

Dunia Brunner*

Vers une économie circulaire des emballages de boissons en verre en Suisse – limites et apports du cadre réglementaire

Partie I: Etat des lieux

Zusammenfassung ———→ 395 / Riassunto ———→ 395

* La présente contribution (Parties I et II) découle de réflexions menées dans le cadre d'un projet de recherche interdisciplinaire «Laboratory for Applied Circular Economy» soutenu par le FNS (subside n° 407340_172471) qui s'insère dans le Programme National de Recherche (PNR) 73 (économie durable). L'auteure, avte, MLaw, BSc Sciences de l'environnement, Doctorante au Centre de droit public et à l'IDHEAP, Université de Lausanne, remercie sincèrement Prof. ANNE-CHRISTINE FAVRE (Centre de droit public de l'Université de Lausanne) et Prof. STÉPHANE NAHARATH (Unité politiques publiques et durabilité, IDHEAP, Université de Lausanne), pour leurs apports, conseils, remarques et leur soutien précieux à la rédaction de la présente contribution. Les opinions exprimées sont exclusivement celles de l'auteure.

Vers une économie circulaire des emballages de boissons en verre en Suisse
– limites et apports du cadre réglementaire

I.	Contexte et remarques introductives	369
II.	L'économie circulaire et le flux des EB en verre en Suisse	370
1.	L'économie circulaire et ses principes	370
2.	Flux des EB en verre usagés en Suisse	372
3.	Un potentiel d'amélioration important	373
III.	Cadre juridique applicable aux EB en verre	373
1.	Principes s'appliquant à la gestion des déchets (et ressources)	374
1.1	Principe de limitation des déchets à la source et usage en cascade	374
1.2	Principes de valorisation (collecte, réutilisation, recyclage)	376
1.3	Financement de l'élimination: Principe de causalité, Taxes d'élimination anticipées et Contributions de recyclage anticipées	377
2.	La concrétisation des principes dans l'OEB	378
2.1	Limitation à la source	378
2.2	Réutilisation et valorisation	378
2.3	L'élimination des EB en verre et son financement	380
IV.	Comparaison des dispositions applicables aux EB en verre perdu et réutilisable au long du cycle de vie	384
1.	Production nationale et importation des EB en verre	385
2.	Utilisation des EB: producteurs nationaux de boissons, commerce de détail et consommation	385
3.	Collecte et Valorisation	386
4.	Réintroduction dans le cycle, remise sur le marché	386
5.	Différence de traitement entre EB réutilisables et à usage unique	387
V.	Appréciation au regard de l'économie circulaire	390
1.	Adéquation des principes généraux et esprit de la loi en faveur de la réutilisation	390
2.	Hierarchie absente ou renversée dans la concrétisation et la mise en œuvre des principes	391
2.1	Activités financées par la TEA	391
2.2	Priorité à la filière du verre perdu et au «recyclage»	391
2.3	Imprécisions terminologiques: recyclage, valorisation, EB réutilisable	392
VI.	Conclusion	394

Résumé

Les emballages de boissons en verre *perdu* (à usage unique) sont aujourd'hui très nettement majoritaires sur le marché et la tendance à la réutilisation en baisse constante. Nous avons ainsi cherché à comprendre dans quelle mesure cette situation, qui n'est pas optimale du point de vue des principes de l'économie circulaire et de l'impact environnemental des flux de matière, est attribuable au cadre réglementaire en vigueur. A cette fin, les lignes qui suivent proposent un état des lieux des limites et apports du cadre réglementaire actuel à une économie circulaire des emballages de boissons en verre en Suisse. Elles mettent en particulier en lumière l'adéquation des principes de droit de l'environnement avec ceux de l'économie circulaire et montre que c'est au niveau de la concrétisation des principes dans l'OEB que le législateur s'est contenté d'une approche très en bout de chaîne des chaînes de valeurs, qui n'empêche pas la réutilisation, mais la défavorise par rapport au recyclage.

I. Contexte et remarques introductives

La Suisse apparaît comme une bonne élève en matière de gestion des déchets. Pourtant, l'empreinte matérielle (i.e consommation de matières premières) et la production totale des déchets de notre pays, élevées en comparaison internationale, sont en augmentation constante. La raréfaction (annoncée) des matières premières, ainsi que l'évolution des connaissances scientifiques, ont conduit au développement d'approches «*one-planet*»¹, qui visent à ce que l'impact des activités anthropiques s'inscrive au sein des limites planétaires². Souvent présenté comme une solution prometteuse pour réduire cet impact, le concept d'économie circulaire (ci-après EC), vise à boucler les cycles de matières, ainsi qu'à réduire les flux – et *in fine* les déchets, par une reconception des produits et l'innovation technique, organisationnelle et sociale au long des chaînes de valeur. D'autres considérations d'ordre économique ou géopolitique, notamment la saturation des marchés occidentaux, la fluctuation des prix des matières premières et le risque de dépendance à certaines ressources, participent à expliquer l'intérêt croissant des milieux politiques et économiques, pour ce concept³. Toutefois, en dépit d'un consensus relativement généralisé quant au potentiel de l'EC à apporter une réponse

-
- 1 OSCAR SABAG MUÑOZ / EVA GLADEK, One Planet Approaches: Methodology Mapping and Pathways Forward. Supported by FOEN. 2017, <https://www.metabolic.nl/publications/one-planet-approaches-methodologymapping-and-pathways-forward/>.
 - 2 Cf. parmi d'autres, la publication la plus récente de l'OFEV sur le sujet: EEA and FOEN (2020): Is Europe living within the limits of our planet? An assessment of Europe's environmental footprints in relation to planetary boundaries. European Environment Agency (EEA), Copenhagen, and Federal Office for the Environment (FOEN), Bern, EEA, Report N° 01/2020, <https://www.bafu.admin.ch/bafu/en/home/topics/economy-consumption/economy-and-consumption--publications/publications-economy-and-consumption/is-europe-living-within-the-limits-of-our-planet.html>; s'agissant des limites planétaires, cf. notamment l'article séminal de JOHAN ROCKSTRÖM / WILL STEFFEN et al., Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society* 2009, 14(2), p. 32 ss. <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>, et <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html> et les références citées.
 - 3 HARALD DESING / DUNIA BRUNNER et al., A circular economy within the planetary boundaries: Towards a resource-based, systemic approach, *Resources, Conservation and Recycling*, 2020, Vol. 155, 104673, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2019.104673> et les références citées.

pertinente au problème de la surconsommation des ressources, son implémentation dans les pratiques des entreprises demeure marginale en Suisse. C'est de ce constat qu'est né le projet de recherche Laboratory for applied circular Economy (LACE)⁴, qui cherche des explications à cette apparente contradiction.

Le présent article s'inscrit dans la continuité de ce questionnement et cherche à comprendre si le cadre juridique actuel est adapté à l'EC. Il s'intéresse plus particulièrement à cette question en se penchant sur le cas des emballages de boissons (ci-après EB) en verre. Sur la base d'une analyse détaillée des principes et normes applicables au EB en verre au long de leur cycle de vie, ainsi que de leur mise en application effective dans les pratiques des acteurs concernés, nous chercherons à déterminer si le régime actuel permet de la mise en œuvre des principes de l'EC. Cette première contribution propose un état des lieux de la question. Il vise à mettre en lumière en quoi les principes du régime actuel représentent un cadre adéquat à l'EC et dans quelle mesure ce dernier mériterait d'évoluer dans la perspective d'une transition vers une EC. A partir de ces résultats, nous suggérerons, dans une seconde contribution, des pistes pour faire évoluer le cadre, afin qu'il soit en mesure de faciliter une circularisation plus aboutie des flux d'EB en verre en Suisse.

Nous commencerons par une brève présentation du concept d'EC et des flux actuels des EB en verre en Suisse. Cette juxtaposition, utile à la compréhension du contexte et des enjeux, montera un potentiel d'amélioration important vers la circularisation (cf. *infra* II). Nous chercherons ensuite à comprendre dans quelle mesure les flux actuels des EB en verre sont tributaires du cadre réglementaire et à mettre en évidence les éventuelles entraves juridiques à l'amélioration du système. A cette fin, nous exposerons le cadre réglementaire applicable, en commençant par rappeler les dispositions de principe pertinentes, puis en traitant de leur concrétisation dans le cas particulier des EB en verre (cf. *infra* III). Le Chapitre IV reprendra les dispositions applicables en suivant les étapes du cycle de vie d'un EB et en soulignant les conséquences d'une différence de traitement entre EB réutilisables et perdus (cf. *infra* IV). Cet aperçu permettra d'apprécier le cadre réglementaire actuel à la lumière des principes de l'EC (cf. *infra* V), avant de conclure (cf. *infra* VI).

II. L'économie circulaire et le flux des EB en verre en Suisse

1. L'économie circulaire et ses principes

Le modèle de l'économie linéaire, souvent caractérisé par «*take-make-dispose*» ou «*extract-produce-consume-trash*», consiste à extraire des matières premières pour les transformer en produits, qui seront éliminés après utilisation. L'EC est généralement présentée comme une *alternative*, car elle vise à boucler les flux de matières, à l'instar des écosystèmes naturels. D'un côté, il s'agit de réduire, voire d'éliminer, l'extraction de matières premières et, de l'autre, de réduire la production de déchets (en réutilisant autant que possible toute la matière déjà en

4 <http://www.nfp73.ch/fr/projets/economie-circulaire/laboratoire-pour-une-economie-circulaire>.

circulation), tout en minimisant les déperditions de matière et d'énergie à chaque étape du *cycle* de vie d'un produit⁵.

L'objectif stratégique commun à toutes les approches d'EC⁶ consiste à minimiser les intrants de matières premières et d'énergie qui ne seraient pas récupérés d'un cycle précédent (i. e. matières premières secondaires) et à minimiser les extrants qui ne seront pas réutilisés dans un cycle suivant. D'aucuns insistent pour que cette minimisation soit comprise comme une réduction en termes absolus, visant plus de sobriété et une réduction générale des flux, afin que nos activités s'inscrivent au sein des limites planétaires, tandis que d'autres se limitent à considérer ce principe en termes relatifs (p. ex. par unité de produit, sans se soucier de l'impact global, notamment créé par l'effet rebond)⁷. Dans les deux cas, selon le principe des «3R», les objectifs opérationnels consistent en priorité de *réduire* l'usage de matière et d'énergie, ensuite d'allonger la durée de vie des produits (entretien, *réutilisation*) et enfin de les récupérer (resp. les matières qui les composent) pour un nouveau cycle, avec une déperdition de qualité aussi minimale que possible. Le *recyclage* à proprement parler (ou recyclage en boucle fermé/*closed-loop recycling*) vise à récupérer la matière et la réutiliser pour le même usage, tandis que l'utilisation de la matière récupérée pour d'autres usages de qualité moindre est qualifiée de *décyclage* (ou *downcycling* ou recyclage en boucle ouverte/*open-loop recycling*). Le premier maintient une plus grande flexibilité pour les cycles suivants, tandis que le second est irréversible, dans la mesure où les matériaux en cause sont dégradés qualitativement et ne pourront plus être utilisés dans leur application originelle, limitant ainsi les options de recyclage subséquentes⁸. En d'autres termes, lors du *décyclage*, l'ordonnancement au sein de la matière baisse et l'entropie du matériau augmente, si bien qu'il faudra réinjecter une énergie et du travail considérables pour la réordonner, cas échéant⁹. Précisons encore qu'une conception (*design*) adaptée représente un aspect clé de toute démarche d'EC, car elle permet de planifier et d'optimiser les mesures permettant de réduire la consommation de matière et/ou d'énergie, d'allonger la durée de vie, de faciliter la réutilisation ou le recyclage (p. ex. éliminer les substances toxiques, éviter les alliages difficilement séparables, augmenter la traçabilité et la transpa-

-
- 5 Cf. parmi beaucoup d'autres: PATRIZIA GHISELLINI / CATIA CIALANI / SERGIO ULGIATI, A review on circular economy: the expected transition to a balanced interplay of environmental and economic systems, *Journal of Cleaner Production*, 2016, Vol. 114, pp. 11–32, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.09.007>. SÉBASTIEN SAUVÉ / SOPHIE BERNARD / PAMELA SLOAN, Environmental sciences, sustainable development and circular economy: Alternative concepts for trans-disciplinary research, *Environmental Development*, 2016, Vol. 17, pp. 48–56, <https://doi.org/10.1016/j.envdev.2015.09.002>, p. 53.
- 6 BRAIS SUÁREZ EIROA / EMILIO FERNÁNDEZ et al., Operational principles of Circular Economy for Sustainable Development: Linking theory and practice. *Journal of Cleaner Production*. 2019, 214, pp. 952–961. 10.1016/j.jclepro.2018.12.271, p. 953; La distinction entre objectifs stratégiques, opérationnels et généraux utilisée dans ce § s'inspire de la terminologie utilisée par ALEXANDRE FLÜCKIGER, (Re)faire la loi, *Traité de légistique à l'ère du droit souple*, Berne 2019, p. 221.
- 7 L'objectif général visé par les premiers consiste ainsi à respecter les taux de renouvellement des ressources et des capacités d'absorption des écosystèmes, tandis que les seconds visent à maximiser l'efficacité des processus de production. S'agissant de la discussion sur les différentes approches de l'EC et la confusion micro/macro des flux, voir DESING / BRUNNER et al. (note 3) et les réf. cit.
- 8 Cf. MELANIE HAUPT / CARL VADENBO / STEFANIE HELLWEG, Do We Have the Right Performance Indicators for the Circular Economy?: Insight into the Swiss Waste Management System, *Journal of Industrial Ecology*, 2016, Vol. 21 (3), 10.1111/jiec.12506, p. 623.
- 9 Cf. DESING / BRUNNER et al. (note 3) et les réf. cit.

rence, faciliter la démontabilité etc.) ou encore de favoriser les collaborations et les synergies entre les acteurs le long des chaînes de production.

