

Dunia Brunner

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

Partie II: Perspectives*

Zusammenfassung ———→ 718 / Riassunto ———→ 718

* 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 NAHRATH (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.	Remarques introductives	687
II.	Nécessité d'une intervention politico-juridique	690
1.	Vers une réutilisation généralisée au sein du cadre légal actuel?	690
2.	Positionnement des acteurs participant au cycle des EB en verre	693
3.	Discours sur la notion d'économie circulaire	696
III.	Instruments de pilotage vers la réutilisation	697
1.	Mesures visant la production et la distribution d'EB et de boissons emballées	697
1.1	Interdiction ou limitation des EB à usage unique	697
1.2	Mesures touchant à la conception des EB: standardisation des modèles et colle des étiquettes	703
1.3	Taxer les EB à usage unique ou encourager les EB réutilisables	704
1.4	Vente en vrac	704
1.5	Revoir la définition légale des EB réutilisables	706
2.	Mesure visant la collecte: instaurer une consigne obligatoire pour l'ensemble des EB?	706
3.	Mesures visant la valorisation: dépasser l'approche end-of-pipe pour viser la réduction à la source	710
4.	Du droit des déchets au droit des ressources	713
IV.	Conclusion	716

Résumé

L'économie circulaire, de même que les principes ancrés dans la LPE, visent en premier lieu la réduction des déchets à la source, qui peut notamment passer par la prolongation de la durée de vie des objets. Par le biais du cas étayé des emballages de boissons (EB) en verre, nous mettons en lumière que les difficultés pour passer d'un système de recyclage généralisé à la réutilisation, résident notamment dans les intérêts des acteurs clés à maintenir le *statu quo* et découlent par ailleurs de la nécessité de coordonner les actions des différents intervenants, tout au long du cycle de vie d'un EB. Dans ce contexte, une intervention politico-juridique semble indispensable pour poursuivre une véritable stratégie de réduction à la source. Nous proposons dès lors un tour d'horizon de différentes mesures susceptibles de faciliter la réutilisation des EB, en passant en revue les étapes du cycle de vie (production, collecte, valorisation). L'article suggère également qu'une approche globale et systémique, qui dépasse les réflexions sectorielles, semble importante dans une transition vers une économie circulaire durable. Une telle approche pourrait mener à l'adoption de principes généraux et transversaux, tels que des principes à respecter dans la fabrication des produits, une responsabilisation plus intégrale des producteurs, une approche par cycle de vie ou encore la meilleure valorisation possible du point de vue de l'impact environnemental.

I. Remarques introductives

Les emballages de boissons (ci-après EB) en verre utilisés en Suisse sont en grande majorité des emballages en verre perdu (i. e. à usage unique), collectés sous forme de groisil en vue de leur recyclage ou décyclage¹. Généraliser la réutilisation des EB en verre permettrait de réduire l'impact environnemental des flux de matière et d'énergie liés à ce secteur et représenterait une mise en œuvre plus aboutie des principes de gestion des déchets inscrits dans la LPE. Par ailleurs, une telle pratique traduirait la concrétisation des principes de l'économie circulaire (ci-après EC), dont la promotion fait depuis 2017 l'objet de nombreuses initiatives et postulats au Parlement².

Afin de comprendre pourquoi le système actuel repose majoritairement sur le recyclage d'EB utilisés une seule fois, nous nous sommes intéressés à déterminer dans quelle mesure le cadre réglementaire représentait un soutien ou un

-
- 1 Le *recyclage* à proprement parler (ou recyclage en boucle fermé/*closed-loop recycling*) vise à récupérer la matière et à 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 (*downcycling* ou recyclage en boucle ouverte/*open-loop recycling*), cf. 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, DEP 2020, n°4, p. 367–396, p. 371 et la réf. cit.
 - 2 Cf. notamment initiative du CN 20.433 «développer l'économie circulaire en Suisse» (19 mai 2020), qui reprend les initiatives 19.445, 19.446, 19.447, 19.448, 19.449, 19.451 et 19.509 (à cet égard *infra* III.1.1 *in fine*; III.1.3 *in fine* et III.3 *in fine*); postulat 17.3505 «Étudier les incitations fiscales et autres mesures susceptibles de stimuler l'économie circulaire afin de saisir ses opportunités» déposé par le conseiller aux États Beat Vonlanthen le 15 juin 2017 (postulat Vonlanthen); postulat 18.3509 «Pour une levée des obstacles à l'utilisation efficace des ressources et à la mise en place d'une économie circulaire» déposé par le conseiller aux États Ruedi Noser le 13 juin 2018 (postulat Noser).

frein à une amélioration du système vers une circularité plus aboutie. L'Etat des lieux proposé dans la partie I³ a permis de mettre en lumière plusieurs éléments. Premièrement, la réutilisation est certes une pratique admise et prévue par notre ordre juridique, mais les producteurs et distributeurs qui optent pour celle-ci souffrent d'un désavantage économique lié à une différence de traitement entre EB en verre perdu et réutilisable. Seule l'utilisation des derniers est couplée aux obligations légales de consigne, de marquage, et de reprise après usage, qui impliquent des tâches et frais supplémentaires, par rapport à l'utilisation d'EB à usage unique. Deuxièmement, quand bien même les principes de notre ordre juridique semblent de prime abord en adéquation avec une approche visant la réduction à la source, la réalité de leur concrétisation dans l'Ordonnance sur emballages de boissons (OEB)⁴, de même que leur mise en œuvre dans les pratiques majoritaires des principaux acteurs intervenant tout au long de la chaîne, dénotent encore d'une approche en bout de chaîne («*end-of-pipe*») de la gestion des déchets, qui table sur le recyclage et le décyclage, au détriment de la réduction à la source, notamment par la réutilisation⁵. Une partie des discours actuels au sujet de la notion d'EC reflètent d'ailleurs encore cette approche (cf. *infra* II.3), aujourd'hui dépassée. Un très récent rapport du Conseil fédéral (CF), faisant suite au postulat Vonlanthen⁶, souligne qu'«*en matière d'économie circulaire, la Suisse – tout comme les pays étrangers – s'était (...) concentrée sur la gestion des déchets et sur le système de recyclage*»⁷, mais il y a lieu aujourd'hui d'axer les recherches sur des stratégies visant à «*prolonger le cycle des produits, c'est-à-dire leur phase d'utilisation*»⁸: le débat a évolué depuis les années 70⁹ et «*le recyclage classique a cédé sa place au bouclage des cycles internes des produits*»¹⁰. En mettant davantage l'accent sur la conception et la production, ainsi que sur la responsabilisation du consommateur, plutôt que sur le recyclage à lui seul, la nouvelle stratégie pour une EC présentée par la Commission européenne le 11 mars 2020 s'inscrit dans la même veine¹¹.

3 Cf. D. BRUNNER (note 1).

4 Ordonnance du 5 juillet 2000 sur les emballages pour boissons (OEB; RS 814.621).

5 Le but visé par l'OEB (note 4) consiste en un taux de recyclage minimal de 75 % et non la réduction à la source ou la réutilisation; les notions de valorisation et de recyclage manquent de précision et la distinction entre EB réutilisable ou perdu (cf. art. 2 OEB) mériterait d'être adaptée, cf. D. BRUNNER (note 1) V.2.2 et V.2.3, p. 391 s.; des pistes pour y remédier sont proposées *infra* III.1.5, III.3 et III.4.

6 Postulat Vonlanthen (note 2).

7 Mesures fiscales et autres mesures destinées à promouvoir l'économie circulaire, Rapport du Conseil fédéral du 19 juin 2020 en réponse au postulat Vonlanthen (note 2), p. 3. (Rapport CF postulat Vonlanthen).

8 *Ibid.*

9 L'évolution du débat auquel le CF se réfère est vraisemblablement celui qui imprègne les discours et politiques publiques, dans la mesure où du point de vue scientifique, il n'y a aucune nouveauté: les lois de la thermodynamique et la déduction de leurs conséquences sur nos système de production et de consommation ont été clairement explicitées dans les années 70: à cet égard cf. p. ex. NICHOLAS GEORGESCU-ROEGEN, *The Steady State and Ecological Salvation: A Thermodynamic Analysis*, BioScience, 1977, vol. 27, n° 4.

10 Rapport CF postulat Vonlanthen (note 7), p. 4; cf. ég. OFEV, Rapport du 19 juin 2020 à l'attention du CF, Mesures de la Confédération pour préserver les ressources et assurer l'avenir de la Suisse (économie verte), www.bafu.admin.ch/preservation-des-ressources, p. 11.

11 Commission européenne, Un nouveau plan d'action pour une économie circulaire – pour une Europe plus propre et plus compétitive, COM(2020) 98 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0098&from=EN>; cf. ég. Commission européenne, Le pacte vert pour l'Europe, COM(2019) 640 final, 11.12.2019, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_fr.pdf.

Dans ce contexte, la présente contribution propose des pistes visant à concrétiser, pour les EB *en verre*, une EC mettant l'accent sur les stratégies de réduction à la source. La réduction de la quantité totale de boissons vendues en Suisse permettrait à l'évidence de réduire également la quantité d'emballages et l'impact environnemental lié à la consommation de boissons emballées (p. ex. sobriété volontaire par l'information et l'éducation des consommateurs, quotas ou instruments incitatifs/dissuasifs de marché). A cet égard, amorcer un questionnement sur les besoins et les habitudes des consommateurs est certainement essentiel. Cela étant, nous concentrerons ici sur des stratégies permettant de réduire l'utilisation *des emballages*, notamment par leur réutilisation systématique, qui prolonge leur phase d'utilisation. Selon le Guide de la législation fédérale suisse¹², une fois les problèmes (gaspillage de ressources et d'énergie liés à une pratique de valorisation centrée sur le recyclage et le décyclage d'EB à usage unique) et les objectifs identifiés (réutiliser les EB pour réduire la consommation d'énergie et de matière), il s'agit d'inventorier différentes solutions ou moyens possibles «*qui permettent de venir à bout des problèmes ou, autrement dit, d'atteindre les objectifs fixés*»¹³ (phase stratégique de l'analyse d'impact prospective)¹⁴. Cette phase stratégique vise à ébaucher les contours d'une réglementation, voire les axes d'une politique publique, et permet de réfléchir à coordonner plusieurs instruments concourant à une même finalité¹⁵. Une certaine créativité est bienvenue dans la recherche de solutions novatrices¹⁶, même si en pratique, les solutions adoptées par d'autres Etats sont fréquemment des sources d'inspiration importantes¹⁷. Pour faciliter la recherche de solutions, le Guide de législation fédérale propose notamment de se questionner sur «*la logique à la base du problème à résoudre*» et sur les moyens de l'Etat «*pour influencer sur les acteurs en cause afin d'obtenir une amélioration de la situation*»¹⁸.

Les types de solutions et le niveau d'action qui peuvent être envisagés sont multiples: «*instruments d'action de l'État, formels et informels, action au niveau de la Confédération, des cantons et des communes, collaboration avec les particuliers sous différentes formes, enfin, inaction*»¹⁹. Ainsi, nous commencerons par examiner la nécessité d'une intervention politico-juridique²⁰, en nous demandant «*ce qui se passerait, si rien ne se passe*»²¹ (inaction). Nous discuterons d'abord la possibilité objective de généraliser la réutilisation sans intervention de l'Etat, en l'état actuel de la législation (cf. *infra* II.1); puis, nous nous intéresserons au contexte actoriel et aux discours de certains acteurs clés, pour déterminer si une

12 Office fédéral de la justice, Guide de législation – Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 4^e éd., Berne, 2019 (cité: Guide de législation).

13 *Ibid.*, ch. 144.

14 ALEXANDRE FLÜCKIGER, (Re)faire la loi, Traité de légistique à l'ère du droit souple, Berne 2019, p. 239. (FLÜCKIGER, (Re)faire la loi).

15 *Ibid.*, p. 239.

16 Guide de législation (note 12), ch. 146, 147; Cf. pour l'Europe: Commission européenne, Better Regulation Toolbox (2017), Tool #17 ch. 1, I et II.

17 *Ibid.*, ch. 142; cf. ég. FLÜCKIGER, (Re)faire la loi (note 14), p. 249 et les réf. cit.

18 *Ibid.*, ch. 146, 147.

19 *Ibid.*, ch. 144.

