déchets urbains dans l'espace public ne peut être identifiée (littering ou poubelles publiques), il est permis de considérer comme productrices des déchets des entreprises ou des personnes plus

en amont dans la chaîne de causalité et de mettre les taxes d'élimination à leur charge (par ex. entreprises de restauration rapide et entreprises analogues, organisatrices ou organisateurs de manifestations qui génèrent d'importantes quantités de déchets sur la voie publique) dans la mesure où des critères objectivement fondés le permettent.

Il en découle que le prélèvement d'une taxe particulière auprès des commerces à l'origine de cette production de déchets dans l'espace public semble pertinente dans la mesure où elle est prélevée à concurrence d'un montant correspondant aux surcoûts de la gestion des déchets liés au littering et aux poubelles publiques. Cette possibilité est donnée aux communes.

Article 22 – Taxe communale pour les déchets urbains – a) principe

En référence à l'article 32a LPE, l'élimination des déchets urbains doit être financée par des taxes couvrant l'ensemble des coûts et respectant le principe de causalité, à l'exclusion de l'impôt. Si l'application des taxes causales « *devait compromettre l'élimination des déchets urbains selon les principes de la protection de l'environnement, alors d'autres modes de financement peuvent être introduits* » (article 32a, al.2, LPE).

L'aide à l'exécution « Financement de l'élimination des déchets urbains » (OFEV, 2018), qui intègre la base légale fédérale et les arrêts du Tribunal fédéral en la matière, précise à son chapitre 5.5 les dérogations autorisées à un financement conforme au principe de causalité :

- Absence de compte détaillé de gestion des déchets ;
- Mise en danger du principe de l'élimination des déchets dans le respect de l'environnement ;
- Cas particulier des déchets urbains dans l'espace public (littering et poubelles publiques).

L'application du système de la taxe au sac dans le canton depuis 2012 a montré que le premier cas pouvant justifier une dérogation au principe de causalité n'est pas pertinent pour le canton de Neuchâtel. Le second pourrait concerner les biodéchets s'ils étaient taxés. Enfin, le cas des déchets urbains dans l'espace public, et celui des encombrants, dont l'élimination avec un financement respectant le principe de causalité est compliquée, justifie le recours au moyen fiscal. Dès lors, la modification de la législation en vigueur, qui considère une participation de l'impôt jusqu'à 30% des coûts totaux de la gestion des déchets urbains comme acceptable, restreint cette participation à un maximum de 10%, limite qui semble cohérente au vu des frais possiblement à couvrir.

Cependant, la couverture totale des coûts de gestion des déchets urbains par les taxes est vivement encouragée, les taxes causales devant couvrir 50 à 70% des coûts. C'est dans cette optique qu'est proposé le recours à une taxe particulière pour les commerces qui vendent des produits de consommation immédiate (restauration rapide, boissons, alimentation, tabacs) qui sont à l'origine de la majorité des déchets urbains présents dans les espaces publics.

Article 22, al. 3 Ajustement de la taxe de base

La pratique a montré que les coûts de la gestion des déchets urbains d'une commune sont relativement stables. Il s'ensuit une variation de la taxe de base de quelques francs d'une année à l'autre, ce qui ne justifie pas une modification annuelle de celle-ci. L'introduction dans le texte de loi du terme « périodiquement » permet aux communes d'adapter leurs taxes de base lorsque cela est nécessaire.

Article 22e – Centres commerciaux

Un projet de loi portant modification de la LTD n 19.187 introduit la notion de suremballage qui n'apporte rien à la loi déjà existante. Notre proposition rend obligatoire la mise à disposition d'un point de collecte pour les clientes ou clients des commerces dont la surface

excède 400 m². Ces installations doivent être faciles d'accès. Elles permettront la reprise des emballages non indispensables ou suremballages.

La surface minimale indiquée permet de ne pas toucher les petits commerces pour lesquels il semble extrêmement difficile de trouver une surface pour installer un point de collecte à l'usage des clientes ou clients. Cela permet de ne pas mettre en danger le petit commerce local, tandis que le suremballage est plutôt lié aux commerces de plus grandes surfaces.

Article 24

L'alinéa 1 ancre dans la législation cantonale les zones d'apport à faire figurer dans le plan cantonal de gestion des déchets, soit la zone d'apport aux usines de valorisation thermique des déchets (UVTD) et les zones d'apport aux installations de valorisation des biodéchets.

Les alinéas 2,3 et 4 correspondent aux alinéas 1, 2 et 3 actuels.

Article 25a – Commission cantonale de gestion des déchets urbains

Une commission pour la gestion des déchets a été créée en 2002 afin d'étudier la possibilité et le mode de mise en place d'un financement de la gestion des déchets urbains par le biais de taxes. Dans un premier temps, le modèle de financement choisi fut celui de l'application d'une taxe forfaitaire. Comme ce système ne respectait pas le principe de causalité, un recours a conduit au réexamen de la situation et à la mise en place des modifications légales nécessaires à l'introduction d'un système de financement de la gestion des déchets urbains respectant le principe de causalité. Cette tâche a été confiée à la commission qui a été renommée à chaque législature. La modification de la LTD de 2011 pour l'introduction d'un tel système en 2012 aurait dû mettre un terme à l'existence de cette commission qui avait alors rempli sa mission. Mais dans un souci de veiller à la mise en application du système et du suivi de son bon fonctionnement, cette commission a été maintenue. Le domaine de la gestion des déchets urbains est en constante évolution et des échanges réguliers entre les divers acteurs concernés sont souhaitables. La pérennisation de la commission consultative répond à ce besoin d'échange et de coordination. L'existence de cette commission nécessite un cadre législatif fixant ses buts et objectifs. Ils sont énoncés dans ce nouvel article.

Article 25b – Service cantonal

On précise la compétence du service en charge de l'application de la législation désigné par le Conseil d'État, en remplacement de l'arrêté sur les sites pollués du 11.2.2009 (AsiPol), RSN 805.302, qu'il est prévu d'abroger à terme.

Article 26, al. 2 let. b)

Les termes « ramassage » et « traitement » sont remplacés par « collecte » et « élimination », conformément au droit fédéral.

Article 35, alinéa 4

Cette disposition, qui existe dans d'autres lois, oblige l'autorité pénale qui applique la LDSP à communiquer ses décisions au département. Cela permettra à ce dernier de remplir ses obligations statistiques à l'égard de l'Office fédéral de l'environnement.