2. Flux des EB en verre usagés en Suisse

Après consommation de la boisson, «*le verre usagé est soit réutilisé, soit soumis à une valorisation matière. Dans le cas d'une réutilisation, la plupart du temps pour des bouteilles, le verre est nettoyé puis rempli une nouvelle fois par le fabriquant de boisson. Pour la valorisation matière, le verre brisé est fondu puis reformé ou utilisé dans le domaine de la construction comme matériau d'isolation ou comme sable de verre*»¹⁰. En termes de proportions, l'utilisation d'EB réutilisables est aujourd'hui marginale (12,1 % pour 2018) et la tendance à la réutilisation se poursuit à la baisse¹¹, l'usage d'EB en verre perdu étant devenu la norme.

Les EB en verre représentent environ 83 % de l'ensemble du verre usagé collecté, le reste étant constitué d'emballages non boissons (p.ex. bocaux de cornichons et de confitures), ainsi que d'erreurs de tri¹². Une étude indépendante réalisée par l'EPFZ quantifie les flux de verre usagé en distinguant les différents modes de valorisation¹³. Pour simplifier, sur l'ensemble du verre collecté en 2012 (EB et autres), environ 1,2 % a été réutilisé sans transformation préalable (réutilisation), 1,56 % de résidus acheminés vers l'incinération des déchets urbains (élimination thermique), 64,12 % ont été exportés (export), sortant ainsi du périmètre de régulation de la législation fédérale, 8,75 % utilisés en Suisse pour produire du sable de verre (décyclage), et 24,35 % ont été utilisés pour recycler des nouveaux EB en verre en Suisse (recyclage). Au vu de ce qui précède, le «taux de recyclage» des EB en verre officiellement communiqué, qui oscille entre 94 % et 96 %¹⁴, peut surprendre. A s'y intéresser en détail (cf. *infra* V.2.3), on comprend que la désignation est trompeuse, ce taux désignant en réalité *le taux de collecte* ou *taux de récupération*¹⁵

10 OFEV, guide des déchets, <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/dechets/guide-des-dechets-a-z/emballages-en-verre.html>, consulté le 05 mai 2020.

11 Selon les chiffres de l'OFEV, reçus par email, le taux d'EB réutilisables, encore de 17 % en 2009, n'a de cessé de baisser chaque année pour atteindre 12.1 % en 2018.

12 Swissrecycling, Diagramme des flux de matières, 2017: <https://www.sr-rapport.ch/rapport-d-activite/C3%A9/flux-de-mati%C3%A8res>: les EB en verre représentent 285 063 t sur le total de 344 089 t, soit 82,8 %.

13 HAUPT / VADENBO / HELLWEG (note 8), basé sur les chiffres de 2012; ces chiffres ne correspondent pas à ceux de l'OFEV, qui pour expliquer la différence avec l'étude citée indique que «[...] l'OFEV détermine le volume en s'appuyant sur les quantités mises sur le marché, telles qu'annoncées par les associations professionnelles, les producteurs et les importateurs, tandis que l'étude de l'EPFZ calcule la consommation sur la base des flux de matières [...]». L'étude de l'EPFZ détermine le taux de recyclage en 2012 à partir de nombreuses données détaillées dont la collecte n'est possible que pour une étude unique. Le taux de recyclage de l'OFEV se fonde sur des données qui rendent visible son évolution annuelle. Il est important que les données soient comparables au fil des ans», cf. explications relatives à l'Étude de l'EPFZ sur les indicateurs de l'économie circulaire, <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/dechets/etat/donnees/explications-relatives-a-la-methode-delaboration-de-statistiques.html>.

14 Taux qui oscille officiellement entre 94 et 96 % depuis 2002; cf. Statistiques des déchets, Recyclage des emballages de boissons, p. ex. 2018: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/dechets/etat/donnees/abfallstatistiken-2018.html>.

15 Ceci est d'ailleurs indiqué entre parenthèses sur le site de l'OFEV qui se rapporte aux méthodes de calcul des taux de recyclage, cf. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/dechets/etat/donnees/explications-relatives-a-la-methode-delaboration-de-statistiques/methode-de-calcul-du-taux-de-recyclage--taux-de-recuperation--de.html>.

des EB en verre, qui ne dit encore rien de la manière dont ils seront valorisés et ne correspond pas à la proportion qui sera recyclée en nouveaux EB en verre.

3. Un potentiel d'amélioration important

Suivant les principes de l'EC, il s'agirait d'abord de *réduire* les flux, soit la quantité totale de contenants produits et utilisés, par exemple en favorisant l'utilisation de contenants de grande dimension et réutilisables (tel que fûts, bidons en inox en vue d'une distribution en vrac, avec re-remplissage de contenants personnels réutilisables) et en limitant (ou interdisant) les emballages à usage unique et les flacons individuels. Ensuite, il s'agirait de prioriser la *réutilisation*, notamment en utilisant uniquement des EB conçus pour être réutilisés et en favorisant leur réemploi pour un nombre de cycles de vie aussi élevé que possible (p.ex. standardisation des contenants, création ou subventions d'infrastructures nécessaires à la collecte, au transport, au lavage, à la désinfection etc.). La collecte en vue de valorisation et *recyclage* serait réservée aux EB dont la réutilisation n'est plus possible (i.e. contenants inutilisables dans leur forme originale car trop usés, ébréchés ou cassés). La validité de ces principes généraux de l'EC dans le cas particulier du verre en Suisse a été confirmée par une étude récente¹⁶, dont il ressort que la réutilisation est l'option la plus favorable en termes d'impact environnemental, et de loin. S'agissant des options subséquentes de valorisation matière, de manière plus surprenante, l'étude montre que la transformation en sable de verre (décyclage) est plus intéressante que le recyclage à proprement parler, qui consomme énormément d'énergie pour refondre le verre. L'avantage environnemental de la réutilisation du verre par rapport à son recyclage ressort également d'une étude de 2016, mandatée par l'OFEV¹⁷.

Les flux actuels des EB en verre ne correspondent donc pas à l'optimum du point de vue de l'impact environnemental et de l'EC. La situation pourrait être améliorée en visant, en priorité, la réduction des quantités d'EB en verre et leur réutilisation, le recyclage ou le décyclage ne devant intervenir que lorsque la réutilisation n'est plus possible.

III. Cadre juridique applicable aux EB en verre

Pour concrétiser les principes du droit de l'environnement et les dispositions générales concernant les déchets ancrés dans la loi sur la protection de l'environnement (LPE)¹⁸, qui sont au demeurant applicables aux EB en verre, le Conseil fédéral (CF) a

16 MELANIE HAUPT / STEFANIE HELLWEG, Measuring the Environmental Sustainability of a Circular Economy, *Environmental and Sustainability Indicators*, 2019, 1-2. 100005, 10.1016/j.indic.2019.100005.

17 P. ex. 933 UCE pour 55 % de réutilisation et 45 % recyclage, contre 718 pour 26 % réutilisation et 74 % de recyclage, cf. CORNELIA STETTLER / SILVAN RÜTTIMANN / THOMAS KÄGI, Carbotech AG, CustomLCA Ökobilanz Verwertungen von Altglas – ökologischer Nutzen der Sammlung von Verpackungsglas Grundlagenbericht für Empfehlungen zum Verteilschlüssel der vorgezogenen Entsorgungsgebühr (VEG), Bâle, 28 septembre 2016, disponible sous : <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/dechets/guide-des-dechets-a-z/emballages-en-verre.html>. > Documents. Cf. ég. Rapport d'analyse de cycle de vie, Bilan environnemental de la bouteille en verre consigné «75 cl Alsace» commercialisée dans l'Est de la France par comparaison avec une bouteille en verre à usage unique, 2009, <https://www.brasserie-meteor.fr/uploads/docs/bb-0d5234e6a42565bb01fbe24d23f456.pdf>.

18 Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01).

édicte des prescriptions d'exécution (art. 39 al. 1 LPE) par voie d'ordonnance¹⁹, dont certaines portent sur de types de déchets bien spécifiques²⁰. Aucune ordonnance ne concerne les *emballages* – contrairement à l'Union européenne (UE)²¹, mais le législateur a adopté dans les années nonante des prescriptions particulières concernant les *emballages de boissons*, qu'il a révisées une dizaine d'années plus tard²². L'Ordonnance sur les emballages pour boissons (OEB)²³ régit en particulier la remise et la reprise des EB destinés à l'utilisation en Suisse et règle le financement de l'élimination des EB en verre. A la marge, mentionnons que d'autres régulations peuvent s'appliquer aux EB, notamment celles ayant trait à l'hygiène et à la santé dans les produits alimentaires²⁴. En outre, l'Ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim)²⁵ interdit certains polluants (tels que le cadmium et mercure) ou limite leur utilisation (p.ex. matières plastiques contenant du chlore comme le PVC) dans les produits ayant un cycle de vie réduit, tels que les emballages. Cela étant, le cœur de la matière se trouve dans l'OEB, si bien qu'après avoir rappelé les principes de la LPE pertinents pour la question qui nous occupe (cf. *infra* III.1), nous nous pencherons plus avant sur la manière dont ceux-ci ont été concrétisés pour le cas des EB en verre (cf. *infra* III.2).

1. Principes s'appliquant à la gestion des déchets (et ressources)

Les principes de la limitation préventive de la production de déchets, de la valorisation, de l'élimination respectueuse de l'environnement et enfin, de l'élimination sur le territoire national, ancrés à l'art. 30 LPE, régissent la limitation et l'élimination des déchets²⁶.

1.1 Principe de limitation des déchets à la source et usage en cascade

L'art. 30 LPE «*fixe (...) un ordre de priorités*»²⁷ clair dans le droit fédéral. Il illustre le principe de la hiérarchie des déchets (limiter, valoriser, éliminer) et concrétise celui de la primauté de la réduction des déchets à la source (art. 30 al. 1 LPE).

-
- 19 P. ex. Ordonnance sur les déchets (OLED; RS 814.600); Ordonnance sur les sites contaminés (OSites; RS 814.680).
- 20 P. ex. Ordonnance du 14 janvier 1998 sur la restitution, la reprise et l'élimination des appareils électriques et électroniques (OREA; RS 814.620).
- 21 Cf. Directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages, Journal officiel n° L 365 du 31/12/1994 p. 10–23.
- 22 L'ordonnance du 22 août 1990 sur les emballages pour boissons (cf. RO 1990 1480, 1991 40, 1995 5505, 1998 832) a est abrogée par l'entrée en vigueur de l'actuelle Ordonnance du 5 juillet 2000 sur les emballages pour boissons (OEB; RS 814.621).
- 23 Note 22.
- 24 Cf. notamment Loi fédérale du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires (LDAL; RS 817); Loi fédérale du 12 juin 2009 sur la sécurité des produits (LSPPro; 930.11); Ordonnance du DFI du 16 décembre 2016 sur les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires (RS 817.023.21); Ordonnance du 16 décembre 2016 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODALOUS; RS 817.02).
- 25 Ordonnance du 18 mai 2005 sur la réduction des risques liés à l'utilisation de substances, de préparations et d'objets particulièrement dangereux (ORRChim; RS 814.81).
- 26 ALAIN SAUTEUR, L'élimination des déchets industriels non spécifiques: de leur destruction à leur valorisation, RDAF 2008 I p. 340 ss, 341 (Sauteur, Elimination).
- 27 FF 1993 II 1381.