20 FLÜCKIGER, (Re)faire la loi (note 14), p. 157 ss.

21 Traduction libre de «*(...): Was geschieht, wenn nichts geschieht*», GEORG MÜLLER, Mehr denken beim Lenken, in: GRIFFEL (édit.), Vom Wert einer guten Gesetzgebung, Berne, 2014, p. 64 ss., cité par FLÜCKIGER, (Re)faire la loi (note 14), p. 157.

transition spontanée vers une généralisation de la réutilisation apparaît comme vraisemblable (cf. *infra* II.2 et II.3). Au vu de la réponse négative que nous apporterons à la dernière question, nous consacrerons le reste de l'article à discuter de possibles interventions de l'Etat en vue de favoriser la réduction des EB en verre à la source, par la généralisation de leur réutilisation (cf. *infra* III).

Les lignes qui suivent se concentrent spécifiquement sur le cas des EB *en verre*, afin de permettre une analyse détaillée. A notre sens, les considérations et propositions développées peuvent servir de repère dans une réflexion plus globale ayant trait à une politique publique visant la réduction à la source des EB, voire des emballages en général. Cette réflexion globale semble indispensable pour assurer une certaine cohérence dans les régulations, éviter des distorsions importantes sur le marché des EB et éviter de décaler les problèmes sur l'usage d'autres matériaux. Il serait en effet vain de produire des régulations sur le verre, dont l'effet collatéral serait une substitution par d'autres matériaux, moins intéressants du point de vue de l'impact environnemental («*burden-shifting*»). De manière plus générale, différents éléments mis en lumière sont susceptibles de nourrir les réflexions portant sur la circularisation de l'ensemble des produits non consommables et de mettre en exergue des points d'achoppement importants dans une transition vers une EC. Nous invitons le lecteur à garder la perspective d'un élargissement du propos à l'esprit tout au long de l'article.

II. Nécessité d'une intervention politico-juridique

Le cycle de vie d'un EB en verre, présenté dans notre première contribution, implique de nombreux acteurs. *L'industrie du verre* produit les EB utilisés par les *producteurs de boissons* en Suisse. Ceux-ci, de même que les *importateurs de boissons* déjà conditionnées, distribuent leurs marchandises à la *grande distribution*, au *commerce de détail* et dans les *établissements publics*. Après consommation du contenant, le *consommateur* final se défait de l'EB en verre dans un container mis à disposition par la *commune* ou, plus rarement, par des acteurs privés (centres commerciaux etc.); dans le cas d'EB considérés comme réutilisables en raison de leur consigne, il a l'incombance de les ramener auprès d'un commerce récupérant les EB consignés. Les *recycleurs de verre* récupèrent la matière première secondaire que constitue le groisil, afin de le vendre à l'industrie du verre, notamment. *Vetroswiss* est mandaté par l'*OFEV* pour la perception, gestion et utilisation de la Taxe d'élimination anticipée (TEA) perçue sur les EB en verre mis sur le marché suisse et se charge de rétrocéder aux collecteurs (en particulier les communes) les frais engagés pour leur activité de collecte.

1. Vers une réutilisation généralisée au sein du cadre légal actuel?

Même s'il favorise avant tout le recyclage (et le décyclage), le cadre juridique actuel ne connaît pas de barrière directe à la réutilisation, si bien qu'une généralisation de cette pratique est envisageable au sein du cadre actuel. Concrètement, les producteurs de boissons pourraient soit (i) réemployer leurs propres bouteilles usagées, à l'instar des producteurs travaillant actuellement avec des EB réutilisables consignés, ou se regrouper avec d'autres producteurs de boissons utilisant les mêmes contenants, soit (ii) acheter des EB usagés propres, prêts à remplir, sur le (futur) marché de l'EB en verre réutilisable, soit encore (iii) vendre leurs

produits en vrac. Les limites entre ces trois «options», ainsi que les détails de leur déploiement, sont naturellement malléables. Toutes pourraient être mises en place sans intervention de l'Etat; les relations entre les différents partenaires seraient réglées par des contrats de droit privé. La première option nécessite un réseau de logistique inversée pour récupérer les EB et des infrastructures permettant le lavage avant re-remplissage. Elle est pertinente pour les producteurs de boissons écoulant un volume suffisant, mais peut nécessiter des investissements démesurés pour les petits producteurs. Dans ce cas, la mutualisation des activités de logistique et de lavage, par le biais de coopérations entre plusieurs producteurs régionaux, permet de pallier cet écueil. Le projet pilote mené par «Réseau Consignes»²² (canton de Vaud) s'inscrit dans cette idée. La PME propose aux petits producteurs locaux un système de consigne basé sur la mutualisation des infrastructures, réactualisant «un système tombé en désuétude au début des années 1980»²³. Au lieu d'acheter des emballages à usage unique qui seront jetés ou recyclés, les producteurs achètent des contenants en verre à l'entreprise, qui se charge de les livrer, les reprendre, les nettoyer et les ramener propres aux producteurs. De tels réseaux peuvent reposer sur des collaborations entre entreprises privées de logistique, producteurs et consommateurs, mais pourraient également impliquer des collectivités publiques. En Belgique par exemple, l'alliance «pour la consigne» regroupe d'importantes associations de consommateurs, des entreprises et une centaine de communes autour d'un système de consigne pour les canettes de bière et d'autres boissons²⁴. Ces réseaux peuvent être imaginés sur des aires territoriales délimitées géographiquement (agglomérations, périmètres de gestion des déchets existants, cantons, régions, ou national). Dans la deuxième option, le producteur de boissons, plutôt que de récupérer ses propres EB, ou de s'associer avec d'autres producteurs de boissons, pourrait s'approvisionner en EB utilisés et lavés sur le marché, comme il achète aujourd'hui des EB neufs à usage unique. Dans ce cas de figure, le ou les acteurs qui se chargerai(en)t de récupérer les EB entiers usagés et de les laver, les revendraient aux producteurs de boissons. Tant la création de réseaux de producteurs, que celle d'un marché de l'EB réutilisable, seraient facilitées par l'utilisation d'emballages aux formats standardisés (cf. à cet égard *infra* III.1.2). La troisième option consiste à imaginer que les producteurs de boissons se concentreraient uniquement sur leur activité principale et externaliseraient les opérations d'emballage en «portions» à d'autres acteurs. Ils fourniraient leurs produits dans des contenants réutilisables de grande taille (cuves, fûts, citernes etc.) à leurs clients (établissements publics, commerce de détail etc.) qui proposeraient leurs produits «en vrac» au consommateur final (cf. à cet égard *infra* III.1.4); alternativement, ils pourraient confier la mise en bouteille à une entité externe. Celle-ci, en se spécialisant dans la collecte, le transport, le lavage et la mise en bouteille des boissons de divers producteurs, serait en mesure d'optimiser les flux d'EB en circulation dans son rayon d'action, aux stades de

22 Cf. <https://reseauconsignes.ch/>, consulté le 14 décembre 2019.

23 CAMILLE CHAPPUIS, Une PME veut faire renaître le système de consigne, Le Temps, 4 octobre 2019, <https://www.letemps.ch/economie/une-pme-veut-faire-renaitre-systeme-consigne>, consulté le 15 décembre 2019.

24 DENIS COURTOIS, En Belgique, la consigne ne demande qu'à se développer, La Lettre du Cadre, 28 juin 2018, <http://www.lettreducadre.fr/16462/en-belgique-la-consigne-ne-demande-qua-se-developper/>, consulté le 17 décembre 2019.

la pré- et de la post-consommation. Cette structure fonctionnerait comme «hub» d'embouteillage régional travaillant avec des EB standards réutilisables. Une telle tâche pourrait être prise en charge par un ou plusieurs acteur(s), nouveaux venus dans le secteur ou déjà présents²⁵. Des analyses de cycle de vie (ACV) détaillées permettraient de déterminer les périmètres géographiques adéquats pour optimiser les flux d'énergie et de matière (p. ex. distance de transport optimale entre les collecteurs, usines de lavage et producteurs).

La base légale consacrée à l'utilisation des recettes de la Taxe d'élimination anticipée (TEA), lesquelles sont actuellement majoritairement dévolues à la collecte, au transport, au nettoyage et au traitement des tessons en vue de recyclage (et décyclage) (art. 12 let. a et c OEB), prévoit également la possibilité de financer le nettoyage et le tri des EB intacts (cf. art. 12 let. b OEB). Les activités de logistique (collecte / récupération) et de lavage fournies par ces entités pourraient dès lors en principe être financées, du moins en partie, par la TEA.

Du côté des distributeurs et de la vente au détail, le changement consisterait notamment à accepter et favoriser la récupération des bouteilles entières usagées aux points de vente. Ceci pourrait amener des synergies avec la collecte d'autres matières, ainsi que des optimisations de transport, notamment en termes de trajets pour les consommateurs qui ramèneraient le vide, en allant acheter le plein²⁶. Les communes et autres collecteurs privés et publics, quant à eux, pourraient en faire de même. On ne saurait exclure l'apparition de nouveaux acteurs, qui se spécialiseraient dans la récupération des EB, en partenariat avec les différents commerces. La mise en place d'autres points de collecte est également envisageable. L'Ecosse propose par exemple, en plus des points de reprise obligatoires des commerçants et distributeurs d'EB, des points de collecte du verre entier dans les centres de tri, les établissements scolaires, et des centres communautaires²⁷. L'échelonnement du taux des rétrocessions versées par Vetroswiss aux collecteurs de verre pour dédommager leur activité de collecte pourrait être adapté afin de favoriser une collecte de plus haute qualité: les EB en verre collectés entiers en vue de réutilisation seraient rémunérés à un taux plus élevé que les groisils destinés au recyclage. Une telle adaptation est possible sans aucune modification législative²⁸.

Pour que ces scénarios de réutilisation généralisée se concrétisent spontanément, l'ensemble des acteurs intervenant dans le cycle de vie de l'EB devraient se saisir de la problématique en poursuivant ce but commun et s'accorder

25 On pourrait p. ex. imaginer que Vetrorecycling se transforme en Vetroreuse & recycling ou qu'elle développe sa collaboration avec la société Vetrum SA (www.vetrum.ch); la Poste Suisse dispose déjà du réseau de logistique qui permettrait de récupérer les EB en verre dans les ménages; très récemment elle a d'ailleurs accepté de participer à la collecte à domicile des EB en PET, cf. <https://www.petrecycling.ch/de/news/leere-pet-getr%C3%A4nkeflaschen-werden-ab-sofort-vor-der-haust%C3%BCr-abgeholt>, consulté le 27 juillet 2020.

26 Vetroswiss, Kostendeckungsgrad erhöhen, Interview de SIBYL ANWANDER, Directrice qualité et durabilité chez Coop (avant d'être cheffe de la division économie et innovation à l'OFEV jusqu'en juin 2019) et ALEXANDRE BUKOWIECKI, Directeur de l'Association suisse des infrastructures communales, *Flaschenpost*, 9^e éd., Février 2010, https://www.vetroswiss.ch/wp-content/uploads/2020/02/Flaschenpost_2010_de.pdf, p. 3.

27 Scottish Government – Environment and Forestry Directorate, The Deposit and Return Scheme for Scotland Regulations 2020: accompanying statement and proposed regulations, septembre 2019, n° 10, p. 3: <https://www.gov.scot/publications/deposit-return-scheme-scotland-regulations-accompanying-statement-proposed-regulations/>.

28 Cf. D. BRUNNER, Partie I (note 1), p. 391.

sur les stratégies proposées. Les lignes qui suivent montrent toutefois que dans le contexte actuel, les buts poursuivis par ces différents intervenants ne sont pas majoritairement alignés avec une stratégie de réduction à la source²⁹.

2. Positionnement des acteurs participant au cycle des EB en verre

De manière générale, diverses raisons peuvent motiver les acteurs économiques à réduire le gaspillage énergétique et matériel, notamment: réduire leur dépendance aux ressources (et à la fluctuation de leurs prix), anticiper des législations plus contraignantes forçant une restructuration rapide, jouer un rôle environnemental positif ou encore créer de nouveaux emplois plus locaux, et bénéficier de l'image positive liée à des actions dans ce sens. Il peut également s'agir d'une volonté d'optimiser la consommation d'énergie et de matière, pour une meilleure efficacité écologique et, sur le long terme, un gain économique. Tandis que tout changement dans les pratiques crée des opportunités, en ouvrant de nouveaux marchés et créant des possibilités d'innovation (technique, sociale et dans les modèles d'affaires), il crée également des groupes d'acteurs «perdants»³⁰, du moins sur le court terme, lesquels sont tentés d'opposer une résistance importante à la transition.