4. CLASSEMENT DE MOTIONS, DE POSTULATS ET DE PROJETS DE LOI

L'entrée en vigueur de cette nouvelle loi permettra le classement de la motion, des postulats et du projet de loi suivant :

4.1. Motion du groupe libéral-radical 15.113, du 20 janvier 2015, Politique en matière d'assainissement de sites industriels pollués :

Contenu

Le groupe libéral-radical demande au Conseil d'État de bien vouloir lui fournir un rapport d'information concernant la politique en matière d'assainissement de sites industriels pollués.

En particulier, le groupe libéral-radical demande à ce que les deux points suivants spécifiques soient traités :

- 1. Rapport d'information avec un état des lieux relatif à l'application de l'article 16g de la loi concernant le traitement des déchets (LTD) (RSN 805.30) (sachant que cet article est actuellement applicable que pour les sites pollués au sens de l'ordonnance fédérale des sites pollués (OSites)) accompagné d'une réflexion quant à l'application des mesures de substitution à prendre pour le démantèlement d'anciennes installations industrielles, l'assainissement des bâtiments les ayant abritées de même que l'éventuelle déconstruction desdits installations et bâtiments.*
- 2. Nécessité éventuelle, si l'article 16g LTD est inapplicable, de la création d'une base légale protégeant les intérêts de la collectivité publique en cas de cessation d'activité d'une entreprise nécessitant le démantèlement des installations industrielles, l'assainissement du site au sens de l'OSites et des bâtiments les ayant abritées, de même que l'éventuelle déconstruction desdits installations et bâtiments, en particulier une détermination quant à l'application des alinéas 1 et 2 de l'article 32dbis de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) ainsi qu'une analyse des conséquences liées à l'application de l'alinéa 3 de cet article.*

Le groupe libéral-radical est convaincu que l'utilisation rationnelle des sols de notre république, sols qui deviennent de plus en plus précieux avec l'augmentation de la population, nécessite une politique active sur la question des sites industriels pollués.

Développement

- a) Le groupe libéral-radical dépose cette motion concernant les sites pollués de manière industrielle, car ces derniers temps, plusieurs exemples de sites pollués ont défrayé la chronique dans notre canton. Il n'est que de se référer à Electrona à Boudry, ainsi qu'à l'immeuble Rue du Doubs 51 à La Chaux-de-Fonds.*

Dans le cas de l'immeuble Electrona, les coûts d'assainissement ont heureusement pu être pris en charge, d'après nos renseignements, par les promoteurs privés.

Dans le cadre de l'immeuble à La Chaux-de-Fonds, il semblerait que la collectivité publique va être confrontée à l'assainissement d'un immeuble pollué à décontaminer, voire à raser. Or, le précédent propriétaire de l'actuel propriétaire de l'immeuble, qui a découvert la pollution, et qui est responsable de ladite pollution, est une succession répudiée.

Quoi qu'il en soit, il est clair qu'un jour ou l'autre va se poser la question de l'assainissement par la collectivité publique d'un site contaminé non par des déchets urbains, auquel cas la LTD cantonale s'appliquera, mais par ce que la LTD nomme « Autres déchets et matériaux » (cf. art. 14 LTD RSN.805.30).

Dans ce cas, il va de soi que l'élimination de ces matériaux d'excavation incombera en premier lieu au propriétaire inscrit au registre foncier.

Qu'est-ce qu'il en est si celui-ci n'est plus solvable (faillite, succession répudiée)? Doit-on rester alors les bras ballants ? Une utilisation rationnelle du territoire ne le permet pas.

- b) Il semblerait pourtant que l'article 16g du chapitre III bis de la LTD pourrait s'appliquer. Ces dispositions ont été introduites par la loi du 19 février 2008 (FO 2008 no 16) avec effet au 15 août 2008.*

Toutefois, dans son rapport 7.045 du 19 septembre 2007, le Conseil d'État faisait expressément référence à l'article 32c de LPE fédérale qui clairement ne traite pas des matériaux d'excavation, et ne mentionne dans ses explications que les décharges et installations de tirs (cf. p. 1 du rapport en résumé). On peut ainsi dire que le Conseil d'État, pour des sites qui ne causent pas d'atteinte nuisible ou incommode prescrit uniquement d'assumer une gestion correcte des déblais produits en cas de travaux de terrassement ou de modification des constructions existantes.

Néanmoins, les cas cités ci-dessus démontrent que le risque peut être beaucoup plus grand: les habitants de la Rue du Doubs n'ont jamais été conscients que leur immeuble était gravement pollué. On peut donc passer d'un site ne nécessitant aucune intervention à un site nécessitant une intervention.

c) Ce passage d'un site non pollué à un site pollué permet et oblige la collectivité publique de prendre des mesures de substitution. Selon l'article 16g LTD, il semble que des hypothèques légales pourraient alors être inscrites sur le bien-fonds en question.

Toutefois, depuis le 1er février 2013, l'hypothèque légale, pour être valable, doit être inscrite au registre foncier avant même l'acquisition de l'immeuble par le propriétaire. Cette inscription présuppose donc une décision en bonne et due forme.

Le groupe libéral-radical est conscient du fait que le délai pour inscrire l'hypothèque légale est de dix ans selon l'article 44, alinéa 1, du Code civil, Dispositions Transitoires, calculé depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions concernant les gages immobiliers, à savoir dès le 1er janvier 2012. Ce n'est ainsi qu'au 31 décembre 2021 que toutes les créances invoquées par l'État devront être inscrites au registre foncier.

Nous sommes à l'heure actuelle en 2015; il ne reste donc plus que sept ans pour mener à bien les procédures adéquates en matière :

- d'investigation et de sécurisation ;
- d'assainissement.

Procédures qui déboucheront sur d'importants frais qui ne pourront être garantis que si des décisions en bonnes et dues formes auront été prises d'ici-là.

Où en est-on donc concernant tous les sites industriels pollués du canton ? Une planification existe-t-elle, et si oui, selon quels critères ?

d) Depuis le 1er juillet 2014 est en vigueur l'article 32dbis, alinéa 3, de la Loi fédérale sur la protection de l'environnement. Ainsi, à chaque cession d'un site classé comme pollué, l'État doit délivrer une autorisation de cession immobilière.

Celle-ci ne peut être délivrée que si l'une des conditions suivantes est remplie :

- « a. le site n'est pas susceptible d'engendrer des atteintes nuisibles ou incommodes ;
- b. la couverture des frais des mesures à prévoir est garantie ;
- c. la cession ou le partage sert un intérêt public prépondérant. »

De plus, selon l'alinéa 4 du même article 32dbis entré en vigueur aussi en 2014, l'autorité cantonale peut faire mentionner au registre foncier que le site concerné est inscrit au cadastre (des sites pollués).