Selon le Message relatif à une révision de la LPE du 7 juin 1993²⁸, le premier alinéa de dite disposition indique que «*l'effort principal doit consister à limiter la production de déchets (p. ex. par des procédés de production générant peu de déchets, des économies de matériaux lors de la fabrication de produits, l'abandon de certaines substances dont l'élimination pose des problèmes, le choix d'emballages réutilisables), pour autant qu'il permette de diminuer la pollution globale de l'environnement résultant de la fabrication, de l'utilisation des produits et de l'élimination de leurs déchets.*»²⁹

L'art. 30a LPE énonce une liste d'actions potentielles pour mettre en œuvre le principe de limitation des déchets. Selon dite disposition, le CF peut interdire la mise dans le commerce de produits destinés à un usage unique et de courte durée, si les avantages liés à cet usage ne justifient pas les atteintes à l'environnement qu'il entraîne (let. a); il peut interdire l'utilisation de substances ou d'organismes qui compliquent notablement l'élimination ou qui peuvent constituer une menace pour l'environnement lors de leur élimination (let. b) et il peut en outre obliger les fabricants à prévenir la formation des déchets de production pour lesquels aucune méthode d'élimination respectueuse de l'environnement n'est connue (let. c). Le Message relatif à une révision de la LPE, lorsqu'il traite de la disposition correspondant à l'actuel art. 30a let. a LPE (soit art. 30a al. 2 let. a aLPE) précise que «*pour limiter la production des déchets à la source, le Conseil fédéral doit avoir les moyens d'intervenir contre les excès de la civilisation du «tout à jeter», par exemple lorsqu'il est possible, sans coûts démesurés, d'économiser des matériaux ou lorsqu'un article jetable peut être remplacé par un produit réutilisable. L'édiction d'une prescription n'est justifiable que si l'utilité d'articles à jeter ou d'emballages ne parvient pas à compenser les atteintes à l'environnement qu'ils engendrent.*»³⁰ Selon le Tribunal fédéral, les buts généraux de la LPE, en particulier le principe de prévention (art. 1 LPE), doivent guider l'interprétation³¹. Ces mesures (interdictions et obligations) sont les plus incisives que le CF peut édicter en la matière; elles sont particulièrement peu populaires dans les milieux économiques, car réputées restreindre la *liberté économique* (cf. art. 27 Cst), ainsi que la *garantie de la propriété* (art. 26 Cst.)³². Pour qu'une mesure prévue à l'art. 30a LPE soit constitutionnelle, il faudra qu'elle réponde aux conditions de l'art. 36 de la Constitution (Cst.)³³ (base légale, intérêt public, proportionnalité).

28 FF 1993 II 1337 ss.

29 FF 1993 II 1382.

30 Ibid.

31 Dans l'ATF 118 Ib 367, le TF se réfère à l'interprétation des art. 32 al. 4, lit. e et f aLPE, ancêtres des let. a et b de l'art. 30a LPE, à une époque où le principe de limitation des déchets n'était pas explicitement ancré dans la LPE; ALEXANDRE FLÜCKIGER, *in* Commentaire LPE, MOOR / FAVRE / FLÜCKIGER (édit.), N 4 *ad* art. 30a LPE (FLÜCKIGER, Commentaire LPE).

32 Cf. SAUTEUR, *Elimination* (note 26), p. 342; FLÜCKIGER, Commentaire LPE (note 31), N 7 *ad* art. 30a LPE.

33 Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (RS 101); pour un exemple, cf. ASTRID EPINEY / LENA HEHEMANN, Ein Verbot von Wegwerfplastiksäcken: verfassungskonform?, DEP 2015 p. 436 ss, 439.

1.2 Principes de valorisation (collecte, réutilisation, recyclage)

En vue de favoriser la réutilisation ou le recyclage (*Wiederverwertung*)³⁴, l'art. 30b al. 1 LPE donne la compétence au CF de prescrire la remise séparée des déchets dont la valorisation est jugée appropriée ou qui doivent être traités séparément. Les art. 13 à 24 de l'Ordonnance sur les déchets (OLED)³⁵ précisent les exigences de collecte et de valorisation pour certains types de déchets (ex. art. 14 biodéchets; art. 15 déchets riches en phosphore etc.). C'est le cas pour les fractions valorisables des déchets urbains, tels le verre, le papier, le carton, les métaux, les déchets verts et les textiles, que les cantons doivent autant que possible veiller à collecter séparément et à valoriser matériellement (art. 13 al. 1 OLED). Aux termes de l'art. 30b al. 2 LPE, le CF peut obliger quiconque met dans le commerce des produits dont la valorisation, en tant que déchets, est jugée appropriée ou des produits qui, en tant que déchets, doivent être traités séparément, à reprendre ces produits après usage (let. a)³⁶, à prélever une consigne dont il aura lui-même fixé le montant minimal, et à rembourser celle-ci lors de la reprise (let. b).

L'art. 30d LPE, qui traite de la valorisation, donne la possibilité au CF de prescrire que certains déchets doivent être valorisés si cela est économiquement supportable et plus respectueux de l'environnement que ne le serait un autre mode d'élimination et la production de produits nouveaux (let. a) et de restreindre les utilisations de certains matériaux et produits, si cela permet d'accroître les débouchés pour des produits d'un usage équivalent fabriqués à partir de déchets valorisés, sans pour autant entraîner des coûts supplémentaires et des pertes de qualité importants (let. b). C'est notamment sur la base de cette disposition que reposent les obligations de valorisation matière pour les déchets urbains (cf. art. 13 OLED), de même que les dispositions de l'OEB prescrivant des obligations de recyclage (cf. art. 7 al. 1 let. b) ou faisant dépendre une intervention étatique de quotas de recyclage minimaux (cf. art. 8 OEB)³⁷. Précisons encore que la concrétisation de l'art. 30d LPE par ordonnance invite à la coopération avec les organisations économiques (cf. art. 41a al. 1 et 3 LPE) et peut s'inspirer de certaines expériences régionales ou cantonales³⁸.

34 BEATRICE WAGNER PFEIFER, *Umweltrecht – Besondere Regelungsbereiche*, Handbuch zu Chemikalien, GVO, Altlasten, Gewässerschutz, Energie u. a., Zurich / St. Gall 2013, p. 132 s, N 553.

35 Ordonnance du 4 décembre 2015 sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED; RS 814.600), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, qui remplace l'OTD.

36 Le droit fédéral prévoit notamment des telles obligations de reprise en lien avec la perception d'une TEA, pour les piles (cf. ch. 6.5 let. a de l'Annexe 2.15 l'ORRChim [note 25]) et pour les EB en verre; de telles obligations de reprise se retrouvent également dans le cas de l'obligation de reprise gratuite des appareils électriques et électroniques, des appareils ménagers, des lampes (à l'exclusion des ampoules), etc. par les commerçants, fabricants et importateurs (Cf. art. 4 ss. de l'Ordonnance du 14 janvier 1998 sur la restitution, la reprise et l'élimination des appareils électriques et électroniques [OREA; RS 814.620]). Dans ce cadre l'élimination peut être confiée à des tiers [SWICO, SENS], à condition de verser la contribution financière à l'organisation privée tenue d'en assurer l'élimination).

37 Cf. infra III 2.2.2.

38 URSULA BRUNNER, dans: *Vereinigung für Umweltrecht (VUR) / HELEN KELLER (édit.), Kommentar zum Umweltschutzgesetz*, 2^e éd., Genève/Zurich/Bâle 2004, N 13 ad art. 30d LPE.

1.3 Financement de l'élimination: Principe de causalité, Taxes d'élimination anticipées et Contributions de recyclage anticipées

En cohérence avec les principes de limitation préventive des déchets, de valorisation et d'élimination respectueuse de l'environnement, si possible sur le territoire national, le financement de l'élimination des déchets en Suisse est soumis au principe de causalité, ou du pollueur-payeur. Ce principe, expressément ancré parmi les principes fondamentaux de la LPE depuis 1997, énonce que *«celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la présente loi en supporte les frais»* (art. 2 LPE). La notion de «pollueur» ou de «celui qui est à l'origine d'une mesure» («Verursacher») est sujette à interprétation, dans la mesure où elle peut viser le détenteur des déchets, mais également le producteur d'emballages ou toute autre personne qui serait (co-)responsable de la production du déchet³⁹. Dans le domaine des déchets, le législateur a opté pour un rattachement au détenteur des déchets, à l'exception des déchets soumis à des dispositions particulières (cf. art. 32 al. 1 LPE). Ce choix s'explique pour des raisons de praticabilité, un cercle plus large de pollueurs étant difficile à déterminer avec des moyens raisonnables⁴⁰. Le détenteur est en outre en général celui qui exerce la maîtrise effective sur les circonstances de production des déchets et qui est en mesure de prendre les précautions nécessaires pour parer au danger que représente l'activité productrice⁴¹. Toutefois, le rattachement de la responsabilité du coût de l'élimination au détenteur final des déchets, ne permet, dans certains cas, qu'une mise en œuvre partielle du principe du pollueur payeur⁴². Dans le cas de déchets qui se répartissent sur un grand nombre de détenteurs et qui nécessitent une collecte séparée – en vue de leur traitement ou de leur valorisation il semble peu *«judicieux de faire payer au consommateur les coûts d'élimination au moment de la restitution du produit, car il pourrait être tenté de s'en défaire simplement avec ses déchets ménagers. [...] Le seul moyen d'éviter ces difficultés consiste à prélever à l'avance une participation aux coûts de l'élimination, c'est-à-dire au moment où le produit est mis dans le commerce»*⁴³. Une voie consiste à laisser *«l'économie mettre seule au point un modèle de financement national à l'aide d'un système de taxes anticipées»*⁴⁴. En 1993, le constat empirique selon lequel l'économie privée ne parvenait pas toujours à mettre au point des modèles de financement volontaires, *«bien qu'elle soit en principe favorablement disposée»*⁴⁵, a motivé la création d'une base légale permettant au CF d'introduire une Taxe d'élimination anticipée (TEA) obligatoire. L'art. 32a^{bis} al. 1 LPE prévoit la possibilité pour le CF d'imposer le paiement d'une TEA aux producteurs et importateurs qui mettent dans le commerce des produits qui, après usage, deviennent des déchets qui se répartissent sur un grand nombre de détenteurs et qui doivent être traités séparément ou dont la valorisation est jugée appropriée. Le paiement d'une TEA se fait auprès d'une organisation privée

39 WAGNER PFEIFER (note 34), N 578.

40 Ibid. et les réf. cit.

41 Cf. ATF 119 Ib 492 E. 4b/aa dans le cadre du «détenteur» dans la législation sur les eaux.

42 WAGNER PFEIFER (note 34), N 578 et les réf. cit., notamment ATF 131 II 271 consid. 7.2.2.

43 Message LPE, FF 1993 II 1337 ss., 1391.

44 Ibid.

45 Ibid.

mandatée et surveillée par la Confédération et la taxe est utilisée pour financer l'élimination des déchets, qu'elle soit assumée par des particuliers ou par des corporations de droit public (cf. art. 32a^{bis} al. 1). La TEA est ainsi définie comme une «*taxe reposant sur une base légale, comprise dans le prix de vente d'un produit pour couvrir les coûts d'élimination ultérieurs*»⁴⁶. Le CF a introduit une TEA pour les piles/accumulateurs⁴⁷ et pour les EB (en verre uniquement)⁴⁸.

2. La concrétisation des principes dans l'OEB

L'OEB, édictée par le CF en vue de concrétiser dans le domaine des EB les principes de prévention (cf. art. 1^{er} al. 2 LPE), de limitation des déchets à la source, et du pollueur-payeur, se fonde matériellement notamment sur les art. 30a let. b (limitation des déchets), 30b al. 2 et 30d (reprise des EB, consigne, valorisation), ainsi que sur l'art. 32a^{bis} (financement de l'élimination), que nous avons présentés.

2.1 Limitation à la source

Aucune disposition de l'OEB, dans sa version actuelle, ne met directement en œuvre le principe de limitation des déchets par des mesures (interdictions ou obligations) édictées sur la base de l'art. 30a LPE. Une mesure typique en ce sens consisterait par exemple en l'interdiction des EB à usage unique (cf. art. 30a let. a OEB). L'ancienne OEB s'était appuyée sur la clause de délégation de l'art. 32 al. 4 let. e et f aLPE (le pendant de l'actuel art. 30a let. b LPE) pour interdire l'utilisation de polychlorure de vinyle (PVC) dans les EB⁴⁹ jusqu'à fin 2000⁵⁰. Pour FLÜCKIGER, dans la mesure où l'adoption de règles incisives mettant en œuvre le principe de limitation des déchets remet fondamentalement en question les pratiques de la société de consommation, qui privilégie les produits à usage unique «*au détriment des biens durables*», il n'est pas surprenant que le législateur ait usé de sa compétence de délégation et que le délégataire soit demeuré très timide⁵¹.