Dans le cas particulier des EB en verre en Suisse, les organisations économiques ont joué un rôle important dans l'évolution de la réglementation sur les EB. La volonté originelle de l'Etat dans les années 80 de maintenir la proportion d'emballages reemplissables (en contingentant les EB à usage unique) et de garantir le recyclage des autres, a été remplacée, sous la pression du secteur privé, par un taux minimal de recyclage dans la réglementation adoptée³¹. Les producteurs d'EB en verre ont intérêt à maintenir ou augmenter leur production et à disposer de matières premières secondaires à prix avantageux³². Ils sont actifs, au même titre que les autres utilisateurs de la matière première secondaire (verre cellulaire, filtres à eau etc.), ainsi des recycleurs et négociants de verre concassé, dans un marché national et international compétitif. Les recycleurs décrivent en effet le marché suisse comme un marché au comptant («spot market»); lorsque

-
- 29 Cf. ég. GRÉGOIRE MEYLAN / MICHAEL STAUFFACHER et al., Identifying stakeholders' views on the eco-efficiency assessment of a municipal solid waste management system, *Journal of Industrial Ecology*, 2014, Vol. 19, n° 3, pp. 490-503, <https://doi.org/10.1111/jiec.12192>, p. 492.
- 30 Cf. p. ex. Message du 12 février 2014 relatif à l'initiative populaire «Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficace des ressources (économie verte)» et au contre-projet indirect (modification de la loi sur la protection de l'environnement), secteurs économiques touchés, FF 2013 1751, p. 1773.
- 31 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), p. 235 ss. et les réf. cit.; cf. ég. D. BRUNNER, Partie I (note 1), p. 392.
- 32 Le rapport de durabilité du groupe Vetropack précise que l'augmentation de la demande pour les emballages en verre devrait avoir un impact positif sur l'économie du recyclage, dans la mesure où les taux obligatoires de collecte du verre vont continuer à augmenter dans l'UE et que plus de verre récupéré sera attribué au recyclage. En bref, plus de groisil devrait être disponible dans les années suivantes, sécurisant ainsi une matière première à bas prix, malgré la légère augmentation du prix de l'électricité. Vetropack, Sustainability Report 2018, p. 10, https://www.vetropack.ch/fileadmin/img/03_Sustainability/04_sustainability_reports/Sustainability_Report_2018.pdf.

la production d'EB en verre augmente dans les pays voisins, la demande pour le groisil suisse, premier choix en raison de sa qualité, augmente³³. L'industrie du verre représente une industrie majeure en Europe, dont 50 % de la production totale est généré par le secteur des *emballages* (boissons et non-boissons)³⁴. En 2010, ce secteur, principalement constitué de grands groupes (Ardagh Glass, BA Vidro, O-I Europe³⁵, Saint-Gobain, Vetropack et Vidrala), employait environ 40 000 personnes³⁶. En Suisse, Vetropack SA³⁷, membre du groupe Vetropack³⁸, est le «*premier fournisseur d'emballages en verre pour l'industrie nationale alimentaire et des boissons*»³⁹ et seul producteur sur sol national, avec son usine à St-Prex (VD). La société Vetorecycling SA⁴⁰, également membre du groupe Vetropack, «*est la plus grande entreprise de recyclage de verre de Suisse*», qui traite 45 % de l'ensemble du verre usagé collecté⁴¹ et transmet le groisil de verre usagé à l'industrie du verre. Le lien direct et les intérêts communs entre les milieux producteurs de verre et ceux du recyclage n'est pas surprenant. Pour éviter une potentielle réduction de la part de marché de leur industrie, ces acteurs ont intérêt à éviter l'adoption de mesures efficaces allant dans les sens d'une réduction des flux de matière.

Dans la constellation actuelle, les producteurs de boissons, distributeurs et commerçants profitent globalement également du système des EB à usage unique, qui leur épargne le stockage et la logistique engendrée par les reprises d'EB consignés. Quant aux consommateurs, ils se sont habitués à la simplicité du «prêt-à-consommer (et jeter)» et craignent une perte de confort. Enfin, le but des communes est de fournir des infrastructures de collecte du verre, tout en garantissant l'économicité du processus⁴². Il leur importe dès lors de rentabiliser les investissements opérés pour améliorer les (infra-)structures du système existant.

33 MEYLAN / MICHAEL STAUFFACHER (note 29), p. 492.

34 Env. 20 mio. de tonnes, sur un ensemble de 37.7 mio. de tonnes; Commission européenne, Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Manufacture of Glass, Industrial Emissions Directive 2010/75/EU (Integrated Pollution Prevention and Control), 2013 (CE, Rapport BAT), p. 9. L'industrie du verre contribue annuellement à hauteur de 9.5 mia. d'euros au PIB de l'EU, cf. FEVE, Glass Packaging Industry Making the EU Circular Economy Real, 2015, http://www.nvc.nl/userfiles/files/FEVE_Press_Release.pdf, et les références citées.

35 Le siège administratif pour l'Europe de la multinationale américaine est en Suisse, à Vufflens-la-Ville (VD).

36 CE, Rapport BAT (note 34), p. 3, 4 et 9, basé sur des chiffres de 2005.

37 Vetropack SA (auparavant Verrerie SA St-Prex), CHE-105.936.725, à St-Prex.

38 Le groupe Vetropack est l'un des leaders européens de la fabrication de verre d'emballage, qui emploie plus de 3000 personnes et exploite 8 usines de fabrication du verre (Suisse, Autriche, République tchèque, Croatie, Slovaquie, Ukraine et Italie). Pour la fabrication et la distribution, Vetropack possède ses propres sociétés dans les différents pays. En Suisse, Vetropack SA s'occupe de la technique, de la production, de l'informatique et de l'acquisition des biens d'investissement. Le groupe comprend en outre la société de négoce Müller&Krempel SA et Vetropole SA, active dans la gérance immobilière, cf. <https://www.vetropack.com/fr/vetropack/organisation/verreries/>, consulté le 20 décembre 2019; cf. ég. Vetropack Holding SA CHE-100.369.552 à St-Prex, et la fondation Vetropack-Stiftung, CHE-109.736.214, à Bülach.

39 <https://www.vetropack.ch/fr/vetropack/organisation/>, consulté le 20 décembre 2019.

40 Vetropack SA, CHE-100.130.956 à Bülach.

41 Cf. <https://www.vetropack.ch/fr/le-verre/recyclage/elimination-du-verre-usage/>, consulté le 15 juin 2020. D'autres acteurs, tels que Dryden Aqua Distribution AG, à Büsserach, active dans les filtres à eau à base de verre, ainsi que d'autres acteurs étrangers, se partagent le reste du marché.

42 Il ressort des débats faisant suite à la proposition d'introduire une consigne obligatoire pour les EB, que les consommateurs craignent une perte de confort qui résulterait d'une réduction supposée des points de collecte, tandis que les communes redoutent de perdre le montant des rétrocessions de la TEA, cf. *infra* III.2.

En 2013 déjà, Alois Gmür, conseiller national PDC, proposait une lecture similaire des intérêts en présence pour justifier le dépôt d'une initiative visant à instaurer une consigne obligatoire sur tous les EB⁴³. Il a d'ailleurs récemment soumis une nouvelle initiative, dont le texte est identique⁴⁴. L'initiant, brasseur de profession, avait constaté une augmentation drastique de la consommation des EB en aluminium et en PET, ainsi que de manière générale des contenants à usage unique sur le marché suisse. Selon lui, la branche des producteurs de boissons était pourtant prédestinée à éviter la production de ces déchets, car elle pouvait facilement reprendre les bouteilles, les laver et les réutiliser, en moyenne 42 fois⁴⁵. La tendance au démantèlement des filières existantes s'expliquait par l'avantage économique dont bénéficiaient l'industrie de l'emballage, les remplisseurs et la grande distribution de ne pas devoir s'occuper de la logistique inversée (transport, entreposage, lavage) et de laisser la charge de l'élimination à la collectivité. De plus, l'augmentation de la quantité globale de déchets non-réutilisables était avantageuse pour les acteurs du secteur du recyclage⁴⁶.

Le positionnement et le poids des acteurs privés en faveur du recyclage des EB à usage unique – au détriment de la réutilisation – semble tendanciellement s'être renforcé depuis les années 80. On retrouve ici la problématique du verrouillage des systèmes sociotechniques (*locked-in*)⁴⁷ et de la dépendance des politiques publiques au sentier (ou au chemin emprunté, *path dependence*)⁴⁸. Swissrecycling, association faîtière des organisations de recyclage, préside aujourd'hui «l'Alliance contre la consigne»; celle-ci rassemble de nombreux acteurs du recyclage (notamment igora [recyclage alu], Petrecycling [recyclage pet], VSMR [Association suisse de recyclage du fer, du métal et du papier]), de l'industrie de l'emballage (SVI [Schweizerisches Verpackungsinstitut]), du commerce de détail et des milieux économiques (CI Commerce de détail Suisse, Swiss Retail Federation, Association suisse des brasseurs, Usam [Union Suisse des arts et métiers]), de la collecte (Association suisse infrastructures communales), des représentants des consommateurs (Kf Schweizerisches Konsumentenforum) et d'autres (SVUG,

43 Initiative parlementaire 12.478 «*Instauration d'une consigne sur les boissons en canettes et en bouteilles*» déposée le 27 septembre 2012, <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20120478>. Cf. ég. BO 2013 N 692.

44 Initiative 19.470 intitulée «*Instauration d'une consigne sur les boissons en canettes et en bouteilles*», déposée le 21 juin 2019, <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20190470>.

45 Intervention de Alois Gmür, BO 2013 N 692. Les chiffres sur le nombre de réutilisation oscillent selon les études/les caractéristiques spécifiques de la bouteille, p. ex. env. 80 cycles selon la brasserie Baar, <https://www.brauereibaar.ch/braui-welt/mehrweg/>, consulté le 20 février 2020 ou 50 cycles/7 ans selon les chiffres qui circulent en Allemagne, <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/umwelt-haushalt/abfall/mehrweg-oder-einweg-verwirrung-total-beim-pfand-11504>, consulté le 6 décembre 2019.

46 *Ibid.*

47 À cet égard, voir FRANK W. GEELS, From sectoral systems of innovation to socio-technical systems: Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory, *Research policy*, 33 (6), 2004, pp. 897–920.

48 Voir p. ex. BRUNO PALIER, Path dependence (Dépendance au chemin emprunté), dans: LAURIE BOUSSAGUET (éd.), Dictionnaire des politiques publiques, 3^e édition actualisée et augmentée, Paris, Presses de Sciences Po, «Références», 2010, p. 411–419; MERT DUYGAN / MICHAEL STAUFFACHER et al., Discourse coalitions in Swiss waste management: gridlock or winds of change?, *Waste Management*, Vol. 72, 2018, pp. 25–44, p. 27 et les réf. cit. <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2017.11.006>; PAUL PIERSON, Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *American Political Science Review*, 94 (2), 2000, p. 251–267.

Pusch, IGSU)⁴⁹. Ces acteurs semblent réticents à un changement du système de collecte des EB, ou à tout le moins, à un système de réutilisation sous l'égide d'une consigne généralisée. Nous illustrons ci-après que ce positionnement en faveur du recyclage imprègne passablement les discours sur la notion émergente d'EC.

3. Discours sur la notion d'économie circulaire

La société productrice de verre Vetropack SA⁵⁰ se présente comme une pionnière de «*l'économie circulaire durable*», car elle recycle le verre usagé depuis les années 70⁵¹. SwissRecycling se positionne comme un acteur important de l'EC⁵² et ses membres dirigeants se présentent comme «*défenseurs et promoteurs de l'économie circulaire*»⁵³. L'association faitière des recycleurs a notamment pris la direction du projet de «plateforme pour une économie circulaire»: les recommandations disponibles sur la plateforme sont orientées vers la conception de produits en vue d'un meilleur recyclage, l'utilisation de matière recyclée dans les produits, ainsi que la collecte et le tri, sans aborder la réutilisation⁵⁴; l'onglet intitulé «circularité/recyclabilité»⁵⁵ illustre l'amalgame (ou le raccourci) entre les deux notions.