Le groupe libéral-radical se pose la question de savoir si l'interprétation qui peut être faite de cette disposition consiste à dire que chaque fois qu'une autorisation de cession est accordée, et qu'il n'existe aucune mention au registre foncier, plus aucune garantie en paiement des futurs frais d'assainissement ne saurait être exigée du propriétaire inscrit au registre foncier, excluant du même coup toute hypothèque légale.

Si cette interprétation est exacte, il est d'autant plus important de mener rapidement les procédures d'investigation, de sécurisation et d'assainissement citées ci-dessus.

Il s'agit là des explications que nous voulions donner concernant le premier point de la motion.

2. Quant au deuxième point de la motion, il convient d'observer que l'article 15g du chapitre II bis « Assainissement des sites pollués », de la loi sur la protection de l'environnement (LTD) ne concerne que « Les décharges contrôlées et les autres sites pollués par des déchets conformément aux exigences du droit fédéral ». Or, l'article 7 de la LPE fédérale relatif aux définitions ne mentionne pas le site pollué.

Comment le définit-on alors ? On le peut selon les atteintes qui y sont portées. Or, les chapitres I (art. 11-25), II (art. 26-29) et III (29a-29h) ne sont pas applicables, car faisant référence aux pollutions atmosphériques, aux substances dangereuses pour l'environnement et à l'utilisation d'organismes. Ne rentre pas non plus en considération le chapitre V dont l'article 33, alinéa 2, dit bien qu'il ne concerne pas les terrains destinés à la construction.

Ne reste que le chapitre IV qui traite des déchets, c'est-à-dire selon l'article 7, alinéa 6, des choses meubles dont le détenteur se défait ou dont l'élimination est commandée par l'intérêt public.

Cette définition convient-elle à des installations industrielles construites sur un terrain, mais en-dehors d'un bâtiment ? Et qu'en est-il des bâtiments qui eux-mêmes auraient pu être pollués par l'exploitation industrielle ?

Or, la gestion du territoire, à savoir la nécessité de ne pas gaspiller les terrains constructibles, exige que ces installations et bâtiments soient assainis, voire éventuellement démolis, mais pas aux frais de la collectivité publique. Le groupe libéral-radical pose donc la question de savoir si la législation actuelle

ne devrait pas être complétée concernant ces installations et bâtiments qui devraient être assainis ou détruits?

Le point 1 de la motion avait été traité dans le cadre du rapport du Conseil d'État au Grand Conseil 17.011 « Sites pollués : état des lieux et financement », du 27 mars 2017. D'entente avec la Commission gestion des déchets urbains et sites pollués, la motion n'avait pas été classée dans l'attente de l'étude visant à estimer les coûts d'une remise en état des terrains de la raffinerie, qui a finalement été présentée à la commission le 14 mai 2019.

Il est apparu qu'au niveau légal, l'État dispose d'instruments de qualité, dont l'hypothèque légale (déjà dans la LTD en voie de révision), la garantie de la couverture des frais (selon la LPE, art. 32dbis) et notamment les autorisations de vente à solliciter auprès de l'État lorsque des parcelles sont concernées par l'ordonnance sur les sites pollués.

Avec les précisions et compléments apportés au dispositif légal en matière de sites pollués dans le cadre de la présente révision, l'État dispose des outils nécessaires pour protéger les intérêts de la collectivité publique en relation avec la cessation d'activité d'une entreprise ou l'assainissement du site au sens de l'OSites.

En séance du 13 septembre 2019, la commission a décidé à l'unanimité de proposer au Grand Conseil le classement de la motion 15.113.

Dès lors, nous vous proposons de classer la motion 15.113.

4.2. Postulat 19.112, accepté le 3 septembre 2019, Matériaux de construction : recycler, c'est bien, réutiliser, c'est mieux

Contenu

Nous demandons au Conseil d'État de prendre les mesures pour promouvoir le réemploi dans le domaine de la construction. Les pistes à explorer sont notamment :

- lors de demandes de démolition, inciter les requérants à proposer les éléments à déconstruire dans une bourse d'échange ;*
- lors de demandes de construction, rendre attentifs les requérants que de telles bourses existent ;*
- sensibiliser tous les acteurs : maîtres d'œuvre, maîtres d'ouvrage, architectes... aux possibilités du réemploi ;*
- encourager particulièrement les communes à recourir au réemploi et appliquer le réemploi au sein de l'administration cantonale ;*
- toute autre mesure qui pourrait améliorer le réemploi dans le domaine de la construction.*

Développement (obligatoire)

Le secteur du bâtiment est – derrière celui des transports – le 2e plus grand responsable d'émissions de gaz à effet de serre.

En Suisse, 3'200 permis de démolition sont délivrés chaque année, ce qui représente 10 millions de m³ de matériaux. Pour 2025, on estime même cette masse à 12 millions de m³. Une tonne de matériel à éliminer émet environ 1 tonne de CO₂. Si ce matériau est recyclé, les émissions de CO₂ sont encore plus élevées. Le réemploi permet donc de diminuer drastiquement les émissions de CO₂, d'une part parce que des matériaux ne doivent pas être éliminés, mais aussi parce que la production de nouveaux matériaux est évitée.

Nous ne contestons pas que le recyclage des matériaux de construction soit un énorme progrès par rapport à la mise en décharge qui avait encore cours il y a des dizaines d'années, mais, pour certains matériaux qui sont encore en bon état, se contenter de les recycler est du gaspillage puisqu'on détruit un élément qui pourrait encore servir. En Suisse, on estime que 5 millions de pièces pourraient être réutilisées, ce qui équivaut à 80 tonnes ou un train marchandises d'une longueur de 40 km ! Il s'agit de lavabos, parquets, éléments de cuisine, portes, fenêtres, etc. Actuellement, seuls 3 à 5% de ces matériaux sont effectivement réutilisés. Il existe donc un grand potentiel de réemploi.