2.2 Réutilisation et valorisation

Les principales mesures visant la réutilisation et la valorisation (reposant sur les art. 30b et 30d LPE) consistent en l'obligation de reprise, couplée avec la perception d'une consigne obligatoire pour les EB (en verre) réutilisables (cf. *infra* 2.2.1)

-
- 46 JENNY MANCO / LORENZ LEHMANN / STEPHAN TEXTOR, Financement de l'élimination des déchets urbains – Aide à l'exécution relative au financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité, l'Environnement Pratique, OFEV, Berne, 2018, <https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/fr/dokumente/abfall/uv-umwelt-vollzug/uv-1827-finanzierung-der-siedlungsabfallentsorgung.pdf/download.pdf/uv-1827-f.pdf>, p. 56.
- 47 Cf. Annexe 2.15 chiff. 6.2 ORRChim (note 25) et art. 1 de l'Ordonnance du DETEC du 28 novembre 2011 sur le montant de la taxe d'élimination anticipée pour les piles (RS 814.670.1).
- 48 Cf. art. 9 ss OEB et *infra* III.2.3.2.
- 49 Cf. art. 3 al. 2 aOEB, qui avait été jugé constitutionnel par le Tribunal fédéral, cf. ATF 118 Ib 367 consid. 5.
- 50 ALAIN SAUTEUR, La valorisation des déchets urbains, Genève/Zurich/Bâle, 2007, p. 176 (SAUTEUR, Valorisation).
- 51 FLÜCKIGER, Commentaire LPE (note 31), N 4 *ad* art. 30a LPE; cf. ég. ALAIN GRIFFEL / HERIBERT RAUSCH, *in*: Vereinigung für Umweltrecht (VUR) (éd.), Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage, Genève/Zurich/Bâle 2011, N 7 *ad* art. 30a LPE.

et la menace d'introduction d'une consigne obligatoire sur les EB perdus, en cas de taux de «recyclage»⁵² insuffisant (cf. *infra* 2.2.2).

2.2.1 Consigne obligatoire sur les EB en verre réutilisables

Le CF a introduit une obligation de reprise accompagnée d'une consigne obligatoire d'un montant minimal de 30 centimes (art. 5 al. 3 OEB et 6 al. 3 OEB) pour les EB réutilisables (art. 5 OEB)⁵³. Aux termes de l'art. 5 al. 1 OEB, «*les commerçants, les fabricants et les importateurs qui remettent aux consommateurs des boissons en emballages réutilisables sont tenus de prélever une consigne sur ces emballages. Ils sont tenus de reprendre, contre remboursement de la consigne, les emballages réutilisables qui figurent dans leur assortiment*». Sont exemptés de ces obligations les détenteurs d'établissements de restauration, s'ils assurent la collecte des emballages réutilisables et les commerçants, fabricants et importateurs, s'ils facturent aux consommateurs, lors de la livraison à domicile, un montant correspondant à la valeur de la consigne pour les emballages réutilisables non restitués (cf. art. 5 al. 2). Les emballages réutilisables doivent être signalés comme tels (cf. art. 4 let. a OEB).

2.2.2 Clause Damoclès pour les EB en verre perdus

Les emballages perdus (hors PVC) ne sont pas soumis à une consigne (art. 5 et 6 OEB, *a contrario*). Toutefois, l'art. 8 al. 2 OEB prévoit la possibilité pour le DETEC d'introduire une consigne obligatoire (let. a) si le taux minimal de «recyclage»⁵⁴ de 75 % pour les EB en verre, en PET et en aluminium, considérés séparément (cf. art. 8 al. 1 OEB), n'est pas atteint. Les commerçants, fabricants et importateurs peuvent également être contraints à reprendre ces emballages contre remboursement de la consigne (let. b) et à faire recycler à leurs frais les emballages repris (let. c). L'art. 8 al. 2 OEB est désigné comme une législation «Damoclès», qui vise à stimuler l'autorégulation de l'élimination des déchets dans certains secteurs en laissant planer la menace d'avoir recours à des réglementations contraignantes, si les objectifs fixés ne sont pas atteints (cf. eg. art. 41 LPE)⁵⁵. Notons toutefois que lorsque le taux de recyclage (du PET) a été inférieur à 75 % (72 % en 2002, 71 % en 2003, 74 % en 2004), le DETEC a préféré instaurer d'autres mesures en collaboration avec le secteur privé (densification du réseau de collecte, campagne d'information), plutôt que mettre à exécution la menace d'une consigne obligatoire⁵⁶.

Aux fins de documenter la reprise et le recyclage et de permettre à l'OFEV le calcul des taux de valorisation, l'OEB prévoit des devoirs de communication (volume, type de boissons, de contenant, de matière, de valorisation) à charge des fabricants et importateurs (art. 18 OEB) et des commerçants, fabricants et

52 À cet égard, cf. *infra* V. 2.3.

53 Une consigne obligatoire s'applique également aux emballages perdus en PVC (art. 6 OEB).

54 À cet égard, cf. *infra* V. 2.3.

55 Cf. ALEXANDRE FLÜCKIGER, La loi Damoclès, in: Mélanges en l'honneur de Pierre Moor: Théorie du droit, Droit administratif, Organisation du territoire, B. BOVAY / M. NGUYEN (édit.), Berne, 2005, p. 233–248 (FLÜCKIGER, Loi Damoclès).

56 SAUTEUR, Valorisation (note 50), p. 176 ; FLÜCKIGER, Commentaire LPE (note 31), N 33 ad art. 30b LPE.

importateurs tenus de reprendre les emballages perdus⁵⁷ et des recycleurs professionnels (art. 19 OEB).

2.3 L'élimination des EB en verre et son financement

2.3.1 Responsabilité de l'élimination

Aux termes de l'art. 31b al. 1^{ère} phrase LPE, l'élimination des déchets urbains⁵⁸ incombe aux cantons, qui disposent dans ce cadre d'un monopole cantonal⁵⁹. Le champ d'application du monopole d'élimination s'étend à tous les déchets urbains, à l'exception des déchets pour lesquels des prescriptions fédérales particulières prévoient qu'ils doivent être valorisés par le détenteur ou repris par un tiers (art. 31b al. 1 *in fine* LPE): c'est notamment le cas pour les piles et accumulateurs (visés par l'ORRChim), les EB (visés par l'OEB), les appareils électriques ou électroniques (visés par l'OREA), ainsi que les substances ou préparations dangereuses⁶⁰. L'objectif principal poursuivi par ces dispositions spécifiques est «(...) de contraindre le secteur privé à s'organiser de manière adéquate pour éliminer certains types de déchets urbains de manière respectueuse de l'environnement»⁶¹. Les cantons prennent des mesures propres à faciliter l'élimination de ces déchets, dans la mesure où cela est nécessaire (art. 31c al. 2 LPE)⁶². Ils veillent à ce que les fractions valorisables des déchets urbains, tels le verre, le papier, le carton, les métaux, les déchets verts et les textiles⁶³, soient autant que possible collectés séparément et fassent l'objet d'une valorisation matière (art. 13 al. 1 OLED) et à mettre à disposition les infrastructures nécessaires à la collecte des déchets, en particulier l'aménagement de postes de collecte. Au besoin, ils assurent l'organisation de ramassages réguliers (cf. art. 13 al. 3 OLED).

Les EB en verre consommés par les ménages, de même que ceux provenant des entreprises de moins de 250 postes à temps plein, ainsi que des administrations publiques, font partie des déchets urbains valorisables (cf. art. 3 let. a et 13 OLED), mais sortent du monopole d'élimination cantonal en raison des dispositions spécifiques de l'OEB. Ils tombent ainsi sous le même régime que les EB en verre ne pouvant être assimilés à des déchets urbains et doivent être valorisés soit par le détenteur, soit par un tiers (art. 31b al. 1 *in fine* LPE). Les détenteurs de déchets provenant d'entreprises comptant 250 postes à plein temps ou plus doivent, dans la

57 Soit ceux qui remettent des emballages perdus en PVC (art. 6 al. 1), ceux qui ne paient pas de contribution financière à une organisation privée chargée d'assurer l'élimination des EB sur le territoire suisse (art. 7 al. 1) et ceux qui doivent reprendre les EB si le taux de recyclage passe en dessous de 75 % (art. 8 al. 2).

58 Il s'agit des déchets produits par les ménages, ainsi que ceux qui proviennent d'entreprises comptant moins de 250 postes à plein temps et des administrations publiques et dont la composition est comparable à celle des déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions (cf. art. 3 let. a OLED, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2020).

59 Cf. notamment ATF 125 II 508/RDAF 2000 I 773. Le monopole de l'élimination des déchets urbains est un monopole de droit fédéral et d'intérêt public dont l'exécution est à la charge des cantons, cf. SAUTEUR, Valorisation (note 50), p. 245.

60 MANCO / LEHMANN / TEXTOR (note 46), p. 12.

61 SAUTEUR, Elimination (note 26), p. 347.

62 Cf. ég. ANNE-CHRISTINE FAVRE / LIA MEYER / OLIVIER ENGEL, L'élimination des déchets urbains et l'évacuation des eaux claires et usées, ainsi que leur financement, RDAF 2012 I p. 239 ss, p. 247 s.

63 L'ATF 125 II 508 (RDAF 2000 I 773) précise que les textiles et chaussures récoltés dans des conteneurs *ad hoc*, en vue de leur valorisation, constituent également des déchets urbains.

mesure de ce qui est possible et judicieux, collecter séparément les fractions valorisables des déchets dont la composition est analogue à celle des déchets urbains et en assurer la valorisation matière (art. 13 al. 4 OLED). S'agissant des EB en verre réutilisables, les obligations de reprise et valorisation pèsent sur les commerçants, les fabricants et les importateurs (cf. art. 5 OEB). A cet égard, il pourrait sembler logique de prescrire des obligations de restitution à charge des utilisateurs comme contrepartie aux obligations de reprise par les commerçants⁶⁴. L'OEB reste pourtant muette à cet égard⁶⁵. Contrairement au cas des piles (ch. 5.1 de l'annexe 2.15 ORR-Chim⁶⁶) et des appareils électroniques (art. 3 OREA⁶⁷), l'OEB ne formule pas d'obligation de restitution explicite par le consommateur⁶⁸, si bien que le consommateur qui ne restituerait pas un EB en sa possession n'est pas punissable⁶⁹. S'agissant des EB en verre perdu, les obligations de valorisation pèsent seulement indirectement sur les commerçants, les fabricants et les importateurs, par l'objectif global de valorisation fixé à l'art. 8 OEB. Nous le verrons (voir *infra* III.2.3.2), le CF a introduit pour les commerçants, fabricants et les importateurs d'EB (réutilisables et à usage unique) une obligation de financer, par le biais d'une TEA, les services d'une organisation privée; celle-ci, déléataire d'une tâche qui lui est confiée par l'OFEV, devient responsable des opérations de gestion des déchets dont elle est chargée à l'art. 12 OEB (principalement la collecte et les opérations préalables à la valorisation). Par ailleurs, il nous paraît que les cantons sont, pour leur part, responsables de la valorisation du verre lorsqu'il n'est pas lié à un EB, c'est-à-dire, non soumis à la TEA (p. ex. bocaux de confiture, cornichons etc.) (cf. art. 13 al. 1 OLED).

2.3.2 Financement de l'élimination des EB en verre: la TEA et les rétrocessions aux ayant droit

En règle générale, le financement de l'élimination des déchets urbains confiés au canton se règle par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de ces déchets (art. 32a al. 1 LPE). Par contre, le financement de l'élimination des déchets qui doivent être valorisés sur la base d'une prescription fédérale, dont les EB, est en général assuré par le prélèvement d'une TEA [Taxe d'élimination anticipée] ou d'une TAR [Taxe anticipée de recyclage ou CRA – contribution de recyclage anticipée]⁷⁰, pour les raisons évoquées plus haut⁷¹. Tandis que les fabricants et distributeurs des filières d'EB en PET et en aluminium (et fer blanc) se sont organisés pour gérer eux-mêmes la collecte et le traitement de leurs emballages, dont ils financent l'élimination via une

64 Dans ce sens WAGNER PFEIFER (note 34), N 558 et SAUTEUR, Valorisation (note 50), p. 174 *in fine*.

65 SAUTEUR, Valorisation (note 50), p. 174 *in fine*.

66 Note 25.

67 Note 35.

68 FLÜCKIGER, Commentaire (note 31), N 15 *ad* art. 30b LPE. Le préambule de l'Ordonnance indique que l'OEB est fondée sur l'art. 30b al. 2 LPE (obligation de reprise et de consignation), et non sur l'article 30b al. 1 (obligation de restitution).

69 L'inobservation d'une obligation de restitution est une contravention au sens des art. 61 al. 1 let. i en lien avec 30b al. 1 LPE ; cf. WAGNER PFEIFER (note 34), N 558. FLÜCKIGER, Commentaire LPE (note 31), N 9 *ad* art. 30b LPE.

70 FAVRE / MEYER / ENGEL (note 62), p. 247 s.

71 Cf. *supra* III.1.3.

contribution ou taxe anticipée de recyclage⁷², il n'a pas été possible de trouver un accord interne à la branche pour le verre, si bien qu'une TEA a été instaurée dans l'OEB. Le siège de la matière est réglé aux art. 9ss OEB; il est complété par l'Ordonnance du 7 septembre 2001 relative au montant de la taxe d'élimination anticipée sur les bouteilles en verre pour boissons⁷³, où le DETEC a fixé l'entrée en vigueur de l'assujettissement au 1er janvier 2002 et le tarif des émoluments. Son art. 1 prévoit les émoluments (forfaitaires⁷⁴) de 2, 4 et 6 ct., selon que la contenance de l'EB est comprise entre 0,09 l et 0,33 l, 0,33 l et 0,60 l, ou supérieure à 0,60 l respectivement. Le DETEC a fixé ces tarifs en respectant la fourchette de 1 à 10 ct. posée par l'art. 10 al. 1 OEB, en fonction des coûts prévisibles des activités définies à l'art. 12 OEB et après consultation des milieux intéressés (cf. art. 10 al. 2 OEB)⁷⁵. L'organisation chargée de percevoir la taxe doit informer les consommateurs du montant de la TEA par des moyens appropriés, tels que de la publicité, une indication sur les EB en verre ou via l'affichage dans les points de vente des commerçants⁷⁶.