Dans le discours des acteurs privés ou publics ayant un intérêt direct au recyclage, le système actuel centré sur ce dernier est présenté comme répondant aux principes de l'EC. La notion d'EC, encore émergente, semble avoir été rapidement intégrée dans leurs discours dans une version tronquée, reposant essentiellement sur le bouclage des cycles de matière grâce au recyclage, et qui oublie les stratégies prioritaires consistant à réduire à la source et à prolonger la durée de vie du produit (p. ex. réutilisation)⁵⁶. Cette stratégie n'est pas surprenante, dans la mesure où une EC respectant une hiérarchie stricte représente une menace à la pérennité de la pratique *généralisée* du recyclage des EB à usage unique et pourrait conduire à modifier la réglementation que ces milieux ont fortement participé à mettre en place depuis les années 80.

Au vu du positionnement et des discours actuels des acteurs importants participant au système des EB en verre, un mouvement spontané vers une réutilisation généralisée nous apparaît peu probable⁵⁷. Un remodelage des pratiques vers la réutilisation des EB en verre pourrait être lié à des chocs externes ou de marché, qui auraient pour conséquence de renchérir la fabrication du verre, notamment

49 <https://www.sr-rapport.ch/consigne-obligatoire/>, consulté le 6 avril 2020.

50 Cf. note 37.

51 https://www.vetropack.com/fr/le-verre/recyclage/?pk_vid=c13764c148ef-b60715935925950e1b40, consulté le 15 décembre 2019.

52 <http://www.swissrecycling.ch/fr/savoir/economie-circulaire/>, consulté le 5 juin 2020.

53 Swiss Recycling, La consigne n'est pas une solution pour la Suisse – conséquences d'une consigne obligatoire sur les canettes et les bouteilles à boissons, novembre 2019, <https://www.sr-rapport.ch/consigne-obligatoire/rapport/>, éditorial, p. 3.

54 <https://www.economie-circulaire.swiss/>, rubrique «recommandations» de la page d'accueil (qui renvoie à l'onglet Savoir/Fractions), consulté le 13 juillet 2020.

55 <https://www.economie-circulaire.swiss/>, onglet focus – thèmes prioritaires, consulté le 13 juillet 2020.

56 Sur les discours et narratifs s'agissant de la notion émergente d'EC, cf. notamment DAVID LAZAREVIC / HELENA VALVE, Narrating expectations for the circular economy: Towards a common and contested European transition, *Energy Research & Social Science*, vol. 31, 2017, pp. 60-69.

57 Dans le même sens, DUYGAN / STAUFFACHER et al. (note 48), p. 35 s.; cf. ég. MEYLAN / STAUFFACHER et al. (note 29).

une augmentation drastique du prix de l'électricité ou des matières premières, ou à une crise majeure, qui restreindrait les intrants ou les possibilités de transport. Pour anticiper de tels événements et se diriger vers un système plus résilient et économe en ressources, une intervention du législateur apparaît pertinente. La section suivante est consacrée à discuter de mesures envisageables pour favoriser la généralisation de la réutilisation.

III. Instruments de pilotage vers la réutilisation

La logique à la base du problème à dépasser pour passer d'un système centré sur le recyclage à celui de la réutilisation généralisée est l'approche en bout de chaîne qui imprègne encore la réglementation sur les EB et les pratiques des acteurs, de même que leur discours selon lequel le recyclage est une solution écologiquement optimale. Nous allons donc réfléchir aux mesures permettant de dépasser ce problème fondamental, qui nous maintient dans l'ère du «tout jetable»⁵⁸.

Nous structurerons le propos, non pas selon une typologie classique basée sur les instruments, mais en parcourant les mesures de nature à favoriser la réutilisation, au fil des étapes du cycle de vie. Un système de réutilisation généralisée exige un changement systémique, qui requiert une adaptation et une coordination des pratiques des acteurs, tout au long de la chaîne. En amont, il faut modifier les pratiques d'emballages des producteurs et distributeurs, notamment par l'utilisation de contenants plus grands, solides et objectivement réutilisables, standardisés, ou la vente en vrac (cf. *infra* III.1: production et distribution); il s'agit ensuite de faciliter leur collecte intacts (i. e. entiers), condition *sine qua non* à leur réutilisation (cf. *infra* III.2: collecte); finalement, les EB collectés entiers doivent effectivement être réutilisés pour un nouveau cycle, grâce au lavage et remplissage (cf. *infra* III.3: valorisation).

Nous précisons encore que nous ne discuterons pas de l'acceptabilité politique des mesures proposées; celles-ci impliquent des changements importants dans les pratiques majoritaires des acteurs tout au long du cycle de vie des EB (producteurs, distributeurs, consommateurs, collectivités publiques), si bien que leur popularité n'est pas acquise. Il est toutefois clair depuis 1986 déjà qu'une stratégie établie par l'Etat pour éviter la production de déchets comporte «des mesures de politique structurelle», sans lesquelles le problème est «impossible à résoudre»⁵⁹.

1. Mesures visant la production et la distribution d'EB et de boissons emballées

1.1 Interdiction ou limitation des EB à usage unique

Interdire ou limiter les EB à usage unique sur le marché Suisse représente la mesure la plus directe pour généraliser la réutilisation. La Directive (UE) 2019/904 du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement, qui interdit formellement l'utilisation de certains ar-

58 Cf. FLORE BERLINGEN, *Le recyclage se nourrit du jetable et contribue à perpétuer son utilisation*, 1.7.2020, <https://usbeketrica.com/article/le-recyclage-se-nourrit-du-jetable?fbclid=IwAR2msd-DOBuXHGx4mSpDOLwddq52fUywnpR2lndSxMPjLBThUcFzB0H36FtY>, consulté le 20.7.2020.

59 OFPEP, Cahier de l'environnement n° 51, *Lignes directrices pour la gestion des déchets en Suisse*, 1986, p. 5.

tibles en plastique à usage unique d'ici à 2021, relève de cette logique. L'intervention en amont dans le cycle de vie des EB permet de s'assurer que les premiers acteurs de la chaîne en Suisse, soit les producteurs nationaux de boissons et les importateurs, utilisent ou introduisent uniquement (ou majoritairement dans le cas d'une limitation) des contenants réutilisables sur le territoire national. Selon la définition en vigueur, sont considérés comme EB réutilisables ceux qui sont destinés à être réutilisés. Dans les pratiques actuelles, il n'est toutefois pas automatique que les EB objectivement réutilisables soient effectivement réutilisés en aval⁶⁰. Pour être effective, l'interdiction d'utilisation des EB à usage unique devrait être couplée avec une obligation de réutilisation (cf. *infra* III.3); alternativement, la définition de l'art. 2 al. 1 et 2 OEB devrait être modifiée pour reposer sur des critères objectifs (cf. *infra* III.1.5).

L'article 30a LPE permet au CF d'interdire la mise dans le commerce d'objets jetables (destinés à un usage unique et de courte durée). Le CF s'est montré très réservé dans l'exercice de sa compétence jusqu'ici, «*pour des questions qui tiennent au jeu de la concurrence et au principe de proportionnalité, dès lors que l'on préfère agir par la voie d'un financement sur le déchet*»⁶¹. Les mesures de limitation des déchets sous forme d'obligations et d'interdictions dictées par l'Etat «*sont toujours considérées comme des entraves à la liberté du commerce et de l'industrie. C'est seulement lorsque l'on se trouve face à un cas concret qu'il est possible de soupeser soigneusement la valeur des droits importants mis en question (par exemple la santé de l'homme, l'économie de marché, la qualité de l'environnement)*»⁶². L'interdiction des EB à usage unique limiterait le libre exercice d'une activité lucrative⁶³, en agissant comme entrave à la liberté économique des producteurs de boissons, ainsi que des producteurs d'EB à usage unique. Dans une moindre mesure, elle toucherait également le commerce de détail, dont la gamme serait modifiée, de même que les pratiques des importateurs. La liberté économique comprend en effet également la liberté d'importer et d'exporter des marchandises («*ausserwirtschaftliche Befugnis*»)⁶⁴. Par contre, ni les consommateurs, ni des organisations de consommateurs ne pourraient se prévaloir de l'art. 27 Cst.⁶⁵, la restriction de la liberté de choix de ces derniers n'étant pas considérée comme exercice de la liberté économique.⁶⁶ Une atteinte à la liberté économique est constitutionnelle, si les conditions de l'art. 36 Cst. (base légale, intérêt public, proportionnalité, pas d'atteinte au noyau dur du droit fondamental) sont remplies. Dans les cas où la pesée des intérêts est complexe, le législateur devrait disposer d'une marge de manœuvre relativement importante dans l'évaluation⁶⁷. Nous allons procéder à

60 Cf. D. BRUNNER (note 1), p. 389 s.

61 Sur l'ensemble de la question, ALEXANDRE FLÜCKIGER, *in*: Commentaire LPE, MOOR / FAVRE / FLÜCKIGER (édit.), N. 15 *ad* art. 30a LPE (FLÜCKIGER, Commentaire LPE), cité par 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, 273 s.

62 OFPEP (note 59), p. 5; cf. eg. FLÜCKIGER, Commentaire LPE (note 61), N. 6 *ad* art. 30a LPE.

63 URSULA BRUNNER, dans: Vereinigung für Umweltrecht (VUR)/KELLER HELEN (édit.), Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2^e éd., Genève/Zurich/Bâle 2004, N. 4 *ad* art. 30a LPE.

64 ASTRID EPINEY / LENA HEHEMANN, Ein Verbot von Wegwerfplastiksäcken: verfassungskonform?, DEP 2015 p. 436 ss, p. 442, cf. eg. ATF 126 III 149; 124 III 321, 331.

65 Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst.; RS 101).

66 EPINEY / HEHEMANN (note 64), p. 442.

67 *Ibid.*, p. 451.

cet examen prospectif de manière sommaire, en imaginant une interdiction de tous les EB (en verre) à usage unique sur le marché suisse.

La base légale est par hypothèse donnée (mesure d'interdiction prononcée par voie d'ordonnance sur la base de la délégation de l'art. 30a LPE ou éventuellement modification de la LPE⁶⁸, une base légale formelle étant nécessaire pour les atteintes graves⁶⁹ selon l'art. 36 al. 1, 2^e phr. Cst.). *L'intérêt public* visé par une interdiction des EB à usage unique est la réduction des déchets à la source et ainsi la protection de l'environnement. Une telle interdiction ne viole ni le principe de la liberté économique (art. 94 Cst.) ni son *noyau dur* (art. 36 al. 4 Cst.), car «*ni le système de libre concurrence – une éventuelle interdiction étant la même pour tous les concurrents commercialisant un même produit –, ni le libéralisme économique en tant que tel – ces interdictions n'ont pas pour but de favoriser certaines branches ou professions, ni de diriger l'économie sur la base d'un plan – ne sont mis en péril*»⁷⁰. Toute mesure d'interdiction (comme d'obligation) étant considérée comme particulièrement incisive, c'est bien l'examen de *la proportionnalité* qui portera à discussion. Pour être proportionnée au but visé (cf. art. 36 al. 3 Cst.), la mesure restrictive doit non seulement être *apte* à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude), mais également *nécessaire*: la mesure est disproportionnée s'il est possible d'atteindre le même résultat par un moyen moins incisif (règle de la nécessité); finalement, le principe de *proportionnalité au sens étroit* implique une pesée des intérêts: il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis⁷¹.

En l'espèce, le but visé est la réduction à la source des EB à usage unique et dès lors la protection de l'environnement, dont l'intérêt public est incontesté⁷². L'aptitude d'une interdiction à réduire l'utilisation des objets interdits est évidente. Il est actuellement difficile d'imaginer atteindre un système généralisé de réutilisation, où les EB à usage unique auraient totalement disparu, par des mesures moins fortes⁷³. S'agissant de la proportionnalité au sens étroit, nous devons évaluer l'atteinte à la liberté économique subie par les groupes cibles et la mettre en balance avec la réduction de l'empreinte environnementale qui résulterait de l'introduction de la mesure. Pour le cas du verre, Vetropack SA est l'unique producteur d'EB en verre sur le territoire national. Cette entreprise produit également des EB réutilisables, si bien que la baisse de la demande nationale pour les premiers pourrait en partie être compensée par une augmentation de la demande pour les seconds. Si l'interdiction était appliquée sans exception pour l'import, elle modifierait également les pratiques des importateurs, qui devraient s'assurer la collaboration de fournisseurs étrangers travaillant avec des EB réutilisables (ou importer en vrac, puis embouteiller à la frontière ou distribuer en vrac). L'adoption d'une interdic-

68 *Ibid.* p. 440, nbp. 14 et discussion p. 447 qui conclut qu'une interdiction des sacs plastiques à usage unique sur la base d'une ordonnance paraît plus conforme à la systématique; la base légale formelle ancrée à l'art. 30a LPE formule une norme de délégation visant précisément ces cas. Un article supplémentaire dans la LPE est également envisageable.