Le problème est que les constructeurs et démolisseurs n'intègrent actuellement pas cette réflexion dans leur planning. Et pourtant, des possibilités d'offrir des matériaux et de les acquérir existent. En Suisse,

une douzaine de bourses d'échange de matériaux usagés fonctionnent. Ces bourses mettent en contact les personnes qui ont quelque chose à vendre et les acheteurs/repreneurs potentiels. Il existe aussi des magasins qui stockent des matériaux aux fins de réemploi. L'opération est bénéfique pour toutes les parties : le repreneur peut acquérir un objet à un prix modeste et le cédant ne doit pas se préoccuper du recyclage, ni payer les frais d'élimination. Tout le monde est gagnant : la personne qui cède l'objet, la personne qui le reprend, ainsi que l'environnement.

Le projet de loi présenté vise à limiter la production des déchets et augmenter leur valorisation. Limiter la production de déchets sous-entend la priorité donnée à la réutilisation des objets, matériaux et autres lorsqu'ils ne sont plus utilisés dans leur fonction première.

Dans le domaine de la construction, plusieurs plateformes internet proposent des matériaux de construction de seconde main (bau, salza, etc.). De plus, le canton de Neuchâtel s'est associé au canton du Jura pour utiliser la bourse aux matériaux minéraux mise en place par ce dernier. Cette bourse a étendu son action au niveau national depuis la fin 2020.

En outre l'introduction d'une redevance de décharge vise à réduire l'élimination des déchets de chantier par stockage définitif au profit d'une réutilisation.

Les buts définis et visés dans la nouvelle LDSP répondent au postulat 19.112 dont nous proposons le classement.

4.3. Projet de loi 19.187, accepté le 14 octobre 2019, Loi portant modification de la loi concernant le traitement des déchets (LTD)

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission...
décrète :*

Article premier *La loi concernant le traitement des déchets (LTD), du 13 octobre 1986, est modifiée comme suit :*

Art. 22e, note marginale, al. 1bis (nouveau) ; al. 2 ; al. 3 (nouveau)

d) exonération et commerces de détail 1bis Les commerces de détail doivent reprendre les emballages issus des produits qui viennent d'être achetés sur place et qui constituent un suremballage.

²En outre, s'il s'agit d'un centre commercial, d'un commerce de plus de 200 m² de surface de vente ou d'une entreprise analogue, le canton exige qu'il mette, à ses frais, facilement accessibles à ses clients, les installations nécessaires au déballage, à la collecte, au tri et à l'élimination des déchets provenant du genre de produits qu'il vend ou qu'il produit.

³Au sens de cette loi, on entend par « suremballage » les conditionnements, notamment les plastiques et les cartons, qui entourent les produits destinés à la vente, sans être nécessaires à leur protection sanitaire ou à leur conservation.

La législation existante donne la possibilité aux communes de demander aux commerces la mise à disposition d'une déchèterie à l'usage de leurs clientes ou clients pour les déchets issus des produits qu'ils vendent. La nouvelle loi reprend les demandes figurant dans le projet de loi 19.187 et impose aux commerces d'une surface de plus de 400 m² de créer l'installation nécessaire à la reprise des emballages et autres déchets provenant des produits qu'ils mettent en vente.

Dès lors la nouvelle loi répond à la demande exprimée par le projet de loi 19.117 qui peut ainsi être classé.

4.4. Postulat 17.101, accepté le 23.01.2017, Récupération et recyclage des plastiques ménagers

Contenu :

Nous demandons au Conseil d'État de présenter une étude quant à la mise en place d'une filière pour la récupération et le recyclage des matières plastiques ménagères, en y associant les différents acteurs concernés (population, communes, VADEC, hautes écoles, entreprises, commerces, par exemple), afin de gérer les ressources de manière durable et avec l'écobilan le plus favorable possible.

Développement :

L'interdiction de la récupération de certaines matières plastiques a créé de nombreuses réactions d'interrogation et d'incompréhension au sein de la population neuchâteloise. La pétition sur cette thématique a permis au Conseil d'État de clarifier son point de vue et de mettre en œuvre un projet de recyclage des flaconnages de plastique autres que le PET.

D'une part, nous pouvons remarquer qu'un très grand potentiel existe car actuellement, moins de 20% des 50 kg de déchets plastiques produits par personne et par année sont recyclés.

D'autre part, l'état de la technique et la mise en œuvre d'infrastructures et de logistiques ont évolué très rapidement ces derniers mois. Cette évolution fait que plusieurs cantons profitent déjà aujourd'hui d'un système de collecte des déchets plastiques mélangés efficace, écologique et très apprécié par la population.

De plus, la Confédération, dans son dernier rapport (décembre 2016), présente une vision beaucoup plus favorable à la question qu'il y a encore peu de temps.

Tout en étant conscients que le plus grand effort doit être fait en amont, par la réduction des emballages et des contenants plastiques par exemple, nous sommes convaincus, vu l'évolution récente observée ailleurs, que Neuchâtel, canton de l'innovation, doit aussi le devenir dans ce domaine. Ceci surtout lorsque la demande est clairement formulée par la population. Notre canton détient différents savoir-faire, avec la présence de hautes écoles actives dans la technique et dans la gestion de l'environnement, qui pourraient être exploités dans ce but.

Dans ce sens, nous demandons au Conseil d'État de présenter un rapport sur la situation actuelle dans le canton en matière de récupération et de recyclage ainsi que sur la possibilité d'introduire une filière de récupération/recyclage, voire revalorisation (upcycling) des matières plastiques qui garantisse une gestion des ressources plus durable et plus innovante que la simple incinération.

Dans le canton de Neuchâtel, il existe déjà une filière de valorisation des déchets plastiques (le flaconnage) qui répond à la demande des citoyens et correspond à l'état de la technique dans ce domaine très pointu. En effet, vu les grandes variations de compositions chimiques des plastiques, il est extrêmement difficile de valoriser cette matière.

Ce postulat traduit un souci bien compréhensible d'augmenter encore la valorisation des déchets urbains.

En réponse à ce postulat, une étude a été mandatée à un bureau spécialisé extérieur au canton : le bureau SOFIES SA à Genève. Cette étude consiste en une évaluation comparative des deux filières de valorisation des déchets plastiques produits par les ménages présentes en Suisse actuellement : la filière « flaconnages » et la filière « sacs taxés pour plastiques mélangés ».

Cette analyse arrive aux conclusions suivantes :

La filière actuelle neuchâteloise de valorisation du plastique est cohérente et présente l'avantage d'une homogénéité entre les communes du canton (peu d'autres cantons ont réussi cela). Elle est bien acceptée de l'ensemble des acteurs cantonaux.

Dans la situation actuelle, c'est une filière relativement économique, comparable en termes d'écobilan à la collecte des plastiques mélangés en sacs et qui présente une plus grande traçabilité.