L'OEB soumet au paiement de la TEA: les producteurs et importateurs d'EB en verre vide (art. 9 al. 1 OEB) et les importateurs d'EB en verre pleins (art. 9 al. 2 OEB), à l'exception de ceux qui remettent ou importent des emballages d'une contenance inférieure à 0,09 l ou qui remettent ou importent moins de 1000 emballages par semestre (art. 9 al. 3 OEB). Sont sujets à la taxe tous les EB en verre, à l'exception des emballages pour le lait et les produits laitiers (cf. art. 1 al. 2 OEB); les emballages en verre pour les denrées alimentaires solides, les produits pharmaceutiques et les produits cosmétiques (ampoules etc.) qui ne sont à l'évidence pas considérés comme des EB n'entrent pas dans le champ d'application de l'OEB, et ne sont donc pas soumis à la TEA⁷⁷. Les producteurs de ces emballages (conserves de légumes, sirops etc.) profitent des prestations de l'organisation collectrice, sans les payer⁷⁸. Sur la base d'une demande, la TEA perçue

72 Celles-ci reposent sur des conventions librement consenties par la branche et servent à financer le recyclage des emballages en question, ainsi que les organismes privés chargés de la gestion de ces emballages en fin de vie (l'Association PET-Recycling Schweiz (PRS), pour les EB en PET, la coopérative IGORA, pour ceux en aluminium et l'association Ferro Recycling pour le fer blanc). Cette contribution représente un supplément de prix perçu au niveau du producteur, de l'importateur et du commerce, qui couvre les besoins de financement du recyclage du produit concerné. Elles sont versées par ses membres par bouteille/canette/boîte vendue et répercutées sur le prix de vente (depuis 2016, 2,3 ct. pour les EB en PET d'un volume inférieur à 50 cl et 1,9 ct. pour les volumes supérieurs à 50 cl.; depuis 2018, 1 ct. par canette pour l'alu).

73 RS 814.621.4.

74 Tandis qu'en France et en Allemagne par exemple, le montant de la taxe est calculé d'après un barème prenant en considération le poids de l'emballage, en Suisse ces taxes sont forfaitaires, si bien qu'elles ne représentent pas une incitation à une conception plus légère des EB.

75 Cf. ég. VetroSwiss, Rapport annuel 2001-2002, https://www.vetroswiss.ch/wp-content/uploads/2020/02/Rapport_annuel_2002_fr.pdf.

76 Cf. SAUTEUR, Valorisation (note 50), p. 233.

77 Cf. AFD, EB en verre: <https://www.ezv.admin.ch/ezv/fr/home/infos-pour-entreprises/importations-et-redevances/importation-en-suisse/redevances-sur-l-alcool-et-tea/emballages-pour-boissons-en-verre-tea.html>.

78 Cette situation a été volontairement instaurée pour des questions de praticabilité. Des discussions ont eu lieu entre VetroSwiss et l'OFEV. La première souhaitait inclure l'ensemble des emballages en verre au système de la TEA, tandis que la seconde craignait que les investissements supplémentaires nécessaires (p. ex modification de l'OEB, développement d'un système de saisie par les douanes, coûts administratifs élevés pour les distributeurs et le commerce de détail, qui aurait un impact sur le renchérissement des prix) seraient supérieurs aux gains espérés; cf. EFK, Abfallentsorgung mit vorgezogenen Abgaben Evaluation des Kontrollsystems und der Rol-

est remboursée lors de l'exportation de bouteilles pleines ou vides (cf. art. 14 OEB) ou lorsque les bouteilles ne sont pas utilisées pour des boissons, mais pour des denrées alimentaires (p. ex. huile, vinaigre ou sirop)⁷⁹.

Les recettes de la taxe doivent être utilisées pour le financement de la collecte et du transport, le nettoyage et le tri des EB intacts, le nettoyage et le traitement des tessons destinés au recyclage ou décyclage, les campagnes d'information, notamment pour favoriser leur réutilisation et recyclage (max. 10 % des recettes annuelles de la taxe), le remboursement de la taxe et les activités propres dans le cadre du mandat de l'OFEV (cf. art. 12 let. a à f OEB).

Pour percevoir, gérer et utiliser les recettes de la TEA, l'OFEV mandate, pour cinq ans, une organisation privée adéquate, qui n'a pas d'intérêts économiques liés à la fabrication, l'importation, l'exportation, la remise ou l'élimination d'emballage (cf. art. 15 OEB). L'OFEV agit comme surveillant de l'organisation, dans le cadre de la tâche liée à la perception et l'utilisation de la taxe, qui relève de la Confédération (art. 32a^{bis} LPE et 16 al. 1 OEB). L'adjudication de cette tâche a fait l'objet d'un appel d'offre, remporté en mars 2001 par CCC Credit Card Center AG, à Glattbrugg (VetroSwiss)⁸⁰, dont le mandat de cinq ans a été renouvelé deux fois, avant que le Confédération ne porte plainte contre la société privée, qui, au moins à partir de 2012, effectuait des prêts à d'autres sociétés privées avec une partie des recettes de la TEA⁸¹. Depuis le 1^{er} janvier 2015, l'OFEV a confié le mandat de perception, gestion et utilisation de la TEA à ATAG Organisations économiques SA, à Berne, qui l'effectue en tant qu'organisation mandatée sous le nom de marque «VetroSwiss»⁸². L'administration fédérale des douanes communique à VetroSwiss les lots importés soumis à la TEA (cf. art. 15 al. 4 OEB), et les importateurs versent la TEA directement à VetroSwiss. Les producteurs nationaux d'EB en verre versent également la TEA directement à VetroSwiss⁸³.

Les communes assurent la collecte triée du verre usagé (cf. art. 12 let. a OEB et 13 al. 1 OEB) et perçoivent des rétrocessions de VetroSwiss, en fonction de la quantité collectée. Elles peuvent établir un décompte direct *«quelle que soit la quantité de verre usagé annoncée. Toutefois, afin de réduire le nombre de demandes et les coûts administratifs y relatifs, un décompte établi par les périmètres et les transporteurs s'avère plus judicieux»*⁸⁴. Des privés qui collectent le verre usagé (les centres commerciaux, les grossistes et les grands distributeurs ou les détaillants de boissons) peuvent également recevoir des rétrocessions, *«à condition qu'ils reprennent tous les emballages en verre dans leur champ d'activité et les*

le des Bundes, mars 2006, https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/evaluationen/Evaluationen%20%2811%29/3199BE_ganzer%20Bericht%20Website.pdf, p. résumé et annexe 7.

79 Cf. <https://www.vetroswiss.ch/fr/producteurs-importateurs/remboursement/>.

80 CCC Credit Card Center AG à Glattbrugg, connue sous le nom de VetroSwiss, Rapport annuel 2001–2002, https://www.vetroswiss.ch/wp-content/uploads/2020/02/Rapport_annuel_2002_fr.pdf.

81 Cf. <https://www.rts.ch/info/suisse/6206317-la-confederation-porte-plainte-contre-la-societe-credit-card-center.html>.

82 La marque «VetroSwiss» est propriété de la Confédération suisse, cf. VetroSwiss, Rapport annuel 2015, Version 1.2, 9 mai 2018.

83 Cf. VetroSwiss, Aide-Mémoire à l'organisation des rétrocessions pour la collecte et le traitement du verre usagé, Berne, juin 2018; VetroSwiss, Aide-Mémoire pour le versement de la taxe d'élimination anticipée (TEA) sur les emballages en verre pour boissons, Berne, juin 2018.

84 Cf. <https://www.vetroswiss.ch/fr/collecteurs-de-verre/bases-legales/>, consulté le 10 mai 2020.

collectent en respectant les critères de qualité destinés à rendre possible un recyclage efficace»⁸⁵; un décompte direct peut être établi à partir d'un volume minimal annuel de 20 tonnes (t) de verre⁸⁶. Quant aux entreprises et organisations qui transportent, nettoient, trient ou traitent le verre usagé, elles «financent leurs activités principalement en pratiquant des prix de marché qui couvrent leurs frais. Elles ne reçoivent en général aucun paiement direct de VetroSwiss, mais profitent indirectement des recettes de la TEA en convenant de conditions adéquates avec les collecteurs de verre usagé»⁸⁷.

Quiconque sollicite des rétrocessions pour les activités définies à l'art. 12 OEB est tenu de présenter à VetroSwiss une demande motivée, au plus tard le 31 mars de l'année suivante (cf. art. 13 al. 1 OEB). Après examen des demandes, l'organisation les approuve ou les rejette et annonce aux collecteurs le montant de l'avoir qui leur revient, sous la forme d'une décision (cf. art. 17 OEB).

Le montant de la rétrocession dépend du type de collecte et du mode de recyclage du verre. Se voient appliquer le taux de rétrocession standard de 100 %: le verre entier destiné à la réutilisation comme EB, les tessons collectés triés par couleur utilisés pour produire du verre neuf, ainsi que les tessons verts utilisés pour la production de produits à haute valeur écologique. Les tessons collectés mélangés, utilisés pour produire des bouteilles neuves (mais uniquement des bouteilles vertes) ou des produits à haute valeur écologique (p. ex. verre cellulaire) sont rémunérées à 60 % du taux standard. Finalement les tessons destinés à un autre traitement (p. ex. produit de substitution du sable), se voient appliquer un taux de 20 % (avant 2009, ce taux était de 40 %). Chaque année, VetroSwiss établit un tarif de rétrocession standard par tonne de verre usagé, calculé sur la base des recettes de la TEA et de la quantité de verre collectée. Les recettes d'une année civile sont utilisées pour indemniser le verre collecté la même année (principe de la redistribution directe). Le tarif de rétrocession standard par tonne de verre usagé (hors TVA) a fluctué entre CHF 82.35 en 2002 et CHF 99.– en 2015, avec un pic à CHF 117.– en 2004. Depuis 2016, il est de CHF 91.–, VetroSwiss disposant d'une réserve de fluctuation, afin de pouvoir définir un taux d'indemnité fixe pour 2 à 3 ans⁸⁸.

IV. Comparaison des dispositions applicables aux EB en verre perdu et réutilisable au long du cycle de vie

Pour déterminer dans quelle mesure le cadre réglementaire influe sur le choix des producteurs de boissons d'opter pour des EB en verre *réutilisable* (i. e. destinés à être remplis à nouveau après avoir été utilisés – art. 2 al. 1 OEB)⁸⁹ ou *perdu* (i. e. pas destinés à être remplis à nouveau après avoir été utilisés – art. 2 al. 2 OEB),

85 Cf. <https://www.vetroswiss.ch/fr/producteurs-importateurs/la-taxe-delimitation-antici-pee-sur-le-verre-tea/>, consulté le 19 mai 2020.

86 Si ce volume minimal n'est pas atteint, ils peuvent annoncer les quantités de verre à leurs unions des arts et métiers respectives, lesquelles peuvent déposer une demande collective, cf. <https://www.vetroswiss.ch/fr/collecteurs-de-verre/bases-legales/>, consulté le 10 mai 2020.

87 VetroSwiss, Aide-Mémoire organisation (note 83), p. 1.

88 VetroSwiss, Rapport annuel 2017, 24 septembre 2018, p. 5. https://www.vetroswiss.ch/wp-content/uploads/2020/02/Jahresbericht-2017_fr.pdf.

89 Dans l'aOEB du 22 août 1990, la même définition était donnée pour les emballages *reremplissables* (art. 2 al. 2 aOEB), RO 1990 148. S'agissant de la définition actuelle, cf. *infra* V.2.3.

nous allons passer en revue les dispositions applicables au long du cycle de vie des EB, pour la plupart exposées plus haut, en mettant en évidence, cas échéant, en quoi celles-ci traitent différemment ces deux cas de figure.

1. Production nationale et importation des EB en verre

Selon les statistiques de l'OFEV, depuis 2009, le poids total des EB en verre (hors contenu) vendus annuellement en Suisse se situe entre 250 000 à 260 000 t. Pour 2018, ces 255 706 t se composaient de 111 467 t produites sur le territoire national et de 144 239 t importées.

Les EB produits en Suisse sont assujettis à la TEA, à acquitter par le producteur (cf. art. 9 OEB), en l'occurrence Vetropack SA, unique fabricant sur le marché suisse. Les normes auxquelles la production de l'usine à St-Prex (VD) est soumise (p. ex. sécurité au travail [ISO 9001] et production alimentaire [FSSC 22 000]) n'opèrent aucune distinction selon que l'EB produit soit destiné aux usages unique ou multiple. C'est sur la base de critères de solidité essentiellement⁹⁰ que l'unique producteur national distingue les EB proposés à la vente en fonction du type de circulation, à savoir verre perdu ou consigné⁹¹.