69 S'agissant la qualification d'atteinte grave, cf. notamment ATF 130 I 65 consid. 3.3.

70 FLÜCKIGER, Commentaire LPE (note 61), N. 4 *ad* art. 30a LPE; cf. ég. EPINEY / HEHEMANN (note 64), p. 445.

71 Cf. notamment ATF 136 IV 97 consid. 5.2.2, p. 104 et les arrêts cités.

72 EPINEY / HEHEMANN (note 64), p. 448.

73 Pour des discussions similaires au sujet des sacs plastiques, cf. EPINEY / HEHEMANN (note 64), p. 451.

tion complète des EB à usage unique nécessiterait de se pencher plus en détails sur la manière de concrétiser la mesure pour les importateurs, en particulier au regard des accords de libre-échange. Une dérogation aux principes d'application autonome du *Cassis de Dijon* et de l'harmonisation des prescriptions suisses avec celles de l'UE, ancrés dans la Loi sur les entraves techniques au commerce (LETC)⁷⁴ est toutefois admissible pour sauvegarder des intérêts publics prépondérants⁷⁵. Les producteurs de boissons ne seraient pas fondamentalement pénalisés par cette interdiction à condition qu'elle vise tout le monde, si bien que le phénomène du «passager clandestin» ne serait pas à craindre. Certains producteurs opéreraient les investissements nécessaires pour mettre en place la logistique inversée et les installations de lavage, qui se rentabiliseraient au fil des années; ceux qui ne le souhaiteraient pas (volume de production insuffisant, pas de capacité financière etc.) pourraient mutualiser les activités de logistique (cf. option 1 *supra* II.1) ou se fournir en EB réutilisés sur le marché qui se développerait pour remplacer celui des EB à usage unique (cf. option 2 *supra* II.1). La création et l'exploitation d'installations de lavage rendues nécessaires par une interdiction des EB à usage unique aurait par ailleurs un impact positif sur l'économie et les emplois régionaux. Pour ce qui est de la quantification de la réduction de l'impact environnemental généré par cette mesure, nous nous référons pour l'heure à une étude mandatée par l'OFEV en 2016, qui montre que 55 % de réutilisation permettrait de réduire l'impact environnemental de 993 unités de décharge écologique (UCE 2013) par rapport au scénario de base sans valorisation spéciale, tandis que le recyclage réduit l'impact de 563 UCE et le décyclage d'entre 156 et 436 UCE. Les flux de matière actuels se situent autour de 24,35 % de recyclage et de 8,75 % de décyclage en Suisse et 64,12 % destinés à l'export (recyclage et décyclage). On peut en déduire qu'une situation qui tendrait vers 100 % de réutilisation représenterait une amélioration considérable, avec une décharge écologique qui se situerait entre le triple et le quadruple par rapport au scénario actuel. Une étude dont les conditions cadres et l'horizon temporel pris en considération seraient ciblés pour comparer précisément la différence d'impact entre la situation actuelle et la réutilisation généralisée permettrait de quantifier plus précisément le gain écologique.

L'élaboration de scénarios avec différentes proportions respectives de réutilisation permettrait en outre de déterminer si une mesure moins incisive, par exemple une limitation des EB à usage unique (p.ex. quotas, pourcentage) permettrait d'atteindre une réduction de l'impact environnemental proportionnellement aussi intéressante qu'une réutilisation à 100 %. En effet, une alternative moins incisive à l'interdiction stricte des EB en verre perdu, qui laisserait une certaine marge de manœuvre aux milieux producteurs, consisterait à introduire un taux maximal d'EB en verre perdu admis sur le marché interne. Une nouvelle disposition pourrait être introduite dans l'OEB sur la base de l'art. 30a LPE, selon laquelle les producteurs et distributeurs de boissons se verraient autoriser l'utilisation d'un certain quota annuel d'EB neufs, qui pourrait par exemple être calculé comme pourcentage de leur volume de production. Cela leur permettrait de remplacer les EB trop usés ou ébréchés sans qu'aucun contrôle ne soit néces-

74 Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC; RS 946.51).

75 À cet égard, cf. not. U. BRUNNER (note 63), N. 9 ss *ad* art. 40 LPE.

saire et d'avoir ainsi un certain taux de renouvellement du parc d'EB, tout en les obligeant majoritairement à réutiliser leurs contenants. Le même pourcentage devrait s'appliquer aux importateurs, afin de garantir une égalité de traitement avec les producteurs nationaux. On rejoint ici dans une certaine mesure l'idée des années 80 qui visait à contingenter le nombre d'EB en verre perdu autorisés sur le marché. Un tel objectif pourrait également être atteint par le biais d'accords sectoriels contraignants, qui peuvent être favorisés sur la base de l'art. 41a LPE. Il faudrait dans ce cas définir des objectifs en choisissant le bon niveau d'ambition et «dans l'esprit d'une réglementation intelligente, (...) prévoir la possibilité d'une autre réglementation si les objectifs intermédiaires ne sont pas atteints»⁷⁶. L'interdiction ou la limitation des EB à usage unique pourrait donc représenter l'épée de Damoclès planant sur les milieux économiques qui n'atteindraient pas les objectifs des accords sectoriels fixés.

Procéder à la pesée des intérêts et à leur pondération respective exige selon nous de tenir compte de l'évolution des connaissances scientifiques et de prendre en considération la situation environnementale actuelle. L'impact des activités anthropiques a placé la planète dans une situation de stress aigu, les capacités d'absorption de cette dernière ayant pour certaines été dépassées⁷⁷. Les problèmes environnementaux et climatiques ont des répercussions, directes et indirectes, sur le bien-être humain (en particulier la santé) et la stabilité économique, et représentent par ailleurs des risques économiques importants et largement sous-évalués⁷⁸. Une dégradation drastique de la situation environnementale pourrait induire des mesures très strictes, certainement plus incisives que l'interdiction de produits à usage unique, pour lesquels des solutions de remplacement sont facilement disponibles. Ajoutons encore que les mesures de prévention et réduction à la source découlent directement du principe du développement durable, tel que défini à l'art. 73 Cst., lequel se situe sur le même plan que le principe de la liberté économique et n'est pas dépourvu de tout effet juridique⁷⁹. Au surplus, la Suisse entend contribuer aux efforts internationaux destinés à limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C au maximum par rapport à l'ère préindustrielle et s'est engagée dans ce sens en ratifiant l'Accord de Paris⁸⁰. Les objectifs de la Suisse en termes de réduction de la consommation énergétique⁸¹ sont également à prendre en considération. Un examen d'ensemble de la situation actuelle invite à alourdir le poids accordé aux avantages environnementaux dans la pesée des intérêts en présence⁸², notamment pour ne pas risquer d'être contraints à porter atteinte au noyau dur de la liberté économique ultérieurement. Ainsi, en prenant en considéra-

76 Cf. Rapport CF postulat Vonlanthen (note 7), p. 17.

77 Cf. 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/>.

78 MCKINSEY, Pricing the planet, juin 2010, <https://www.mckinsey.com/business-functions/sustainability/our-insights/pricing-the-planet>, consulté le 24 octobre 2019.

79 ALEXANDRE FLÜCKIGER, Le développement durable en droit constitutionnel suisse, DEP 2006, pp. 471 ss, p. 510 ss.

80 Accord de Paris sur le climat, conclu à Paris le 12 décembre 2015, approuvé par l'Assemblée fédérale le 16 juin 2017, instrument de ratification déposé par la Suisse le 6 octobre 2017, entré en vigueur pour la Suisse le 5 novembre 2017 (RS 0.814.012).

81 Cf. not. art. 3 de la loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne; RS 730); v. ég. Stratégie énergétique 2050: <https://www.bfe.admin.ch/bfe/fr/home/politik/energiestrategie-2050.html>.

82 Du même avis, FLÜCKIGER, Commentaire LPE (note 61), N. 6 ad art. 30a LPE.

tion les véritables enjeux, soit l'urgence écologique et les risques d'effondrement des écosystèmes et par ricochet des systèmes socio-techniques qui en dépendent, certaines mesures qui auraient pu être qualifiées d'atteintes disproportionnées à la liberté économique par le passé, devraient aujourd'hui être qualifiées de tout à fait pertinentes. Le CF avait par exemple estimé qu'une interdiction des sacs plastiques à usage unique aux caisses des magasins représentait une atteinte non-proportionnelle⁸³. Afin de concrétiser une stratégie de réduction à la source des déchets, il serait à notre sens bienvenu que le poids consacré à l'amélioration de l'impact environnemental soit renforcé dans la pesée des intérêts.

Au vu de ce qui précède, sous l'angle juridique, nous sommes d'avis qu'une interdiction des EB à usage unique, et *a fortiori* la limitation de la proportion d'EB à usage unique autorisés sur le marché, serait constitutionnelle et pourrait être mise en œuvre par le CF sur la base de l'art. 30a LPE. L'option la plus radicale, soit une interdiction stricte, permettrait d'éviter la complexité réglementaire et les inégalités de traitement liées à la cohabitation de plusieurs régimes et aurait en outre un impact symbolique très fort. Une limitation des EB à usage unique, avec des objectifs ambitieux, permettrait toutefois une transition moins abrupte.

Tant que le CF n'aura pas fait expressément usage de sa compétence d'édicter des ordonnances, une interdiction des EB à usage unique pourrait être envisagée dans les cantons (respectivement les communes, en fonction du droit cantonal) qui peuvent, après en avoir référé au DETEC, édicter leurs propres prescriptions (art. 65 al. 1 LPE). Le Tribunal fédéral a précisé que dans la mesure où le CF n'avait pas édicté de telles prescriptions en matière de récipients alimentaires, la Ville de Berne pouvait prescrire, dans son règlement municipal sur les déchets, que seule la vaisselle réutilisable ou consignée pouvait être utilisée pour les manifestations soumises à autorisation organisées sur le domaine public⁸⁴. La Ville de Genève a d'ailleurs agi dans ce sens en interdisant dès le 1^{er} janvier 2020 les produits en plastique à usage unique tels que sachets, pailles, gobelets, assiettes ou couverts pour les activités se déroulant sur le domaine public de la Ville et soumises à autorisation⁸⁵. Fribourg propose une interdiction des sacs plastiques à usage unique sur le territoire cantonal⁸⁶. Une partie de la doctrine soulève que l'interdiction de commercialiser des produits jetables au sens de l'art. 30a lit. a LPE ne saurait relever de la compétence cantonale, car elle entrerait en collision avec le principe du lieu de provenance ancré dans la Loi sur le marché intérieur (LMI)⁸⁷ (art. 2 al. 3 LMI)⁸⁸; nous suivons l'avis contraire de FLÜCKIGER, selon lequel l'intérêt public prépondérant à la protection de l'environnement (art. 74 Cst.), ainsi

83 Avis du Conseil Fédéral du 24.11.2010, <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefit?AffairId=20103850>; motion de Buman 10.3850 et 08.3438, finalement classée le 07.06.2016 dans le cadre de l'objet 16.006 «Motions et postulats des conseils législatifs 2015. Rapport».

84 Arrêt du TF 2C_61/2012 du 2 juin 2012 (DEP 2012, p. 701), cité par ADRIAN GOSSWEILER, Le droit de l'environnement suisse, Jurisprudence de 2011 à 2015, DEP 2017 p. 827 ss, p. 843 s.

85 Ville de Genève, Actualités, <https://www.geneve.ch/fr/actualites/mise-oeuvre-interdiction-plastique-usage-unique-domaine-public-ville-2020>, consulté le 20 juillet 2020.

86 25 juin 2020, <https://www.swissinfo.ch/fre/toute-l-actu-en-bref/interdiction-des-sacs-en-plastique-%C3%A0-usage-unique-en-vue-%C3%A0-fribourg/45860822>, consulté le 15 août 2020.

87 Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur (LMI; RS 943.02).

88 U. BRUNNER (note 63), N. 8 *ad* art. 30a LPE et les réf. cit. not. ATF 125 I 474 c. 2 et 3.; cf. ég. HANS W. STUTZ, Spielräume für das kantonale Umweltrecht, DEP 2020, p. 245 ss, 265 *in fine*.

qu'au développement durable (art. 2 al. 2 et 4, 73 Cst.), justifie une restriction à la liberté d'accès au marché au sens de l'art. 3 al. 1, lit. b LMI⁸⁹.