Enfin, c'est également l'approche favorisée par la plupart des acteurs de la branche (voir à ce sujet les différentes prises de position publiques).

*Ainsi, nous recommandons de **maintenir la filière actuelle de collecte séparée des flaconnages.***

Par ailleurs, afin d'assurer un système simple, homogène et cohérent, de respecter le monopole public et de maintenir des coûts proportionnés, il ne semble pas pertinent d'ouvrir la possibilité à l'implantation dans le canton de systèmes de collecte des plastiques mélangés en sacs (ni comme offre complémentaire/concurrente ni comme projets pilotes).

L'étude se trouve en annexe à ce rapport.

Les modifications de la législation cantonale concernant la gestion des déchets intègrent la volonté exprimée par les membres du Grand Conseil de mettre l'accent sur l'augmentation de la valorisation des déchets. Vu le rapport SOFIES et le fait que le canton de Neuchâtel est dans une situation de valorisation au plus haut de l'état de la technique, et suite aux modifications législatives proposées, nous vous proposons de classer le postulat 17.101.

5. INCIDENCES FINANCIÈRES POUR L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Le présent projet de loi n'a pas d'incidence sur la répartition actuelle des tâches entre l'État et les communes en matière de déchets. Il confère aux communes quelques outils nouveaux pour leur permettre de répondre aux contraintes de la gestion des déchets urbains et du littering.

5.1. Redevance de décharge

L'introduction d'une redevance de décharge assurera un revenu qui allègera le budget que l'État devra consacrer à la gestion des déchets. Cette redevance sera perçue par les exploitant-e-s des décharges de type A et B auprès des clientes ou clients qui déposeront des matériaux dans leurs installations. Les montants seront restitués annuellement à l'État, sur la base des données statistiques transmises à l'OFEV par les exploitants.

Le Conseil d'État propose de percevoir une redevance de 0.50 fr. / m³ pour les DTA et de 5 fr. / t pour les DTB. Selon les données collectées auprès des entreprises dans le cadre de l'élaboration du plan spécial pour la gestion intégrée des matériaux minéraux, les quantités stockées annuellement dans les DTA atteignaient près de 185'000 m³ et dans les DTB environ 90'000 m³. De ces données peuvent être estimés les montants de redevance qui seront perçus : 185'000 francs pour les DTA et 675'000 francs pour les DTB. Cependant le stockage de matériaux minéraux devrait diminuer car leur valorisation est fortement encouragée par le biais par exemple de cette redevance incitative.

Les autres modifications de la loi relatives à la gestion des déchets n'impactent pas les finances cantonales.

5.2. Participation de l'impôt au financement de l'élimination des déchets urbains

Le système actuel de financement de la gestion des déchets urbains incinérables prévoit une couverture des coûts par une taxe causale, une participation de 20 à 30% d'impôt, définie par arrêté communal, et une taxe de base en solde de compte annuel.

La législation fédérale exclut toute participation de l'impôt au financement de la gestion des déchets urbains et l'aide à l'exécution de l'OFEV « Financement de l'élimination des déchets urbains » (2018) n'admet que trois cas de figure (cf. chapitre 2.1) pour lesquels les communes peuvent recourir à la participation fiscale. Pour Neuchâtel seuls les frais d'élimination des déchets urbains dans l'espace public (littering et poubelles publiques) peuvent être couverts par l'impôt.

Le bilan du système de taxe au sac établi en 2016 (rapport 17.005) a mis en évidence que la majorité des communes n'utilise que la participation minimale de l'impôt, 20%, afin de couvrir le coût de la gestion des déchets urbains.

Bien que lors de la réalisation du bilan en 2016, aucune commune ne distinguait les coûts générés par l'élimination des déchets des espaces publics, englobés alors dans les frais de voiries, ces derniers restent relativement limités par rapport aux coûts totaux de la gestion des déchets urbains d'une commune. Dès lors, une participation de 10% d'impôt permettra de couvrir largement ces frais.

Cette modification de la part d'impôt conduit à un report de la part de financement de la gestion des déchets urbains financé par l'impôt à la taxe de base. Le rapport 17.005 a permis d'évaluer ce report à quelque 5 millions de francs. Cette diminution de participation de l'impôt constitue une amélioration financière en faveur des communes.

5.3. Sites pollués

Sur la base de la législation fédérale, le nouveau partage des frais liés aux mesures d'investigation et d'assainissement des installations de tir entre le canton et les communes allégera la charge du fonds cantonal des eaux. En conséquence, la participation de 30% de la commune équivaut en moyenne à 100'000 frs par site. En l'état, une douzaine d'installations de tir nécessitent un assainissement.

Pour ce qui est des aires d'entreprises, le montant de la participation des communes à hauteur de 20% aux seuls frais de responsables défaillants, lorsque cela permet d'accélérer un assainissement en zone à bâtir, ne peut pas être chiffré car les sites concernés ne sont pas connus à l'avance. Néanmoins, les communes étant en principe intéressées à valoriser des parcelles en zone à bâtir pour améliorer leur capacité d'accueil de nouveaux contribuables sur le site même et plus largement par l'amélioration de la qualité de leur domaine bâti, ces travaux leur sont profitables.

De plus, ces cas de figure devraient être peu nombreux et concerner une réaffectation ou une nouvelle construction de bâtiments industriels bien situés dans le tissu bâti d'une agglomération. Actuellement, l'État assume 90% des coûts d'assainissement de deux sites industriels où le pollueur responsable n'existe plus, soit plus de 500'000 frs pour chacun.

6. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

Au-delà de la réalisation du Plan cantonal de gestion des déchets, le présent projet de loi n'a pas d'incidence sur le personnel.

7. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

L'application de la LDSP vise à améliorer la gestion des ressources en encourageant la valorisation des déchets et la fermeture des cycles de production. Elle permet également de responsabiliser et sensibiliser la population au respect de l'environnement en particulier en légiférant sur le littering. Les buts de cette loi s'inscrivent complètement dans une approche durable pour les futures générations en prenant en compte les aspects environnementaux, économiques et sociaux de la gestion des déchets.

En ménageant les ressources, en assurant le respect de l'espace public, en sensibilisant la population à un comportement réfléchi quant à sa consommation, cette loi garantit la préservation de l'environnement pour les générations futures.

Le développement de la valorisation des matières issues des déchets constitue de nouveaux débouchés économiques. Actuellement, la gestion des déchets représente un marché inclus dans celui des matières premières.