Les EB en verre importés (vides ou pleins) sont assujettis à la même taxe, à acquitter par les importateurs (cf. art. 9 OEB). Bien que ces derniers soient libres d'importer des boissons dans des EB à usage unique ou réutilisables, la proportion d'importation en EB réutilisables, généralement en provenance de pays dans lesquels les producteurs travaillent avec des EB consignés sur leurs marchés locaux respectifs (notamment la Belgique et l'Allemagne), est marginale (3,2 %)⁹². Les importateurs suisses qui décident de «jouer le jeu» de la consigne renvoient les EB vides aux producteurs et peuvent demander, lors de l'export, le remboursement du montant de la TEA payé à l'importation.

2. Utilisation des EB: producteurs nationaux de boissons, commerce de détail et consommation

Les EB vides (produits en Suisse et importés) seront utilisés par les producteurs de boissons (ou commerçants ou distributeurs) comme contenants pour leurs produits. Au stade du remplissage des EB, ils tiendront compte des dispositions s'appliquant aux denrées alimentaires, notamment les indications utiles sur l'étiquette⁹³. Ces règles s'appliquent toutefois indifféremment aux EB réutilisables ou en verre perdu. Les EB pleins (importés et remplis en suisse) sont alors distribués sur le marché, en vue de leur vente au consommateur final, en direct (vente en ligne, magasin sur le lieu de production, marchés), via le commerce de détail (grande

90 La solidité dépend principalement de l'épaisseur – et donc du poids – de l'EB, ainsi que de la forme de l'EB.

91 https://katalog.vetropack.com/catalogue/result/global/all#ph=1&filter_sMatAtvZirkulationsart=MEHRWEG, consulté le 19 février 2020.

92 Statistiques de l'OFEV.

93 P. ex. indication de la date de péremption, de la composition dans une langue nationale, cas échéant, mention du taux d'alcool, pictogramme «interdit aux femmes enceintes» pour être en ligne avec la réglementation européenne etc.

distribution, épiceries, magasins spécialisées), ou via les établissements publics (cafés, restaurants, bars etc.).

Ainsi qu'exposé plus haut (cf. *supra* III. 2.2.1), à l'exception des restaurateurs et des cas de livraison à domicile (cf. art. 5 al. 2 OEB), les commerçants, fabricants et importateurs qui travaillent avec des *emballages réutilisables*, sont tenus de prélever une consigne obligatoire d'un montant minimal de 30 ct. et de reprendre les emballages réutilisables qui figurent dans leur assortiment, contre remboursement de la consigne (art. 5 al. 1 et 3 OEB). Les EB réutilisables doivent être marqués distinctivement et le montant de la consigne indiqué (cf. art. 4 let. a et b OEB). *A contrario*, les commerçants, fabricants et importateurs qui remettent aux consommateurs des *emballages perdus* ne sont pas tenus de prélever une consigne obligatoire sur les EB, ni de les reprendre.

3. Collecte et Valorisation

Après consommation de leur contenu, les EB réutilisables *devraient* être ramenés au point de vente par le consommateur, qui récupérera le montant de la consigne, en échange de la remise de l'EB (obligation légale de reprise par le vendeur). En l'absence d'obligation de restitution explicite ancrée dans le droit public, le consommateur n'est pas tenu. S'il ne ramène pas l'EB consigné au point de vente, le producteur/distributeur/vendeur pourra conserver le montant de la consigne à titre de gage⁹⁴, pour inexécution du contrat de prêt du contenant. Le montant de la consigne devrait dès lors être fixé de telle sorte à couvrir, au minimum, le prix de l'emballage non restitué.

Les EB en verre perdu, dans la mesure où ils ne sont pas liés à une consigne, peuvent être collectés tant par les collectives publiques que par des collecteurs privés (centres commerciaux etc.). Une fois les conteneurs pleins, leur contenu est acheminé par la route vers un dépôt intermédiaire régional. Le verre usagé est ensuite acheminé vers une installation de traitement, si possible par le rail⁹⁵. Les différents types et flux de valorisation ont été présentés plus haut (cf. *supra* II.2).

4. Réintroduction dans le cycle, remise sur le marché

Après avoir été récupérés, les EB réutilisables sont lavés à haute pression, avant d'être re-remplis par le producteur de boissons pour un nouveau cycle. Les producteurs sont soumis aux contrôles sanitaires habituels s'appliquant aux denrées alimentaires, tant s'agissant du contenu que du contenant et des installations de production⁹⁶.

S'agissant des EB en verre perdus, une partie (24 %) sera réintroduite dans un nouveau cycle d'EB, via le processus industriel de refonte et reformage de nouveaux EB (recyclage en boucle-fermé) dans l'usine de St-Prex (VD) et la

94 La consigne se traduit d'ailleurs en allemand par «Pfand», le gage.

95 <https://www.vetropack.ch/fr/le-verre/recyclage/>.

96 A titre d'exemple: selon l'art. 13 al. 1 let. a de l'Ordonnance du 16 décembre 2016 du DFI sur l'hygiène dans les activités liées aux denrées alimentaires (OHyg; RS 817.024.1) les équipements, tels les récipients, les appareils, les instruments, les dispositifs et autres objets entrant en contact avec des denrées alimentaires doivent être régulièrement nettoyés avec soin et désinfectés si nécessaire pour éviter toute contamination; font exception les récipients et emballages perdus.

vente d'EB neufs par Vetropack SA. Nous ne sommes pas en mesure de déterminer quelle part des 60 % de verre usagé exporté à l'étranger y sera recyclée, puis réintroduite dans un nouveau cycle en Suisse via l'importation d'EB. Le reste des EB collectés, décyclé, quittera définitivement le cycle des EB.

5. Différence de traitement entre EB réutilisables et à usage unique

Le passage en revue des dispositions applicables au fil du cycle de vie des EB indique que la différence la plus notable entre les filières utilisant des EB réutilisables, par rapport à celles travaillant avec du verre perdu, se trouve dans l'obligation de marquer et consigner les premiers (cf. art. 4 let. a et 5 OEB).

L'instrument de la consigne vise à inciter les détenteurs de produits consignés à les restituer aux personnes qui les mettent dans le commerce, contre remboursement du montant de la consigne. Elle ne représente pas un instrument de financement (au contraire de la TEA selon art. 32a bis LPE), vu que le (même) montant⁹⁷ doit être remboursé lors de la reprise de l'EB consigné. Il s'agit d'un jeu à somme nulle. Sans base légale, la consigne grevant les bouteilles réutilisables était uniquement ancrée dans le droit privé, comme sûreté d'un contenant prêté⁹⁸; depuis l'introduction de l'art. 30b LPE et sa concrétisation dans l'OEB, elle peut être considérée comme un gage visant à sécuriser l'obligation de droit public («*Sicherung einer öffentlichrechtlichen Leistungspflicht*»⁹⁹) à charge des commerçants, fabricants et importateurs, en vertu de l'art. 5 OEB. Cette obligation de droit public vient se greffer sur la relation bilatérale entre le consommateur final et le commerçant, qui reste soumise au droit privé¹⁰⁰. Précisons qu'aucune disposition n'interdit de grever les EB à usage unique d'une consigne, à titre volontaire. Il s'agirait d'un gage sécurisant le prêt du contenant, ancré dans le droit privé. La consigne représente toujours un montant en argent, qu'il n'est pas licite de remplacer par une marchandise ou un bon. Son montant est à ajouter au prix du produit et à indiquer clairement, mais séparément¹⁰¹. L'obligation d'indication séparée ne vise pas uniquement à favoriser une collecte et élimination adéquate (cf. art. 27 al. 1 let. b LPE) et la transparence, mais découle également du fait que la législation sur la TVA exclut ce montant de la base de calcul de l'impôt¹⁰².

Dans la pratique, des contraintes supplémentaires découlent de cette obligation, notamment une surcharge en termes logistique (marquage avant la vente, récupération des EB, surfaces de stockage supplémentaires, transport et logistique inversée, lavage etc.), qui induit des coûts supplémentaires (temps et/ou main d'œuvre, location d'espaces de stockage, coûts de transport etc.). Ces

97 Cf. remboursement d'un montant identique, art. 84 CO.

98 BRUNNER (note 43), N 37 *ad* art. 30a LPE.

99 Ibid.; cf. ég. SAUTEUR, Valorisation (note 50), p. 175 s.

100 Cf. ATF 136 II 457 qui discute une configuration comparable où les obligations de droit public découlant de la Loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les transports publics (LTP ; 742.40; abrogée le 1^{er} janvier 2010) viennent se greffer sur le contrat bilatéral de transport entre usager et compagnie de transport, soumis au droit privé.

101 Au contraire de la TEA qui doit être comprise dans le prix final. Cf. art. 4 al. 1 de l'Ordonnance du 11 décembre 1978 sur l'indication des prix (OIP; RS 942.211).

102 BRUNNER (note 43), N 37 *ad* art. 30a LPE; cf. art. 18 al. 2 let. h de la Loi fédérale du 12 juin 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (Loi sur la TVA, LTVA; RS 641.20).

coûts additionnels diminueront d'autant les marges ou se verront répercutés sur les prix de vente. Les acteurs qui optent pour les EB en verre perdu évitent ces frais, en utilisant le système de récupération du verre en place, dont les frais sont couverts, du moins partiellement, par la TEA. Les acteurs travaillant avec des EB réutilisables s'acquittent également de la TEA – dont les dispositions s'appliquent sans distinction à tous les EB mis en circulation sur le marché suisse, consignés ou non –, mais ne peuvent pas externaliser sur le système de collecte institutionnalisé les coûts des activités supplémentaires engendrés par les obligations légales. Ainsi, lors du premier (ou seul pour les EB en verre perdu) cycle d'utilisation, les acteurs qui optent pour les EB en verre perdu bénéficient *de facto* d'un avantage concurrentiel.

Ce constat, valable pour un premier cycle, peut être relativisé en prenant en considération plusieurs cycles de vie d'un EB. Le montant de la TEA payé par le producteur d'EB suisse ou l'importateur d'EB est répercuté (directement ou indirectement) sur le prix de vente de l'EB et *in fine*, sur le prix de vente de la boisson¹⁰³. La taxe, perçue uniquement lors de la mise en circulation d'EB neufs (consignés ou non), ne sera pas perçue une seconde fois, lors de la réutilisation des EB. Réutiliser des EB en verre permet donc aux producteurs d'économiser le prix d'achat d'un EB neuf en verre perdu et de la TEA (de l'ordre d'une vingtaine de centimes pour des bouteilles dont la contenance se situe entre 0,33 l et 0,6 l)¹⁰⁴. Les EB qui se prêtent aux usages multiples sont plus solides, mais également plus lourds et plus chers à l'achat, si bien que ce choix de contenant ne fait sens, environnementalement et économiquement parlant, qu'en cas de réutilisations multiples. De plus, dans un système où les infrastructures nécessaires ne sont pas mises à disposition par la collectivité ou l'organisation qui gère les recettes de la TEA, c'est au fil des multiples cycles que les investissements infrastructurels initiaux et les coûts supplémentaires liés au stockage, à la collecte, au transport et au lavage des bouteilles pourront être amortis. Une certaine masse critique d'EB (nombres d'unités et/ou de nombre de cycles de réutilisation) est ainsi indispensable à la rentabilité du modèle.

S'assurer une quantité de retour d'EB suffisante à la rentabilité économique et écologique nécessite toutefois la collaboration d'une large majorité – idéalement l'ensemble – des acteurs impliqués au fil du cycle, soit les acteurs de la distribution et les consommateurs finaux. S'agissant de ces derniers, on pourrait estimer, à l'instar de SAUTEUR et WAGNER PFEIFER, qu'il serait cohérent que les obligations de reprise des commerçants soient couplées à des obligations de restitution à charge des utilisateurs¹⁰⁵. Nous sommes toutefois d'avis que la poursuite d'une violation de restitution serait difficilement praticable¹⁰⁶ et pas nécessairement souhaitable, en l'état. Les producteurs et distributeurs sont en mesure d'influencer le taux de retour, en facilitant le geste du consommateur (notamment en multipliant les points de collecte dans l'ensemble des surfaces de ventes), en l'informant, et en créant des incitatifs économiques suffisants, par exemple en augmentant le montant de la consigne, la loi ne fixant qu'un montant minimal (cf. art. 5 al. 3 OEB),

103 Cf. art. 4 al. 1 OIP (note 101).

104 Le prix d'EB neufs en verre perdu commandés en gros étant d'env. 15 ct., auquel s'ajoute le montant de la TEA de 4 ct.

