

Le plan cantonal de gestion est-il un outil juridique efficace pour limiter la production de déchets?

Du point de vue écologique, la politique des déchets menée en Suisse au cours des 25 dernières années a permis d'améliorer la valorisation et l'élimination des déchets. Elle n'a toutefois pas réussi à prévenir la production de déchets. En vertu de l'Ordonnance sur le traitement des déchets, les cantons définissent, dans leur plan de gestion des déchets, les mesures permettant de réduire le poids ou le volume des différents types de déchets. Efficacité, contrainte, rôle des communes: le professeur Alexandre Flückiger, Directeur du Département de droit constitutionnel et du Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives à l'Université de Genève, donne ici un éclairage juridique.

FORUM DÉCHETS: Les plans cantonaux de gestion des déchets sont-ils des outils efficaces? Y aurait-il des alternatives?

Alexandre Flückiger: L'efficacité est la capacité d'atteindre les finalités que l'on a définies. La révision de la Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), en 1995, a posé les fondements d'une nouvelle politique de gestion des déchets, dont la problématique ne se limitait dès lors plus simplement à l'élimination ou au traitement, mais s'étendait à la prévention même de leur apparition (art. 30 LPE). Cette approche en termes de cycle de vie des ressources est en outre imposée par le principe du déve-

loppement durable (art. 2 al. 2 et 73 Constitution fédérale). Le plan de gestion des déchets est un instrument parmi d'autres pour atteindre ces buts ambitieux. Son caractère d'outil de coordination lui permet d'embrasser de manière synthétique l'ensemble des moyens, des plus juridiques aux moins contraignants. En ce sens, il est indispensable. Quant à son efficacité, je peux dire que celle-ci va dépendre de la mise en œuvre des divers instruments que le plan coordonne.

FD: Devraient-ils mieux intégrer certains principes ou définitions juridiques?

AF: Les plans du futur devraient porter une attention particulière à la concrétisation de l'objectif de limitation des déchets. Un principe juridique tout en haut de la hiérarchie des principes régissant la gestion des déchets (art. 30 al. 1 LPE), mais tout en bas dans la réalité statistique du terrain! Le droit de l'Union européenne, récemment révisé sur ce point, devrait rendre les planificateurs helvétiques plus hardis et imaginatifs.

FD: Pourrait-on y introduire plus de mesures de contraintes?

AF: Le débat sur les vertus de l'ordre et de la contrainte n'est pas spécifique à l'écologie. Que l'on songe à l'éducation scolaire, à la politique migratoire ou à la santé de nos poumons! Les bases légales en Suisse existent depuis plus de deux décennies à ce propos, mais sur le papier seulement. La LPE prévoyait déjà en 1983 que le Conseil fédéral pouvait "interdire les emballages de biens de consommation d'usage courant" s'ils étaient "à l'origine de quantités excessives de déchets" ou s'ils compliquaient "notamment le recyclage", compétence étendue en 1995 à

tous les 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" (art. 30a let. a LPE). Contraindre dans ce domaine est donc déjà possible; ne manque que la volonté politique d'y procéder! Le seul problème est que cela impliquerait un changement majeur dans nos habitudes de consommation et de production, rendant de telles mesures impopulaires...

FD: Les plans de gestion cantonaux ont-ils toujours force obligatoire pour les communes?

AF: Contrairement au plan directeur ou au plan de mesures relatif aux pollutions atmosphériques, qui sont obligatoires envers les autorités, y compris communales, les cantons sont libres de définir l'effet général des plans de gestion des déchets. Certains ont ainsi force obligatoire envers les autorités et déploient les mêmes effets juridiques qu'un plan directeur, par exemple.

FD: Des plans communaux de gestion des déchets auraient-ils un sens? Rendraient-ils plus efficaces l'application des mesures d'exemplarité?

AF: Les communes peuvent se montrer exemplaires sans plan! Tout repose sur la volonté politique de mise en œuvre. Mieux vaut une commune exemplaire sans plan qu'un plan communal qui resterait... en plan.

*Propos recueillis par
Anne-Claude Imhoff, BIRD,
auprès du*

*professeur Alexandre Flückiger,
Département de droit constitutionnel,
Université de Genève*

Un ornithorynque juridique

En 1996, M. Flückiger a obtenu son doctorat en droit, avec une thèse intitulée "Le régime juridique des plans: l'exemple du plan de gestion des déchets". Ce choix reflétait une double motivation: d'une part son intérêt pour les problématiques environnementales; d'autre part celui pour les instruments d'action de l'Etat, en particulier sa curiosité pour les moyens non spécifiquement législatifs. Le plan de gestion des déchets fut ainsi une aubaine, instrument que son directeur de thèse avait alors poétiquement qualifié d'"ornithorynque juridique"... En 2009 M. Flückiger a édité un article consacré à «La limitation des déchets à la source: Un principe juridique à valoriser», disponible sur Internet à l'adresse <http://archive-ouverte.unige.ch>.