1.2 Mesures touchant à la conception des EB: standardisation des modèles et colle des étiquettes

Nous avons évoqué plus haut l'intérêt de certains producteurs ne disposant pas de volumes de productions suffisants à se regrouper en réseau utilisant les mêmes contenants, afin de faciliter la mutualisation ou d'externaliser la logistique et le lavage des EB (cf. *supra* II.1). Une certaine standardisation des EB (modèles, volumes) au niveau national serait de nature à faciliter la mise en place d'un système de réutilisation généralisée, en particulier du point de vue de l'optimisation logistique. La réduction du nombre de modèles de contenants impliquerait des volumes importants d'EB «standards» permettant la mise en place (spontanée) d'un marché des EB réutilisables et l'émergence d'initiatives entrepreneuriales visant à combler les demandes qui en découleraient (société de lavage, de transport, de logistique, d'optimisation des trajets et des flux en fonction des EB propres disponibles et de la demande, ou de mise en contenants de produits en vrac en provenance de différents producteurs etc.).

Il n'est pas exclu d'aboutir à une certaine standardisation sans intervention réglementaire dans ce sens, par exemple si une entreprise privée parvenait à imposer un standard ou un label sur le marché, ou par le biais de réseaux de producteurs. La standardisation pourrait également être imposée par la voie réglementaire, en limitant les types / modèles d'EB autorisés sur le marché intérieur. Comme dans le cas d'une mesure d'interdiction des EB jetables, la question de la compatibilité de restrictions à l'importation qui pourraient découler d'une limitation des formats avec le droit international devrait être étudiée de plus près. Néanmoins, comme déjà mentionné, des restrictions visant à préserver des intérêts publics prépondérants sont admissibles. Une variante moins incisive consisterait à limiter les modèles d'EB susceptibles de participer au système de collecte standard, financé par le biais de la TEA; dans ce cas, tout producteur ou importateur désireux de travailler avec d'autres modèles serait libre de le faire, mais se verrait exclu du système de collecte général et responsable de collecter et de valoriser lui-même ses EB⁹⁰; alternativement les EB hors standards admis pourraient être soumis à des taxes proportionnellement élevées (au sens d'une TEA différenciée par exemple).

Quant à la fonction distinctive de l'emballage, elle pourrait être remplie par l'étiquette. A cet égard, l'utilisation d'étiquettes (et de colle) choisies et adaptées afin d'être faciles à décoller serait une mesure complémentaire utile pour faciliter le nettoyage, et dès lors favoriser la réutilisation. Elle pourrait être adoptée par voie d'obligation, d'incitation ou d'accords volontaires.

89 FLÜCKIGER, Commentaire LPE (note 61), N. 10 *ad* art. 30a LPE. Cf. ég. Message du 23 novembre 1994 concernant la loi fédérale sur le marché intérieur, FF 1995 I 1193 ss., p. 1194, 1236 et 1243.

90 Par analogie à l'art. 7 al. 1 OEB, selon lequel les acteurs qui remettent aux consommateurs des EB perdus en PET ou en métal et qui ne versent pas de CRA à une organisation privée pour assurer l'élimination de tous les emballages qu'ils remettent, sont tenus d'exploiter à leurs frais un système équivalent.

1.3 Taxer les EB à usage unique ou encourager les EB réutilisables

Viser la réduction des EB à usage unique peut aussi passer par des mesures moins incisives que les interdictions ou obligations, notamment par des instruments de marché⁹¹. La proposition de modifier la LPE en adoptant un art. 30a let. e LPE, selon lequel le CF pourrait: «créer des incitations à éviter les emballages inutiles»⁹² relève de cette logique.

Pour favoriser la réutilisation, l'utilisation d'EB réutilisables devrait être plus avantageuse économiquement que celle d'EB en verre perdu. Une concrétisation et mise en œuvre aboutie du principe du pollueur-payeur conduirait également à ce résultat, dans la mesure où la réutilisation est plus avantageuse sur le plan environnemental. Le système actuel permet aux utilisateurs d'EB en verre perdu d'externaliser la phase d'élimination en s'acquittant de la TEA. Comme d'autres mesures de responsabilité étendue du producteur (cf. *infra* III.4), la TEA se limite à une responsabilité financière, qui tient certes compte du coût d'élimination, mais ne reflète pas le coût intégral de l'impact écologique et de l'usage des ressources, sur l'ensemble du cycle de vie. Il serait envisageable d'augmenter le montant de la TEA, qui n'est perçue que sur les EB neufs et non sur les cycles consécutifs, avec pour but de renchérir les EB neufs (premier usage), par rapport aux usages successifs. De prime abord, on peut douter qu'une telle mesure puisse se conformer aux principes de l'équivalence et de la couverture des coûts auxquels sont soumis les taxes causales, si bien qu'une TEA différenciée⁹³, ou la perception d'un impôt perçu sur les EB à usage unique, apparaissent comme des options plus intéressantes à explorer plus avant. Le renchérissement du prix de l'électricité et des matières premières, par le biais de taxes, serait également de nature à rendre le prix des EB neufs moins attractif. Une autre possibilité consisterait à subventionner les EB réutilisables; d'autres mesures de soutien à la réutilisation sont également envisageables, comme par exemple faciliter les investissements nécessaires à une «reconversion» vers la réutilisation ou la prise en charge par l'Etat des coûts infrastructurels nécessaires à la création d'usines de lavage de bouteilles.

1.4 Vente en vrac

Des mesures ayant trait à la manière de distribuer le contenu (les boissons) impacteraient par ricochet les pratiques ayant trait aux contenants (en l'occurrence,

91 Guide de législation (note 12), n° 147.

92 Cf. Initiative parlementaire 20.433 (note 2) et supra II.1.1 *in fine*.

93 Dans le même sens, en droit européen, Directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets dans le cadre d'un ensemble de mesures sur l'économie circulaire, entrée en vigueur dans les Etats membres le 5 juillet 2020, art. 8^{bis} al. 4 let. b (nous mettons en évidence): «Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les contributions financières versées par le producteur du produit pour se conformer à ses obligations de responsabilité élargie, lorsque les obligations de responsabilité élargie des producteurs sont remplies collectivement, soient modulées, lorsque cela est possible, pour chaque produit ou groupe de produits similaires, compte tenu notamment de la durabilité, de la réparabilité, des possibilités de réemploi et de la recyclabilité de ceux-ci ainsi que de la présence de substances dangereuses, en adoptant pour ce faire une approche fondée sur le cycle de vie et conforme aux exigences fixées par le droit de l'Union en la matière et, lorsqu'ils existent, sur la base de critères harmonisés afin de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur.»

les EB). La vente en vrac, promue par les milieux zéro déchets⁹⁴ notamment, évite la production d’emballages inutiles. Encore cantonnée à un marché de niche (épiceries et coopératives locales), la tendance en expansion depuis 2016⁹⁵ semble gagner peu à peu la grande distribution⁹⁶. La vente en vrac (de certains produits) pourrait être imposée aux producteurs, à la distribution et au commerce de détail. Dans ce modèle, c’est le consommateur qui est responsable de ses contenants et de la logistique; la réutilisation vient de ce que le consommateur s’approvisionne avec des contenants réutilisables, les nettoie et les réemploie. Il est clair que si le consommateur utilise des contenants à usage unique, la vente en vrac ne permet pas de s’affranchir du jetable. La vente en vrac pourrait s’avérer économiquement intéressante pour l’ensemble des acteurs le long du cycle de vie, car elle réduirait les coûts de *packaging* pour les uns, et d’élimination pour les autres. Du point de vue environnemental, en plus de favoriser la réutilisation, elle permettrait de réduire le poids des marchandises transportées. Elle aurait l’avantage de responsabiliser les acteurs tout au long de la chaîne et serait par ailleurs de nature à créer un marché pour de nouvelles entreprises qui pourraient se charger de la logistique pour les consommateurs qui souhaiteraient déléguer leur responsabilité à des professionnels⁹⁷. Au niveau pratique, le remplissage de boissons (et autres liquides) non-gazéifiés (p. ex. jus, vins de table, thés froids, etc.) ne nécessite pas de système particulier. S’agissant des boissons gazeuses et des boissons sensibles à l’oxydation, notamment les vins de qualité, des systèmes éprouvés existent et commencent à apparaître sur le marché suisse⁹⁸. Des entreprises comme *ReCircle* montrent par ailleurs que des solutions qui ne génèrent que peu de déchets d’emballages existent également pour la vente à l’emporter. Encore une fois, la création de réseaux travaillant avec des emballages standardisés est un facteur clé de réussite⁹⁹.

A nouveau, le spectre des interventions étatiques possibles va de l’interdiction de vendre des produits emballés, à des incitations de type économique, ou

94 Cf. p. ex. l’Association ZeroWaste Switzerland, dont le message est aligné aux principes de l’EC: «Rethink (repenser), Reduce (réduire), Reuse & Repair (réutiliser & réparer) et Recycle (recycler), en utilisant des matériaux durables et en motivant les changements de notre modèle économique et culturel actuel. L’Association ZeroWaste Switzerland prône l’éco-conception, une production et une consommation écoresponsable», <https://zerowasteswitzerland.ch/mission/>, consulté le 16 juin 2020.

95 <https://www.tdg.ch/economie/vente-vrac-cartonne-suisse/story/23016517>, consulté le 18 août 2020.

96 Cf. p. ex. Migros: stations de remplissage des produits de nettoyage, «VeggieBags» pour fruits et légumes (bio) en vrac, et barquettes réutilisables, <https://generation-m.migros.ch/fr/themes-de-developpement-durable/plastique.html>, consulté le 28 juillet 2020.

97 Cf. p. ex. [delivrac.ch](https://www.delivrac.ch/): <https://www.delivrac.ch/content/18-notre-concept>, consulté le 15 juillet 2020.

98 Utilisation de growlers, cf. p. ex. <https://www.beerstation.ch/?language=fr>; vins en bonbonne de quelques dizaines de litres pour une revente à la tireuse, cf. <https://vinsdumonde.blog/le-vin-en-vrac-cest-tendance/>; <https://www.vinenvrac.fr/>. Des vins de qualité sont également vendus en cubitainers (qui n’est pas considéré comme du vrac selon l’organisation mondiale des douanes depuis 2017, car inférieur à 10 litres – positions 2204.22 vs. 2204.29 de la nomenclature SH éd. 2017), cf. p. ex. <https://www.bibovinoswiss.ch/fr/> (tous les sites ont été consultés le 15 septembre 2020).

99 Cf. ReCircle, réseau de partenaires utilisant les contenants standards pour la vente à l’emporter: <https://www.recircle.ch/fr/what#toc246>, consulté le 14 juin 2020; tandis que les restaurants take-away de la Coop se sont joints au réseau ReCircle <https://www.coop-restaurant.ch/fr/takeaway.html>, la Migros utilise sa propre barquette réutilisable, cf. <https://generation-m.migros.ch/fr/preserver-la-planete/emballages/bol-reutilisable.html>.

encore à de simples recommandations et programmes de sensibilisation pour une consommation plus responsable. S'agissant de l'examen de la constitutionnalité des mesures qui atteignent la liberté économique des producteurs et distributeurs, nous renvoyons à l'examen de la proportionnalité discuté plus haut, s'agissant de l'interdiction des EB à usage unique (cf. *supra* II.1.1).

1.5 Revoir la définition légale des EB réutilisables

Les emballages réutilisables sont actuellement légalement définis comme ceux qui sont *destinés* à être remplis à nouveau après avoir été utilisés, tandis que les emballages perdus sont ceux qui ne le sont pas (cf. art. 2 al. 1 et 2 OEB). Certains acteurs refusent de jouer le jeu de la consigne. En renonçant à percevoir une consigne, obligatoire pour les EB réutilisables, ils les destinent à la filière du verre perdu. Actuellement, l'interprétation de la *destination* semble donc reposer sur la volonté subjective des acteurs commercialisant ou distribuant les EB, plutôt que de découler de la possibilité objective de le réutiliser. Pour éviter le gaspillage matériel et énergétique lié à l'utilisation d'EB fabriqués pour durer plus qu'un cycle de vie, mais traités comme des EB à usage unique, l'interprétation de la destination dans la définition actuelle pourrait être liée à des critères objectifs, à l'exclusion de la volonté subjective des acteurs. Pour une plus grande sécurité juridique, la définition de l'art. 2 al. 1 et 2 OEB pourrait être modifiée en ce sens que les emballages réutilisables seraient ceux dont la réutilisation est objectivement possible (critères de poids, de solidité, de facture de l'EB qui permettent en moyenne X [à déterminer] réutilisations) et les emballages perdus ceux qui ne le sont pas. Il serait également envisageable de renoncer à cette distinction légale, tous les EB en verre pouvant objectivement être réutilisés un certain nombre de fois. Dans ce cas, l'ensemble des EB en verre serait soumis aux mêmes règles (p.ex. consigne – ou non – pour l'ensemble des EB – *infra* II.2).