105 Cf. *supra* note 64.

106 Pour des questions de traçabilité et de proportionnalité, notamment.

mais pas de plafond¹⁰⁷. Il est par contre plus difficile pour les (petits et moyens) producteurs de boissons d'influencer les pratiques de la grande distribution. Il apparaît que les producteurs qui travaillent avec des EB réutilisables collaborent sans trop de difficultés avec certains petits distributeurs et commerces de proximité et surtout avec les cafés, bars et restaurants, qui eux-mêmes sont exemptés de l'obligation de consigne pour la vente au client final, mais assurent la collecte des EB et les restituent au producteur, contre retour de la consigne. Dans cette pratique, les boissons sont généralement vendues au distributeur ou cafetier par harasses, elles-mêmes consignées. Ces acteurs profitent alors de la livraison de la commande suivante pour restituer les contenants vides, dans les caisses consignées, au producteur, qui en retour fournit une note de crédit sur les factures suivantes. La collaboration avec les acteurs de la grande distribution s'avère toutefois moins aisée, ces derniers refusant généralement de travailler avec des EB consignés, notamment pour éviter les coûts liés à la reprise et au stockage des EB vides¹⁰⁸. Vu le déséquilibre des forces en présence, les producteurs sont confrontés au choix de renoncer à consigner leurs EB ou de renoncer à ce canal de distribution. En acceptant de travailler avec la grande distribution, ils renoncent *de facto* à consigner leurs EB, si bien que le taux de retour des EB initialement réutilisables diminue drastiquement. La pertinence environnementale et économique d'utiliser des EB se prêtant aux usages multiples (plus solides, lourds et chers) étant conditionnée à de multiples réutilisations effectives, la réticence de la grande distribution face à la consigne influe passablement la pratique des producteurs qui collaborent avec les grandes enseignes. Dans la mesure où l'EB participe généralement à la renommée et à l'identification du contenu, le choix de modifier la gamme de contenants n'est pas anodin. Certains producteurs, dont les ventes via la grande-distribution sont marginales et qui s'assurent un taux de retour suffisant via leurs autres canaux, choisissent de ne pas modifier leur gamme¹⁰⁹. D'autres producteurs passent à un système mixte, en adoptant une gamme de contenants spécialement destinés à la grande distribution et en conservant leurs EB d'origine à usage multiples pour les autres canaux. Une telle option peut passablement compliquer la logistique et n'est ouverte qu'à des producteurs ayant une capacité de production suffisamment importante¹¹⁰. Finalement, certains

107 Selon nos discussions avec les acteurs de la branche qui travaillent avec des EB consignés, le taux de retour des EB avec fermeture mécanique de BFM, consignés à CHF 1.- sont supérieurs à 80 % (distribution aux établissements publics compris), ce qui est notablement plus élevé que ceux dont la consigne est de 30ct.

108 Quelques exceptions existent, principalement en Suisse allemande. Cf. NZZ online, Für die Mehrwegflasche aus Glas spricht vieles – doch ist sie in der Schweiz nur noch selten zu finden, 06.09.2019, <https://www.nzz.ch/wirtschaft/glasflaschen-ld.1506645.>; de manière générale, en Suisse comme ailleurs, le secteur de la grande distribution se montre réticent, arguant «du coût supplémentaire induit (main d'œuvre, machines, espaces de stockage ...) et s'alliant régulièrement aux opposants de la consigne pour entretenir le doute sur l'impact environnemental ou économique du réemploi» <https://www.zerowastefrance.org/retour-consigne-peine-revenir-france/>.

109 La brasserie Dr.Gabs a conservé ses EB adaptés à la réutilisation pour la majeure partie de sa gamme. Lors de la vente auprès de la grande distribution, les EB réutilisables, habituellement vendus à l'unité (avec consigne) dans des caisses (elles aussi consignées), sont encartonnés et vendus comme lots. Le surcoût de la bouteille est partiellement répercuté dans le prix, mais la marge du producteur est nettement réduite. Les conditions pratiquées par la grande distribution notamment, ont motivé la création d'une bière de soif, emballée dans des EB en verre perdu.

110 La brasserie BFM a modifié le format de sa bouteille pour pouvoir y adapter tant une fermeture

producteurs passent intégralement au verre perdu. Quoiqu'il en soit, le réticence des acteurs de la grande distribution à jouer le jeu de la consigne court-circuitée passablement la filière de la réutilisation.

V. Appréciation au regard de l'économie circulaire

Le cadre réglementaire applicable aux EB, présenté dans les chapitres précédents, permet-il d'expliquer l'inadéquation entre les flux actuels des EB en Suisse et les principes de l'EC, soulignée en début d'article (cf. *supra* II.3)? Nous relèverons d'abord que les principes du droit de l'environnement sont, dans les grandes lignes, en adéquation avec les principes de l'EC (cf. *infra* V.1), puis mettrons en lumière dans quelle mesure les dispositions qui concrétisent ces principes et leur mise en application représentent de potentielles entraves à la réutilisation et de manière plus générale, à une circularisation plus aboutie des cycles de matière (cf. *infra* V.2).

1. Adéquation des principes généraux et esprit de la loi en faveur de la réutilisation

Il apparaît que, dans les grandes lignes, les principes régissant la gestion des déchets ancrés dans la LPE, représentent une traduction des principes de l'EC. La primauté de la réduction des déchets à la source traduit la volonté de limiter les intrants et de réduire les flux; la hiérarchie et l'usage en cascade des matériaux et des déchets (réduire, réutiliser, valoriser) traduit le principe des 3R; et le principe de valorisation selon l'état de la technique intègre la nécessité de réduire les extrants qui ne seront pas réutilisés en les retransformant en nouvelle matière première. Ainsi, le fait que la réutilisation des EB soit l'exception plutôt que la règle, ne saurait être imputé à l'esprit de la LPE, au contraire. Une généralisation de la réutilisation des EB plutôt que leur recyclage à l'issue d'un premier et unique cycle permettrait une meilleure concrétisation du principe de limitation des déchets à la source (art. 30 al. 1 LPE et 12 OLED) et permettrait en outre de renforcer l'application du principe consistant à favoriser l'élimination en Suisse (art. 30 al. 3 LPE), vu qu'à l'heure actuelle, environ 60 % des EB usagés collectés sont exportés vers l'étranger en vue d'une valorisation¹¹¹.

Deux bémols cependant. D'abord, au niveau systématique, l'ancrage des dispositions juridiques en question dans le chapitre concernant la gestion et la limitation des *déchets* indique un rattachement en fin de vie (du produit), lequel dénote une conception des flux de matière et des chaînes de valeur qui demeure tendanciellement linéaire. Une intégration systématique et cohérente de l'approche par cycle-de-vie propre à l'EC dans l'édifice global de l'architecture juridique n'est pas aboutie. Eriger dite approche en principe fondamental du droit de l'environnement représenterait certainement une voie intéressante pour y parvenir¹¹². Ensuite, le principe de valorisation selon l'état de la technique fait dépendre la décision

mécanique, ce qui en fait un contenant entièrement réutilisable, qu'une capsule, pour la vente en verre perdu auprès de la grande distribution.

111 Cf. *supra* II.2.

112 Dans le même sens, en droit européen, cf. THOMAS J. DE RÖMPH, *The legal transition towards a Circular Economy – EU environmental law examined*, thèse, KU Leuven and Hasselt University, Juin 2018, p. 367 ss.

de valorisation de son caractère économiquement supportable (cf. art. 30d LPE et 13 OLED en lien avec 3 let. m ch. 2 OLED)¹¹³, ce qui représente une différence notable par rapport aux principes de l'EC, aux termes desquels la pertinence de la valorisation dépendra uniquement de considérations énergétiques et matérielles. De manière générale, l'exigence du caractère économiquement supportable, à n'en pas douter, peut représenter une entrave notable à aux pratiques de l'EC.

2. Hiérarchie absente ou renversée dans la concrétisation et la mise en œuvre des principes

2.1 Activités financées par la TEA

Le prélèvement d'une TEA vise à concrétiser le principe du pollueur-payeur. Parmi les activités qui doivent être financées par les recettes de la taxe perçue par VetroSwiss, l'OEB cite le *nettoyage et le tri des emballages en verre intacts et le traitement des tessons de verre destinés à la fabrication d'emballages ou d'autres produits*. Il s'agit également de financer les campagnes d'information pour favoriser la *réutilisation et le recyclage* (cf. art. 12 let. b, c et d OEB). On voit que les recettes de la TEA visent à financer tant la réutilisation que le recyclage. Les raisons qui ont mené à favoriser le second par rapport à la première dans la pratique des acteurs, sont ainsi à rechercher ailleurs. En vue d'une concrétisation plus aboutie du principe du pollueur-payeur et celui de l'usage en cascade des matériaux dans le domaine des EB en verre, le texte de l'art. 12 OEB pourrait fixer une hiérarchie claire en priorisant la réutilisation. Une modification dans ce sens serait envisageable.

Nous avons en outre mentionné que VetroSwiss échelonnait le taux de rétrocession de la TEA pour les activités de collecte prises en charge par les communes et les collecteurs privés, selon le type de collecte et mode de valorisation qu'il permettait (cf. *supra* III.2.3 *in fine*). Dans la pratique actuelle, les EB destinés au recyclage se voient appliquer le même taux standard de 100 % que le verre entier destiné à la réutilisation. Un échelonnement qui reflèterait de manière plus conséquente les principes de l'EC et de l'OLED serait à notre sens souhaitable. Rien dans la loi actuelle n'empêche un changement des pratiques dans ce sens. Un taux de rétrocession plus élevé appliqué au verre destiné à la réutilisation pourrait inciter plus de collecteurs à collecter le verre entier¹¹⁴, en vue de créer et d'alimenter, après lavage, un marché de l'EB reemplissable en devenir.

2.2 Priorité à la filière du verre perdu et au «recyclage»

En plus de ne comporter aucune disposition visant une concrétisation directe du principe de réduction à la source (cf. *supra* III.2.1), l'OEB instaure des obligations supplémentaires applicables aux EB en verre réutilisables par rapport aux EB perdus (cf. *supra* IV 3.5). Dans un système où les acteurs ayant le poids d'imposer les pratiques majoritaires ont choisi de favoriser l'utilisation du verre perdu pour

113 S'agissant de la question de l'interprétation du caractère économiquement supportable, cf. ALEXANDRE FLÜCKIGER, *in*: Commentaire LPE, MOOR / FAVRE / FLÜCKIGER (édit.), N 8 ad art. 30d LPE et les références.

114 Actuellement 3 points de collecte de type «verre entier» montrés par <https://recycling-map.ch/fr/carte/>, consulté le 02 juin 2020.

réduire leurs coûts, l'obligation légale de consigner les EB portant *uniquement* sur les EB réutilisables, se traduit par un désavantage compétitif (du moins sur le court-terme) et représente une entrave de fait à cette pratique¹¹⁵.

Il apparaît que la volonté du législateur lors de l'adoption de l'OEB était d'instaurer un système visant en priorité le recyclage des EB. Cette volonté se trouve clairement exprimée à l'art. 8 al. 2 OEB, qui vise un taux de «recyclage» (i.e. de collecte)¹¹⁶ minimal de 75 %. Le but explicitement poursuivi est d'atteindre un taux minimal de *recyclage*, et non de réutilisation par exemple. A cet égard, il est intéressant de rappeler l'évolution de la législation sur les EB et la genèse de la clause Damoclès en question. Celles-ci permettent de constater que le glissement de la réutilisation vers le recyclage n'a pas été le fruit du hasard, mais le résultat d'une négociation entre l'Etat et les milieux concernés. Suite à l'échec du projet d'accord selon lequel les acteurs concernés par les EB promettaient de s'engager à *maintenir la proportion d'emballages rereplissables* et de garantir le recyclage des autres, contre l'engagement de l'Etat de ne pas légiférer, le Département fédéral de l'intérieur a publié en 1988 un projet d'ordonnance législative visant à continger les boissons conditionnées en emballages perdus et interdisant le PVC. En réponse, les organisations économiques ont proposé un contre-projet, sous forme d'accord, lequel organisait un système de recyclage et son financement par une TEA prélevée sur une base volontaire. C'est ainsi que le cadre réglementaire créé par le CF, soit l'OEB du 22 août 1990, remplacée par l'OEB du 5 juillet 2000, a repris les objectifs suggérés par le secteur privé dans ce contre-projet. Dans le processus, la volonté de continger les EB en verre perdu s'est dissoute. Elle a été remplacée, dans la législation actuelle, par un taux minimal de recyclage¹¹⁷.

Considéré sous cet angle, le système atteint, et même dépasse, les objectifs de recyclage qu'il s'est fixé. La plupart des acteurs peuvent dès lors légitimement se montrer satisfaits des résultats obtenus et rejeter toute proposition d'évolution. Un tel discours est particulièrement présent dans les milieux du recyclage et se retrouve par exemple dans la coalition des acteurs qui s'oppose aux propositions d'instaurer une consigne obligatoire pour tous les EB¹¹⁸.