Quant aux adaptations du dispositif légal pour les sites pollués proposées dans la LDSP, elles renforcent avant tout un partage accru et explicite des rôles entre responsables des pollutions, collectivités publiques et bénéficiaires des mesures d'investigation et d'assainissement.

Une démarche consistant à assainir ce qui présente un danger pour la population et le milieu naturel, mais de sécuriser d'anciens sites pollués sans dépenser inutilement, où cela est possible en connaissance de cause revêt en elle-même d'un bon équilibre entre préoccupations économiques, sociales et environnementales.

8. VOTE DU GRAND-CONSEIL

L'adoption du présent projet de loi est soumise à la majorité simple des votants (art. 309 de la loi d'organisation du Grand Conseil³¹ (OGC), du 30 octobre 2012).

9. RÉFÉRENDUM

Le projet de loi est soumis au référendum facultatif.

10. CONCLUSION

Le présent rapport explicite le projet d'actualisation de la législation cantonale en matière de gestion des déchets et des sites pollués. Cette loi confère aux autorités cantonales et communales les outils légaux adaptés au nouvel environnement légal fédéral et selon l'état de la technique en matière de gestion des déchets et des sites pollués.

Il s'agit là d'une révision importante et indispensable du cadre légal cantonal. Les nouvelles dispositions légales proposées par le présent rapport sont ciblées, mesurées et proportionnées.

Le Conseil d'État propose l'adoption du présent projet de loi et le classement de la motion 15.113, des postulats 17.101 et 19.112 et du projet de loi 19.187.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 27 septembre 2021

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi modifiant la loi sur le traitement des déchets

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'État, du 27 septembre 2021,
décète :

Article premier La loi sur le traitement des déchets (LTD), du 13 octobre 1986,
est modifiée comme suit :

Nom de la loi
Loi sur les déchets et les sites pollués (LDSP)

Préambule
vu la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux), du 24 janvier 1991 ;
vu la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), du 7 octobre
1983 et ses ordonnances d'exécution, notamment en matière de déchets
et de sites pollués ;

Titre précédant l'article premier (nouvelle teneur)

TITRE PREMIER

Dispositions générales

But et objet

Article premier, note marginale, al. 1 à 4

¹La loi a pour but de mettre en œuvre le droit fédéral en matière de déchets
et des sites pollués par les déchets.

²Son objet est de régler, dans les limites du droit fédéral, l'élimination des
déchets et l'assainissement des sites pollués.

³*abrogé.*

⁴*Art. premier al. 2 actuel.*

Renvois et
définitions

Art. 2, note marginale, al. 1 et 2

¹Le droit fédéral définit les déchets urbains, les sites pollués par des
déchets et les déchets spéciaux.

²Au sens de la loi, on entend par :

a) Élimination des déchets : leur valorisation ou leur stockage
définitif, ainsi que les étapes préalables de collecte, de transport,
de stockage provisoire et de traitement ;

b) Valorisation matière : le recyclage des déchets collectés
séparément ou triés, pour les traiter et les réintroduire dans le
circuit économique sous forme de matières premières
secondaires ou de produits secondaires ;

- c) Valorisation thermique ou énergétique : utilisation des déchets en remplacement des sources d'énergie traditionnelles pour produire de l'électricité et de la chaleur ;
- d) Traitement : toute modification physique, biologique ou chimique des déchets ;
- e) Traitement thermique : traitement des déchets à des températures suffisamment élevées pour détruire les substances dangereuses pour l'environnement ou les lier physiquement ou chimiquement par minéralisation ;
- f) Littering : action de jeter ou d'abandonner des petites quantités de déchets urbains hors des contenants prévus à cet effet ;
- g) Véhicule abandonné : tout véhicule automobile, remorque ou bateau dépourvu des plaques de contrôle réglementaires et parqué (à la vue du public) sur un bien-fonds public ou privé, sous réserve des véhicules automobiles, remorques ou bateaux qui sont parqués à des fins commerciales à un endroit autorisé par l'État.

Obligations du détenteur de déchets

Art. 2a, note marginale, al. 1 (nouveau), al. 2 (reprise de l'actuel art. 2 al. 2)
¹Tout déchet doit être déposé dans les lieux de collecte prévus à cet effet selon sa nature. Le littering est interdit.

²*art. 2 alinéa, 2 actuel*

Titre précédant l'article 3
 Abrogé.

Art. 3, al. 1 et 2
¹Abrogé.

²L'élimination des déchets doit être conforme [suite inchangée].

Titre précédant l'article 4
 Abrogé.

Devoir d'information

Art. 4, note marginale (nouvelle teneur)
 Chaque personne est tenue d'informer le service désigné par le Conseil d'État d'une pollution non répertoriée ou d'une intervention non-autorisée sur un site pollué.

Titre et chapitre précédant l'art. 5 (nouveaux)
 TITRE 2

Élimination des déchets
 CHAPITRE PREMIER
Les déchets urbains

Art. 5, al. 1 et 3

¹Les communes assument le service de collecte des déchets urbains et leur transport jusqu'aux installations de tri, de valorisation ou de traitement.

²*Inchangé.*

³En particulier, elles assurent la collecte séparée et l'élimination des déchets spéciaux des ménages et des déchets spéciaux non liés au type d'exploitation provenant d'entreprises comptant moins de 10 postes à plein temps, en des quantités inférieures à 20 kg par livraison.

b) valorisation et traitement

Art. 6, note marginale

La valorisation et le traitement des déchets urbains dans des filières autorisées sont du ressort des communes, y compris pour les déchets spéciaux provenant des ménages.

Chapitre précédant l'article 8

CHAPITRE 2

Les déchets spéciaux

Art. 8, let. c) (nouvelle)

c) les déchets désignés comme tels dans la liste des déchets établie en vertu de l'art. 2 de l'ordonnance du 22 juin 2005 sur les mouvements de déchets (OMoD).

Art. 13 (abrogé ; déplacé à l'article 18 alinéa 1 2^{ème} phrase).

Chapitre précédant l'art. 14 (nouvelle teneur)

CHAPITRE 3

Autres déchets et matériaux

Art. 14 (nouvelle teneur)

Les déchets qui n'entrent pas dans la catégorie des déchets urbains et des déchets spéciaux sont à éliminer par leur détentrice ou détenteur conformément aux prescriptions, notamment les matériaux provenant de démolition ou d'excavation, les déchets provenant des entreprises de plus de 250 EPT, les déchets naturels provenant de jardins, d'entreprises agricoles, horticoles, viticoles ou sylvicoles.