2. Mesure visant la collecte: instaurer une consigne obligatoire pour l'ensemble des EB?

Réutiliser des EB nécessite de les récupérer entiers, en bon état. Dans le système actuel, la collecte d'EB entiers est assurée par l'obligation à charge des commerçants de consigner et reprendre les EB réutilisables. Faut-il en déduire qu'une généralisation de la consigne mènerait à une généralisation de la réutilisation des EB? Ou que viser un système généralisé de réutilisation invite obligatoirement à instaurer une consigne généralisée portant sur tous les emballages?

La consigne et la réutilisation sont fréquemment associées comme une paire inséparable. Cet amalgame s'explique par le fait qu'actuellement l'OEB lie de manière obligatoire l'utilisation d'EB réutilisables et la perception d'une consigne. Il est toutefois utile de souligner qu'en soi, la consigne (instrument de soutien à la valorisation) n'implique pas nécessairement la réutilisation (mode de valorisation), et vice versa. Techniquement, la consigne représente une *mesure de soutien* aux prescriptions de valorisation au sens de l'art. 30d LPE (édictee sur la base de l'art. 30b al. 2 let. b LPE), au même titre que des obligations de collecte séparée ou de reprise (sur la base de l'art. 30b al. 2 let. a LPE) ou que les dispositions sur la TEA (sur la base de l'art. 32a^{bis} LPE). Dans la réglementation actuelle, la consigne sert de mesure de soutien à la réutilisation pour les filières d'EB réutilisables; indirectement (i.e. menace de son introduction par le biais de

la clause Damoclès)¹⁰⁰, elle agit également comme mesure de soutien au recyclage et décyclage des EB en verre perdu.

Une initiative parlementaire déposée le 21 juin 2019 propose l'introduction d'une consigne obligatoire pour l'ensemble des EB¹⁰¹. L'initiative vise l'économie de ressources, en encourageant l'utilisation de bouteilles réutilisables, et en incitant à les collecter et les rapporter aux points de vente¹⁰². Elle ravive un débat plus ancien, ayant fait suite au dépôt d'initiatives similaires en 2010¹⁰³ et 2012¹⁰⁴. Selon les opposants à cette proposition, «*la consigne n'est pas une solution pour la Suisse*»¹⁰⁵, et ne lui apporterait «*aucun bénéfice supplémentaire (...) – ni en termes de taux de recyclage, ni de littering, ni pour la part d'emballages réutilisables*»¹⁰⁶. Ils s'appuient sur des taux de recyclage élevés pour arguer que le système actuel fonctionne bien¹⁰⁷. Ils craignent en outre que la diminution des volumes de verre recyclable ne soit de nature à détruire l'infrastructure de collecte existante, dans la mesure où «*le reste des déchets en verre recyclables (p. ex. les bocaux de confiture) ne représentant que 10 à 15 % du volume total, les communes auraient de la peine à maintenir un système de collecte de ces déchets dont le taux de recyclage pourrait alors diminuer.*»¹⁰⁸ Il est également avancé que les villes et les communes seraient préteritées par la perte des rétrocessions de la TEA¹⁰⁹; les coûts augmenteraient massivement¹¹⁰ et les optimisations des systèmes de recyclage seraient empêchées.

100 L'introduction d'une consigne sur les EB perdus est envisagée comme une menace planante, qui s'abatrait sur les producteurs si le taux de «recyclage» devait baisser sous la barre des 75 % (cf. art. 8 al. 1 OEB).

101 Initiative 19.470 (note 44).

102 *Ibid.* L'initiative évoque également la diminution de la quantité de déchets sur la voie publique («littering»), ainsi que la protection des animaux.

103 Le 21 avril 2010, le Bâle-Ville avait introduit une initiative cantonale 10.319 intitulée «Introduction d'un système de consigne pour toutes les bouteilles et les canettes», <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20100319>, partageait en substance l'avis de la CEATE-soulignant que «l'introduction de consignes représenterait un changement de système par rapport à la pratique du recyclage et remettrait en question l'organisation des collectes».

104 Initiative 12.478 (note 43).

105 www.contre-consigne-obligatoire.ch, Swiss Recycling, «Rapport» – La consigne n'est pas une solution pour la Suisse, novembre 2019, accessible sous: <https://www.sr-rapport.ch/consigne-obligatoire/rapport/>; L'association militait déjà contre la consigne lors des débats antérieurs: SRF, Swiss Recycling wehrt sich gegen Flaschenpfand, 10.04.2013, <https://www.srf.ch/news/schweiz/swiss-recycling-wehrt-sich-gegen-flaschenpfand>.

106 *Ibid.*, Mot de bienvenue.

107 P. ex. Swissrecycling, Faits et graphique sur la consigne obligatoire «*la Suisse est déjà de classe mondiale avec son taux de 93 % de recyclage*», <https://www.sr-rapport.ch/consigne-obligatoire/faits/>; Guy Parmelin (V, VD): «*Le système actuel fonctionne bien puisqu'en 2011, selon les renseignements fournis par l'administration, le taux de recyclage du verre était de 94 pour cent, celui du PET de 81 pour cent, celui de l'aluminium de 91 pour cent, ce qui est largement supérieur à la moyenne européenne.*», BO 2013 N 693.

108 Rapport du 24 avril 2012 de la CEATE-N, 10.319 Iv. ct. BS. Introduction d'un système de consigne pour toutes les bouteilles et les canettes, https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2010/Rapport_de_la_commission_CEATE-N_10.319_2012-04-24.pdf.

109 Ursula Haller Vannini (BD, BE): «*Ihnen würden aber die 30 Millionen Franken der Entsorgungsg Gebühr entfallen. Für die Gemeinden wäre es ein absolutes Verlustgeschäft, was Sie hier vorschlagen*», BO 2013 N 693.

110 Les coûts qui seraient engendrés par une consigne obligatoire avaient été estimés par l'OFEV à CHF 280 Mio, qui comprennent les coûts de la reprise, de la collecte (p. ex. des automates de reprise), le stockage, le transport et l'administration de ces contenants, cf. Stefan Müller-Altermatt, BO 2012 N 1565.

La potentielle réduction des points de collecte¹¹¹ et des questionnements quant à la praticabilité de la proposition pour les petits commerçants¹¹² sont aussi évoqués.

Si la consigne est considérée comme mesure de soutien au «mode de valorisation *recyclage*» (i. e. collecte en vue de recyclage / décyclage), nous pouvons suivre l'argument des opposants à l'introduction d'une consigne généralisée, selon lequel son introduction représenterait une mesure superflue ou disproportionnée, au vu des taux de collecte du verre non consignés, qui sont déjà élevés. Toutefois, l'introduction d'une consigne généralisée est selon nous tout à fait pertinente comme mesure de soutien à la réutilisation, dans la mesure où celle-ci nécessite la collecte d'EB entiers, de bonne qualité, qui ne peut être assurée en collectant le verre en vrac dans des bennes. La consigne permet justement d'*inciter les détenteurs des produits consignés à restituer ceux-ci aux personnes qui les ont mises dans le commerce contre le remboursement du montant consignés*¹¹³. La collecte qualitative serait facilitée par un cumul de la consigne et d'une obligation de reprise par les producteurs, distributeurs et commerçants. En d'autres termes, il s'agirait d'étendre le système actuel portant sur les EB réutilisables à l'ensemble des EB. Par ailleurs, un montant plus élevé que le minimum actuellement prévu permettrait de garantir une incitation forte et un taux de retour important – et ainsi de rendre superflue une possible réflexion ayant trait à l'adoption d'obligations de ramener à charge des consommateurs, avec d'éventuelles normes pénales en cas de non-respect¹¹⁴.

S'agissant des autres craintes soulevées par les opposants à l'introduction d'une consigne généralisée, il y a lieu de nuancer le propos. Chaque problème potentiel soulevé peut trouver des réponses pragmatiques. En imaginant un système abouti de «tout réutilisable», il serait indiqué de consigner également les emballages (en verre) non-boissons (p. ex. les pots de confiture et de cornichons) qui seraient également repris par les producteurs. Dans un tel système, la valorisation des volumes résiduels de verre qui ne sont objectivement plus réutilisables (EB cassés, ébréchés etc.) pourrait tomber sous la responsabilité des producteurs; alternativement les points de collecte du verre perdu déjà en place dans les communes, qui ne nécessitent pas la création de nouvelles infrastructures, pourraient être maintenus. Les volumes diminuant, le travail de collecte, et celui consistant à vider les bennes, seraient réduits. Les rétrocessions de la TEA actuellement touchées par les communes ne sont pas une manne financière sans contrepartie, mais représentent une compensation du travail accompli et des frais déboursés pour la collecte. Si les communes ne devaient plus toucher de rétrocessions, c'est qu'elles seraient libérées de ces tâches, si bien qu'il n'y a pas lieu de parler de

111 Jean-René Germanier (RL, VS): «*Le nombre de postes de collecte qui est aujourd'hui de 60 000 risque, avec votre initiative, de se réduire à 6000, puisque ce seront les magasins qui devront reprendre la collecte du PET? En réduisant le nombre de postes de collecte de 60 000 à 6000, pensez-vous faire un cadeau à l'environnement?*», BO 2013 N 693.

112 Walter Müller (RL, SG): «*Sie sind als Unternehmer sicher ein praktisch denkender Mensch. Erklären Sie mir doch bitte, wie das in unserem Land konkret vor sich gehen wird. Kommen die Konsumenten mit der Plastiktasche voll Büchsen in den Laden, tingeln dann durch den Laden und leeren die Tasche mit den Büchsen am Schluss auf das Kassenband, wo dann ausgezählt wird?*», BO 2013 N 693.

113 FLÜCKIGER, Commentaire LPE (note 61), N. 29 ad art. 30b LPE.

114 Cf. obligations de restitution explicite des piles (ch. 5.1 de l'annexe 2.15 ORRChim; RS 814.81) et des appareils électroniques (art. 3 OREA; RS 814.620); cf. p. ex. bouteilles de gaz avec consigne de CHF 55 à 65.-.

manque à gagner. Si elles décidaient de collecter le verre entier, elles pourraient toucher des rétrocessions pour leur activité. A cet égard, le nombre de points de collecte du verre entier, ainsi que la praticabilité de la proposition pour les petits commerçants, dépendront du système développé. Les communes pourraient installer des points de collecte de verre entier, venant compléter l'offre de récupération dans les points de vente. L'apparition de nouveaux acteurs proposant une activité de collecte n'est pas à exclure.

La base légale nécessaire pour l'instauration d'une consigne obligatoire pour l'ensemble des EB existe déjà dans la LPE. Le CF peut en effet 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 et à prélever une consigne (au sens de l'art. 30b al. 2). Sur cette base, l'OEB pourrait être modifiée pour introduire une consigne obligatoire pour les EB. Une généralisation du système avait été envisagée, si bien que le CF est compétent pour créer une caisse de compensation visant à gérer les plus et moins-values liées au prélèvement et au remboursement de la consigne (cf. art. 30b al. 3 LPE). A cet égard, le Message relatif à une révision de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) du 7 juin 1993 précise qu'une caisse publique est envisageable à titre subsidiaire, si le secteur privé est incapable de s'organiser dans des délais raisonnables¹¹⁵.