2.3 Imprécisions terminologiques: recyclage, valorisation, EB réutilisable

Ainsi qu'il vient d'être dit, l'obligation de valorisation fondé sur l'art. 30d let. a LPE a été concrétisée dans l'OEB actuelle sous la forme d'une obligation de recyclage, et non de réutilisation (cf. 8 OEB, cf. ég. art. 13 OLED). En l'état, la notion de valorisation, sans autre précision, est susceptible d'englober tous les usages

115 Dans le même sens, PETER GERBER, Tout juste 30 centimes par jour pour l'élimination des déchets, in: Environnement 3/2002, p. 34 ss., 35, selon lequel l'abandon des EB réutilisables au profit de leur recyclage est motivé par l'existence de la consigne et le confort du consommateur; cf. ég. SAUTEUR, Valorisation (note 50), p. 176.

116 Cf. *infra* V.2.3.

117 Pour l'ensemble du § FLÜCKIGER, Loi Damoclès (note 57), p. 235 ss. et les réf. cit.

118 SwissRecycling, organisation faitière des organisations de recyclage suisse, s'oppose fermement à l'introduction d'une consigne. Elle est à la tête de «l'Alliance contre la consigne», qui rassemble de nombreux acteurs: Igora (alu), Petrecycling (pet), Association suisse infrastructures communales, SVI, CI Commerce de détail Suisse, Swiss Retail Federation, Kf Schweizerisches Konsumentenforum, SVUG, Pusch, Sgv@usam, IGSU, VSMR (Association suisse de recyclage du fer, du metal et du papier), cf. <https://www.sr-rapport.ch/consigne-obligatoire/>.

de la matière, à l'exception de l'élimination finale¹¹⁹. Cette notion ne permet pas d'imposer aux acteurs la meilleure valorisation possible en termes énergétiques et matériels, conformément aux principes de l'EC. Dès lors, nous estimons qu'il serait intéressant de réfléchir à ce que les textes légaux adoptent une terminologie plus précise, s'apparentant à la terminologie scientifique, notamment réutilisation, réparation, remanufacture, recyclage en boucle-fermé, décyclage.

De la même manière, la définition légale du «recyclage» (cf. art. 2 al. 3 OEB) fait référence au recyclage à proprement parler, mais également au décyclage. En outre, le taux de recyclage officiel, qui sert de seuil à la mise en œuvre de la clause Damoclès (art. 8 al. 2 OEB), représente en réalité un taux de *collecte en vue de valorisation*. On le comprend lorsque l'on s'intéresse à la méthode de calcul actuellement utilisée par VetroSwiss et l'OFEV. Elle consiste à établir la proportion entre le *poids total des EB en verre vendus* en Suisse (importations officielles [à l'exclusion des importations privées sans déclaration de douane obligatoire], auxquelles s'ajoutent la production indigène et dont on soustrait les exportations officielles) et la quantité de verre *collecté en vue de valorisation* (quantité totale de verre collecté, à laquelle est soustraite la part de corps étrangers [ex. céramique, grès, porcelaine, métaux etc.: estimée à 6,79 % jusqu'à nouvelle étude], ainsi que la part d'emballages en verre non soumis à la TEA [non emballages de boissons: estimés à 10,38 % jusqu'à nouvelle étude])¹²⁰. Les chiffres s'agissant des importations et des exportations se fondent sur les déclarations d'importations utilisées pour le prélèvement et le remboursement de la TEA (cf. art. 14 OEB); les chiffres pour la production indigène se basent sur les chiffres de la production par l'entreprise Vetropack SA, unique verrerie en Suisse. Les chiffres s'agissant de la quantité de verre collecté se fondent sur les quantités de verre usagé collecté déclarées dans les demandes d'indemnités soumises en vue de rétrocession de la TEA (cf. art. 13 OEB).

Enfin, nous l'avons évoqué, l'OEB distingue entre EB *réutilisables* et EB *perdus*, selon qu'ils sont destinés ou non à être remplis à nouveau après avoir été utilisés (art. 2 al. 1 et 2 OEB). Le critère distinctif unique de la destination est-il à interpréter objectivement ou subjectivement? Un EB objectivement solide et conçu pour résister à de multiples lavages, est-il destiné à être réutilisé? Ou est-ce la volonté subjective de l'acteur qui le commercialise qui fait foi? A notre sens, pour éviter tout gaspillage de ressources et d'énergie inutile, il paraît bienvenu que des critères objectifs (solidité, poids, facture de l'EB) prévalent. Si l'on s'en tient à des critères objectifs, les pratiques actuelles de certains acteurs qui refusent de jouer le jeu de la consigne pourraient contrevenir à l'obligation légale de consigner les EB réutilisables. Si l'on se réfère à la volonté subjective de l'acteur qui commercialise le produit, le refus d'appliquer une consigne à un EB revient implicitement à déclarer qu'il n'est pas (ou plus) destiné à la réutilisation, puisque les EB destinés à être réutilisés sont légalement soumis à une consigne obligatoire. Ainsi, opter pour une interprétation subjective revient à accepter que les acteurs le long de la

119 Ce flou dans la notion légale de valorisation permet d'expliquer le glissement sémantique consistant à qualifier l'incinération dans des UIOM, dont l'énergie est partiellement récupérée via les installations de chauffage à distance, de valorisation thermique, par opposition à valorisation matière.

120 Vetroswiss (mandaté par l'OFEV), Fiche taux de recyclage 2017, Méthode de calcul du taux de recyclage des emballages pour boissons, version 1.0, 28 septembre 2018.

chaîne puissent, en refusant de consigner un EB pourtant objectivement réutilisable, le transformer en verre perdu. Ce résultat ne nous paraît pas souhaitable au regard des principes de l'EC.

VI. Conclusion

L'impact environnemental des flux de matière des EB en verre en Suisse peut être amélioré par la mise en œuvre des principes de l'EC, notamment en généralisant la réutilisation. Ce constat nous a amenés à nous interroger sur les possibilités de le faire au sein du cadre juridique actuel. Les mesures destinées à éviter et à réduire la production de déchets ressortent déjà des Lignes directrices de l'OFEFP pour la gestion des déchets en Suisse de 1986 et sont ancrées comme priorité dans la LPE. Cette volonté est par ailleurs régulièrement réaffirmée par l'administration: *«l'OFEV vise d'ici 2030 un cycle des matériaux économique global, basé à 75 % sur des matières premières secondaires et seulement à 25 % sur des matières premières primaires. La pyramide des déchets montre comment atteindre ces objectifs: éviter plutôt que réduire et réduire plutôt que valoriser (selon l'expression anglaise «Reduce, Reuse, Recycle»). Éviter de produire des déchets est donc la priorité absolue pour une gestion efficace de ceux-ci. Ce n'est que lorsqu'il n'est pas possible d'éviter la production de déchets qu'il faut les réduire et, enfin, les valoriser»*¹²¹. L'adoption de l'OLED, pour remplacer l'Ordonnance sur le traitement des déchets (OTD), traduit explicitement la volonté de passer d'une vision gestionnaire des déchets en bout de chaîne (*end-of-pipe*) vers une approche plus globale des chaînes de valeur, qui favorise la réduction et la réutilisation, avant le recyclage¹²². Notre analyse a pourtant mis en lumière que les dispositions de concrétisation des principes en question dans l'OEB reflétaient encore une approche en bout de chaîne des chaînes de valeur, qui se préoccupe peu de réduire la quantité d'EB ou de favoriser leur réutilisation, mais vise prioritairement à garantir un taux de recyclage minimal. Ce dernier est en réalité un taux de *collecte en vue de valorisation*, si bien qu'il ne donne que très peu d'information sur le degré de «bouclage» du cycle.

Le cadre réglementaire actuel n'est certes pas favorable à la filière des EB réutilisables, mais ne connaît toutefois pas de barrière de principe à la réutilisation, ni d'interdiction qui empêcherait une généralisation de cette pratique (bien au contraire la possibilité de créer une caisse de compensation pour la consigne, prévue à l'art. 30b al. 3 LPE témoigne que de telles réflexions ne sont pas nouvelles). La situation actuelle est notamment conditionnée au fait que certains acteurs le long de la chaîne de valeur ne jouent pas pleinement le jeu (p. ex. la grande distribution, ou en bout de chaîne, les consommateurs qui ne ramèneraient pas leurs EB), ainsi qu'à l'absence d'(infra)structures et de réseaux adaptés à une réutilisation plus généralisée (p. ex. contenants standardisés, réseaux de consignes, généralisation des infrastructures de collecte du verre entier, installations de lavage, acteurs privés ou public chargés de la logistique etc.). Si l'ensemble des acteurs concernés collaboraient dans ce but, une généralisation de la réutilisation, en plus d'être favorable du point de vue environnemental, pourrait s'avérer rentable pour les acteurs économiques

121 Office fédéral de l'environnement (OFEV), Guide Elimination des déchets, Berne, 2016, p. 33, https://www.ne.ch/autorites/DDTE/SENE/Documents/Elimination_dechets.pdf.

122 Office fédéral de l'environnement (OFEV), Rapport explicatif concernant la révision totale de l'ordonnance sur le traitement des déchets (OTD), 10.07.2014. Référence : N093-1290.

et confortable pour les usagers. Néanmoins, les rapports de force actuels, rendus visibles notamment à l'occasion des débats engendrés par les motions parlementaires visant à instaurer une consigne obligatoire pour tous les EB¹²³, laissent présager qu'une telle évolution n'aura pas lieu spontanément au sein du cadre actuel, où le législateur a renoncé à hiérarchiser les différentes options de valorisation. Cette position paraît aujourd'hui devoir être adaptée non seulement au concept de l'EC¹²⁴, mais également pour éviter la situation de discrimination qui en découle pour les acteurs qui adoptent des pratiques écologiquement intéressantes. Ainsi, nous nous proposons d'amorcer une réflexion sur des pistes permettant de créer un cadre plus favorable à une généralisation de la réutilisation des EB dans un prochain article.

Zusammenfassung

Getränkeverpackungen für den einmaligen Gebrauch aus Glas sind heute in der Schweiz weiterhin überwiegend, diejenigen Verpackungen für den Wiedergebrauch bleiben weiterhin tief. Diese Situation ist unter dem Gesichtspunkt der Kreislaufwirtschaft und der Umweltauswirkungen der Materialflüsse unbefriedigend. In unserem Beitrag versuchen wir zunächst, die Gründe in der bestehenden Regulierung herauszuarbeiten. Im Folgenden bieten wir einen Überblick über die Grenzen und Folgen des aktuellen regulatorischen Rahmens zu einer Kreislaufwirtschaft für Getränkeverpackungen aus Glas. Besonders die Vereinbarkeit der Prinzipien des Umweltrechts mit denen der Kreislaufwirtschaft spielt eine massgebliche Rolle. Dabei zeigt sich, dass sich der Gesetzgeber bei der Umsetzung der Prinzipien in der Verordnung über Getränkeverpackungen (VGV) mit einem Ansatz für Wertschöpfungsketten begnügt hat, der zwar die Wiederverwendung nicht verhindert, aber sie gegenüber dem Recycling benachteiligt.

Riassunto

I contenitori per bevande in vetro a perdere (monouso) sono ormai una netta maggioranza sul mercato e la tendenza al riutilizzo è in costante diminuzione. Abbiamo quindi cercato di capire fino a che punto questa situazione, non ottimale dal punto di vista dei principi dell'economia cir-

123 Cf. en dernier lieu: Initiative 19.470 intitulée «instauration d'une consigne sur les boissons en canettes et en bouteilles» déposée le 21 juin 2019 par le conseiller national du Parti démocrate-chrétien (PDC) suisse, Alois Gmür, <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?tAffairId=20190470>; Cf. ég. Initiative 10.319 (Bâle-Ville); Initiative 12.478 (Gmür).

124 La prise de conscience d'une telle nécessité s'est traduite par diverses initiatives parlementaires ayant trait à l'EC. Très récemment, le 22 juin 2020, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États (CEATE-E) a approuvé l'élaboration d'un projet par son homologue du Conseil national dans le cadre de l'initiative «Développer l'économie circulaire en Suisse» (20.433), dont l'objectif est une amélioration durable de l'efficacité dans l'utilisation des ressources. Cette initiative regroupe les propositions de plusieurs autres initiatives parlementaires sur ce sujet, lesquelles ont été retirées en faveur de l'initiative de la commission (19.445, 19.446, 19.447, 19.448, 19.449, 19.451 et 19.509). cf. <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?tAffairId=20200433> et <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-urek-s-2020-06-23.aspx?lang=1033>.

colare e dell'impatto ambientale dei flussi di materiali, sia riconducibile al quadro normativo vigente. A tal fine, qui di seguito viene presentata una panoramica dei limiti e dei contributi dell'attuale quadro normativo all'economia circolare degli imballaggi per bevande in vetro in Svizzera. In particolare, viene evidenziata la compatibilità dei principi del diritto ambientale con quelli dell'economia circolare e mostrano che il legislatore si è accontentato di un approccio focalizzato molto sulla fine del ciclo delle catene di valore, che non impedisce il riutilizzo, ma lo mette in una posizione di svantaggio rispetto al riciclaggio, quando si tratta di attuare i principi nell'OIB.