Manifestations

Art. 14a (nouveau)

Les communes peuvent imposer aux organisateurs de manifestations sur le domaine public l'utilisation de vaisselle réutilisable.

Chapitre précédant l'art. 14b

CHAPITRE 4

Véhicules, remorques et bateaux

Dépôt et places officielles

Art. 14b (nouveau ; repris de la LEVRB)

¹Les véhicules abandonnés doivent être déposés aux places officielles désignées par l'État.

²Les genres de bateaux suivants ne peuvent pas être déposés gratuitement sur une place de dépôt publique : bateau à marchandises, bateau à vapeur, bateau de construction particulière et engins flottants.

Procédure

Art. 14c (nouveau ; repris de la LEVRB)

¹Si un véhicule automobile, une remorque ou un bateau est abandonné sur un bien-fonds public ou privé, sa ou son propriétaire est sommé de le déposer sur une place désignée par l'État. S'il n'obtempère pas à cette sommation dans le délai imparti, le véhicule est amené à ses frais et par les soins de l'administration cantonale à une place de dépôt publique.

²Si la ou le propriétaire du véhicule ou bateau transporté ne peut être déterminé, les frais peuvent être mis à la charge de la ou du propriétaire (ou locataire) du bien-fonds, lorsqu'il a accepté que ce véhicule soit abandonné sur son fonds.

³Le droit de recours de la ou du propriétaire du bien-fonds contre la ou le propriétaire du véhicule ou bateau est réservé.

Art. 14d (nouveau ; repris de la LEVRB)

Conséquence de l'abandon

¹La ou le propriétaire de tout véhicule automobile, remorque ou bateau se trouvant sur une des places de dépôt désignées par l'État est, sauf preuve du contraire, censé avoir renoncé à ses droits.

²L'État dispose librement du véhicule ou bateau sans être tenu de verser une indemnité quelconque.

Art. 14e (nouveau ; repris de la LEVRB)

Compétences du Conseil d'État

¹Le Conseil d'État est compétent pour prendre toutes mesures utiles en vue :

- a) d'aménager des places de dépôt ;
- b) de faire évacuer régulièrement le contenu de ces places ;
- c) de supprimer les places de dépôt actuelles qui ne peuvent être adaptées aux exigences de la protection des eaux, de l'air et du paysage.

²L'aménagement ou la suppression de places de dépôt est déclaré d'utilité publique ; le Conseil d'État reçoit tous pouvoirs pour acquérir à l'amiable ou par voie d'expropriation les immeubles nécessaires.

Art. 14f (nouveau ; repris de la LEVRB)

Financement

Le financement des tâches citées à l'article 14e est réalisé avec une part de la taxe prélevée sur les véhicules automobiles, les remorques et les bateaux et fixée par le Conseil d'État dans le budget annuel.

Art. 14g (nouveau ; repris de la LEVRB)

Brûlage en plein air

¹Le brûlage en plein air de véhicules automobiles, remorques ou bateaux est interdit.

²Le Conseil d'État peut autoriser des dérogations à cette règle.

Art. 14h (nouveau ; repris de la LEVRB)

Surveillance communale

¹Il incombe à chaque commune d'organiser un service de surveillance de son territoire et de faire évacuer tout véhicule automobile, remorques ou bateaux ainsi que toute partie de ces derniers abandonnés sur une place désignée par elle-même ou par l'État, cela selon la nature de l'objet.

²En cas de besoin, le service communal compétent alerte le département pour faire application de l'article 14c de la loi.

Chapitre précédant l'art. 14i

CHAPITRE 5

Installations de traitement des déchets

Art. 14i (nouveau)

Autorisation

¹La construction, l'aménagement et l'exploitation d'une installation de traitement des déchets (décharges comprises) sont soumis à autorisation du département.

²La législation et la réglementation sur les constructions, l'aménagement du territoire, les études d'impact et l'extraction des matériaux sont réservés.

Titre précédant l'article 15

TITRE 3

Décharges

Art. 15, al. 1 et 2

Principes

¹Les déchets qui ne peuvent être éliminés que par stockage définitif le sont dans des décharges aménagées pour les recevoir.

²Toute décharge est ouverte aux tiers à conditions identiques pour toute utilisatrice ou tout utilisateur.

Art. 15a

Autorisations

¹Art. 16, al. 1 actuel.

²Art. 16, al. 2 actuel.

³L'autorisation rappelle que l'ouverture au tiers de la décharge est une condition d'octroi.

Art. 16, note marginale, al. 1 à 3

Redevance cantonale

¹Le canton peut prélever, auprès des exploitant-e-s la décharge, une redevance de décharge sur chaque tonne ou m³ de déchet stocké ou immergé dans le lac.

²Le plafond de la redevance est de 0.50 fr. / m³ en DTA ou 5 fr. / t en DTB.

³La redevance est affectée prioritairement aux actions et mandats relatifs à la gestion des déchets.

Titre précédant l'art. 16a

TITRE 3bis

Assainissement des sites pollués

Art. 16a^{bis} (nouveau)

Exécution des mesures

¹Les mesures nécessaires d'investigation, de surveillance ou d'assainissement sont à prendre en premier lieu par la détentrice ou le détenteur du site. Elles sont préalablement soumises à l'approbation du service désigné par le Conseil d'État, même lorsqu'elles émanent d'initiatives privées.

²L'État peut exécuter lui-même ces mesures :

- a) à l'issue d'une convention conclue avec les détentrices ou détenteurs du site, dans des cas particuliers où cela permet de faciliter l'exécution de ces mesures, ou ;
- b) lorsqu'il paraît vraisemblable que l'État doit majoritairement en assumer le coût.

³L'investigation préalable doit être réalisée lorsque c'est nécessaire selon l'article 5 OSites, avant toute approbation de plan touchant un site pollué ou l'octroi d'un permis de construire.

⁴Le service désigné par le Conseil d'État fixe le délai dans lequel des mesures doivent être prises et ordonne au besoin l'exécution par substitution.

Art. 16d, al. 1 let. a), c) et e), al. 2 et 3

¹L'État prend à sa charge, sous déduction des montants versés par la Confédération et de la part incombant à la perturbatrice ou au perturbateur par situation :

- a) les frais relatifs aux sites pollués ayant servi au stockage définitif de déchets urbains et, conjointement avec la commune, les frais relatifs aux sites accueillant des stands de tir, pour l'investigation, la surveillance et l'assainissement de ces sites ;
- b) [inchangé] ;
- c) la part de frais due par les personnes à l'origine des mesures, qui ne peuvent être identifiées ou qui sont insolvables (frais de défaillance) ;
- d) [inchangé] ;
- e) les frais de mesures d'investigation nécessaires si celle-ci révèle qu'un site inscrit au cadastre ou susceptible de l'être n'est pas pollué.

²Les frais incombant à l'État sont financés par le fonds cantonal des eaux. La participation communale au sens de l'alinéa 1, lettre a, s'élève à 30%. La commune assume les coûts relatifs aux pertes des subventions fédérales qui lui sont imputables par sa faute.

³En cas d'assainissement d'un site pollué industriel, la commune prend à sa charge 20% des frais de défaillance, dans la mesure où l'assainissement contribue à la revalorisation d'une ou plusieurs parcelles sises en zone à bâtir.

Titre précédant l'article 17

TITRE 4

Collaboration intercantonale

Art. 17 (nouvelle teneur)

Des accords peuvent être conclus, le cas échéant sous l'égide de la Confédération, avec d'autres cantons lorsque des raisons environnementales, [suite inchangée].

Titre précédant l'article 18

TITRE 5

Financement

Art. 18, al. 1 (1^{ère} phrase : nouvelle teneur ; 2^{ème} phrase importée de l'article 13 actuel) 2 et 3 (nouvelle teneur)

¹Quiconque est en possession de déchets spéciaux supporte le coût de leur collecte et de leur traitement. Toutefois, les frais de transport, depuis les points de collecte, et d'élimination des déchets spéciaux provenant des ménages sont payés par l'État au repreneur, puis facturés aux communes, en proportion du nombre de leurs habitants.

²Quiconque fait construire une installation de traitement en finance la construction et l'exploitation et la remise en état à sa fermeture. À cette fin, il constitue une garantie avant la demande d'autorisation d'exploiter.

³Il en va de même pour l'équipement et les véhicules du service de collecte.

Art. 20, nouveau

Les communes peuvent percevoir une taxe particulière auprès des commerces proposant des produits consommables immédiatement tels que boissons, alimentation, tabac, journaux, pour couvrir les coûts d'élimination des déchets spécifiques à leur activité.

Art. 22

¹Sous déduction d'une part maximale de 10% financée par l'impôt, [suite inchangée].

²[inchangé].

³Le montant de la taxe de base est réévalué périodiquement. Il est tenu compte des excédents et des déficits des années précédentes. Le Conseil d'État fixe dans le règlement d'exécution les modalités.

⁴[inchangé].

Art. 22e, al. 2

²Les commerces, centres commerciaux et entreprises analogues, d'une surface de vente de plus de 400 m², doivent mettre, à leur frais, à disposition de leurs clientes ou clients les installations, faciles d'accès, nécessaires au déballage, à la collecte, au tri et à l'élimination des déchets provenant du genre de produits qu'ils vendent ou produisent.

Titre précédant l'article 24

TITRE 6

Exécution

Art. 24, al 1(nouvelle teneur), 2, 3 et 4

¹Le Conseil d'État adopte un plan cantonal de gestion des déchets qui définit les zones d'apport :

- a) aux usines de valorisation thermique des déchets (UVTD) ;
- b) des biodéchets aux installations de valorisation sises dans et hors canton.

²Alinéa 1 actuel.

³Alinéa 2 actuel.

⁴Alinéa 3 actuel,
let. a) abrogée [suite inchangée].

Art. 25a

¹Au début de chaque législature, le Conseil d'État nomme une commission consultative cantonale de gestion des déchets urbains (ci-après : la commission), présidée par le chef du département désigné à l'article 25.

²Le Conseil d'État fixe la composition et l'organisation de la commission, en veillant à ce qu'y soient notamment représentés : les quatre régions, l'association des communes neuchâteloises, les consommateurs, la fédération des commerçants neuchâtelois et l'industrie cantonale de traitement des déchets.

³Les membres peuvent inviter, selon les thématiques à discuter, d'autres personnes compétentes comme les techniciens des communes.

⁴La commission est notamment chargée de :

- a) proposer une politique globale de gestion des déchets urbains permettant d'atteindre les buts et objectifs de la loi concernant le traitement des déchets ;
- b) donner son avis sur les modifications de ladite loi et son règlement d'exécution ;
- c) suivre et contrôler la mise en œuvre de la taxe causale.

Service cantonal
compétent

Art. 25b

¹Le Conseil d'État désigne le service cantonal compétent en matière de gestion des déchets et des sites pollués comme l'organe d'exécution du département.

²En matière de sites pollués, le service cantonal est notamment compétent pour :

- a) tenir et mettre à jour le cadastre neuchâtelois des sites pollués ;
- b) exercer toutes les compétences que la législation fédérale en matière de sites pollués attribue aux cantons.

Art. 26, al. 2 let. b) (terminologie adaptée)

b) percevoir des émoluments permettant de couvrir les frais de collecte et d'élimination des déchets.

Art. 35, al. 4 (nouveau)

⁴Toute décision prise par une autorité pénale du canton en vertu de la présente loi ou de ses dispositions d'exécution doit être communiquée au département désigné par le Conseil d'État.

Art. 2 La loi concernant l'élimination des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux (LEVRB), du 18 octobre 1971 est abrogée.

Art. 3 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

³Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Disposition transitoire à la modification du 31 décembre 2021

¹Jusqu'à l'adaptation du taux de participation de l'impôt par les communes, qui disposent pour ce faire d'un délai de 2 ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi, l'article 22, alinéa 1 LDT reproduit ci-dessous dans sa teneur au 1^{er} juillet 2017 reste applicable.

Art. 22

¹Sous déduction d'une part de 20 à 30% financée par l'impôt, les communes sont tenues de couvrir la totalité des coûts d'élimination des déchets urbains, y compris les déchets spéciaux provenant des ménages, ainsi que les autres frais dus à la gestion de ces déchets, par la perception d'une taxe de base et d'une taxe proportionnelle au volume ou au poids des déchets ».

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,

ETUDE SOFIES



Évaluation de la filière de valorisation des déchets urbains plastiques dans le canton de Neuchâtel: analyse et recommandations

Rapport Phase I – Version du 11.04.2019



© KEYSTONE / PETER SCHNEIDER

Mandant

République et Canton de Neuchâtel
Service de l'Énergie et de l'Environnement at République et Canton de
Neuchâtel
M. Yves Lehmann
Mme. Micheline Duruz

Rue du Tombet 24
2034 Peseux