L'obligation généralisée de consigne et de reprise aurait par ailleurs l'avantage de rétablir l'égalité de traitement entre les filières du réutilisable et du verre perdu et de simplifier le cadre législatif. Les acteurs qui actuellement évitent les frais liés à la reprise des EB (coûts administratifs et de personnel, ainsi que les espaces de stockage supplémentaires) en optant pour des EB en verre perdu (ou en renonçant à consigner des EB objectivement réutilisables), ne bénéficieraient plus de cet avantage compétitif. Ce résultat pourrait aussi être poursuivi par le biais d'instruments de marché (p. ex. taxer les EB à usage unique, subsides pour les activités liées à la réutilisation, augmentation substantielle de la TEA etc. [cf. *supra* III.1.3]), ou en renonçant à la consigne pour l'ensemble des EB en verre. Il s'agirait dans ce cas de miser sur une participation volontaire des acteurs au système de reprise, tout en transformant le seuil de la clause Damoclès en pourcentage minimal de *réutilisation* (plutôt que de recyclage, tel qu'actuellement prévu). Les buts «*d'intérêt public visés* [par la clause Damoclès] *sont la réduction à la source des déchets et la protection de l'environnement.*»¹¹⁶ Une telle transformation de la clause serait une concrétisation plus efficace du principe de réduction des déchets à la source et aurait vraisemblablement pour conséquence de pousser le secteur privé à introduire un système de réutilisation auto-organisé. Cette solution aurait l'avantage de s'inscrire dans la ligne de l'art. 41 LPE. Si les taux de récupération (des EB en verre entier) devaient baisser drastiquement, la consigne obligatoire pourrait être réintroduite pour l'ensemble des EB par le biais de cette clause; les producteurs seraient *de facto* motivés à trouver le système le plus efficace afin d'éviter une obligation imposée, dont les contours n'auront pas été dessinés par eux. Ils chercheront dès lors à faciliter la récupération d'EB entiers et à inciter les consommateurs à ramener leurs EB vides, par les moyens les plus efficaces

115 FF 1993 II 1337 ss., 1383.

116 FLÜCKIGER, Commentaire LPE (note 61), N. 29 *ad* art. 30b LPE.

(p. ex. bons d'achat, points de récupération supplémentaires, bornes automatiques, partenariats avec la poste ou d'autres entreprises pour une récupération à domicile, consigne sur une base volontaire etc.).

Quoiqu'il en soit, il nous semble que l'enjeu principal ici est d'adapter la décision de valorisation dans l'OEB (viser la réutilisation plutôt que le recyclage – cf. *infra* III.3) et que le choix des instruments d'accompagnement utiles ou nécessaires, notamment la généralisation de la consigne pour tous les EB, est subsidiaire. Nous reviendrons sur l'instrument de la consigne plus bas, sous l'angle de la responsabilité étendue des producteurs (cf. *infra* III.4).

3. Mesures visant la valorisation: dépasser l'approche end-of-pipe pour viser la réduction à la source

La notion de «valorisation» n'est pas définie dans la LPE¹¹⁷. La doctrine envisage sous ce terme plusieurs méthodes telles que le réemploi, le recyclage, le compostage ou la valorisation thermique¹¹⁸. Depuis l'entrée en vigueur de l'*Ordonnance sur les mouvements de déchets* (OMoD)¹¹⁹, le DETEC définit les procédés d'élimination considérés comme une valorisation, en se fondant sur la Convention de Bâle (art. 15 al. 3 OMoD). Il a établi dans l'*Ordonnance concernant les listes pour les mouvements de déchets* du 18 octobre 2005¹²⁰ une liste qui énumère les méthodes qui ne sont pas considérées comme une valorisation (annexe 2 partie A) et une autre énumérant celles qui le sont (annexe 2 partie B). Cette définition valable dans le cadre de l'exportation des déchets, devrait être reprise *mutatis mutandis* dans le droit des déchets en général dans un souci de systématique législative¹²¹. De manière très simplifiée, les procédés d'élimination qui impliquent l'utilisation, la récupération, la régénération ou le recyclage de substances sont en général considérés comme valorisation, tandis que les dépôts, notamment mises en décharge et le stockage permanent ne le sont pas. Pour les besoins du présent article, il n'y a pas lieu d'aller plus avant dans cette discussion, car il est clair que tant la réutilisation (ou plus exactement la préparation en vue de réutilisation, i. e. dans le cas d'espèce le lavage) que le recyclage sont considérés comme méthodes de valorisation¹²². On comprend toutefois que le terme de «valorisation» regroupe une palette très large de méthodes, qui ne sont pas toutes équivalentes du point de vue du bilan environnemental.

Aux termes de l'art. 30d let. a LPE, le Conseil fédéral peut prescrire la valorisation de certains déchets si cela est économiquement supportable et plus respectueux de l'environnement que ne le serait un autre mode d'élimination et la

117 ALAIN SAUTEUR, La valorisation des déchets urbains, Genève/Zurich/Bâle, 2007, p. 88 (SAUTEUR, Valorisation). En droit communautaire, l'art. 3.15 de la Directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, définit la valorisation comme «toute opération dont le résultat principal est que des déchets servent à des fins utiles en remplaçant d'autres matières qui auraient été utilisées à une fin particulière, ou que des déchets soient préparés pour être utilisés à cette fin, dans l'usine ou dans l'ensemble de l'économie. L'annexe II énumère une liste non exhaustive d'opérations de valorisation».

118 *Ibid.* p. 88 s.; U. BRUNNER (note 63) N. 34 *ad* art. 30 LPE.

119 Ordonnance du 22 juin 2005 sur les mouvements de déchets (RS 814.610; OMoD).

120 RS 814.601.1.

121 FLÜCKIGER, Commentaire LPE (note 61), N. 35 *ad* art. 30 LPE.

122 Pour plus de détails et un commentaire sur les listes cf. FLÜCKIGER, Commentaire LPE (note 61), N. 37-38 *ad* art. 30 LPE.

production de produits nouveaux. Cet article a été concrétisé à l'art. 12 al. 1 OLED qui stipule une obligation générale de valoriser selon l'état de la technique, en précisant que «*les déchets doivent faire l'objet d'une valorisation matière ou énergétique, si une valorisation est plus respectueuse de l'environnement qu'un autre mode d'élimination (let. a), et que la fabrication de produits nouveaux ou l'acquisition d'autres combustibles (let. b)*». L'état de la technique est défini comme l'état de développement des procédés, des équipements ou des méthodes d'exploitation qui ont fait leurs preuves dans des installations ou des activités comparables en Suisse ou à l'étranger, ou qui ont été appliqués avec succès lors d'essais et que la technique permet de transposer à d'autres installations ou activités, et qui sont économiquement supportables pour une entreprise moyenne et économiquement saine de la branche considérée (art. 3 let. m OLED). Lorsqu'il s'agit de choisir entre la valorisation et le stockage définitif, il faut évaluer chaque opération en fonction des atteintes qu'elle fait subir à l'environnement. Sauter précise que la comparaison doit être opérée concrètement – au moyen d'écobilans –, de manière distincte pour chaque type de déchets précis, et qu'«*un avantage minime en faveur de la valorisation est par conséquent suffisant*» pour mettre en œuvre la valorisation¹²³.

Le principe d'usage en cascade des ressources exprimé dans la hiérarchie des déchets (cf. art. 30 LPE; voir aussi art. 4 al. 1 de la Directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives¹²⁴) invite à prioriser le type de valorisation produisant le meilleur résultat global sur le plan de l'environnement¹²⁵. Afin de mieux implémenter les principes de l'EC, les art. 30d LPE et 12 OLED devraient dès lors imposer la meilleure valorisation possible en termes environnementaux. Une manière alternative d'arriver à un résultat similaire consisterait à revoir la définition de *l'état de la technique* en ce sens qu'il s'agirait du *meilleur* mode de valorisation disponible du point de vue de son impact écologique. En d'autres termes, la méthode d'évaluation actuellement utilisée pour choisir entre valorisation ou élimination pourrait être appliquée pour déterminer quel *type de valorisation* est le *meilleur*, au sens du plus avantageux du point de vue de l'environnement (celui qui minimise l'augmentation d'entropie – respectivement l'énergie [exergie] nécessaire à remettre ensuite la matière dans son ordre initial¹²⁶). Dans le régime actuel, l'examen de valorisation a été fait pour les «déchets urbains valorisables», tels que le verre, le papier, le carton, les métaux, les déchets verts et les textiles, qui doivent être collectés séparément et faire l'objet d'une valorisation matière (art. 13 OLED)¹²⁷. Pour les EB, cette obligation de valorisation est actuellement traduite par une obligation de recyclage.

123 ALAIN SAUTEUR, L'élimination des déchets industriels non spécifiques: de leur destruction à leur valorisation, RDAF 2008 I p. 340 ss, p. 344 s. (SAUTEUR, Elimination); cf. ég. FF 1993 II 1337 ss, 1384.

124 Le droit communautaire définit la hiérarchie en utilisant explicitement des termes plus précis: a) prévention; b) préparation en vue du réemploi; c) recyclage; d) autre valorisation, notamment valorisation énergétique et e) élimination.

125 Art. 4 al. 2 directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives; cf. ég. COM/2015/0614 final, Boucler la boucle – Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire, 2.12.2015: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614>.

126 À cet égard, cf. 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.

127 Cf. SAUTEUR, Elimination (note 123), p. 354, qui se réfère aux anciens art. 6, 7 et 12 al. 3 OTD.

Si, comme nous le suggérons, l'art. 30d LPE exigeait la meilleure valorisation possible (au sens de la plus avantageuse écologiquement) ou si l'état de la technique se référait au mode de valorisation écologiquement le plus intéressant, l'obligation de valorisation du verre se traduirait par une obligation de réutilisation¹²⁸. L'OEB devrait être adaptée en conséquence, notamment les art. 7 al. 1 let. b et 8 OEB.

Au surplus, pour un meilleur respect de l'usage en cascade des ressources, l'exigence du caractère économiquement supportable de l'art. 30d LPE (reprise à l'art. 2m OLED) devrait à notre sens être évaluée sur le long terme et selon un point de vue macro-économique, plutôt que selon l'approche économique-juridique actuellement codifiée à l'art. 3 let. m OLED¹²⁹. Examiner le caractère économiquement supportable pour une entreprise moyenne de la branche considérée est de nature à asseoir le *statu quo* et à entraver considérablement la transition vers une économie circulaire, au même titre par exemple que de conditionner les décisions de valorisation à des critères tels que l'existence d'un marché pour les produits valorisés. Comme le soulignent DUYGAN / STAUFFACHER et al., les nouvelles pratiques et technologies développées dans des marchés de niche ne sont pas (encore) aussi avantageuses économiquement que celles établies depuis longtemps et touchant un marché large, dont les infrastructures, la logistique et les chaînes de production et de consommation ont été optimisés au fil des ans¹³⁰.

Une initiative parlementaire récente¹³¹, adoptée par les deux chambres, propose une modification de l'art. 30d LPE visant à privilégier la valorisation *matérielle*; elle la subordonne toutefois à l'état de la technique et au caractère économiquement supportable (al. 1), à l'exception des cas suivants, dont l'exigence de revalorisation matérielle n'est pas conditionnée: métaux valorisables, fractions valorisables contenues dans les matériaux d'excavation et les déblais de percement non pollués et phosphore contenu dans les boues d'épuration ainsi que les farines animales, la poudre d'os et les restes d'aliments (al. 2). Le principe selon lequel la valorisation matière doit être préférée à la valorisation énergétique, si possible, est déjà inscrit (implicitement) dans le droit en vigueur; il découle de l'art. 30 LPE et de la systématique de la LPE (cf. notamment art. 30d et 30c LPE)¹³². Au sens matériel, l'alinéa 1 proposé par l'initiative n'amène aucun élément nouveau, mais a le mérite de rendre la concrétisation de la hiérarchie de valorisation plus explicite qu'actuellement. Nous regrettons toutefois que l'initiative n'aille pas plus loin, en proposant la *meilleure valorisation matière possible* du point de vue

128 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; cf. eg. D. BRUNNER (note 1), p. 373.

129 Reprise de la jurisprudence développée dans le domaine des pollutions atmosphériques (cf. art. 11 al. 2 LPE) et codifiée à l'art. 4 al. 3 OPair; pour plus de détails sur l'interprétation du caractère économiquement supportable, cf. notamment FLÜCKIGER, Commentaire LPE (note 61), N. 8 et 9 *ad* art. 30d LPE.

130 DUYGAN / STAUFFACHER et al. (note 48), p. 36. et les réf. cit.

131 Initiative 20.433 (note 2), qui pour la modification de l'art. 30d LPE reprend l'initiative 19.447 «Renforcer l'économie circulaire suisse en privilégiant la revalorisation matérielle des déchets» (19.06.2019, Adèle Thorens Goumaz), <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-visita/geschaeft?AffairId=20190447>.

132 Dans le même sens, FLÜCKIGER, Commentaire LPE (note 61), note 85 *ad* 30 LPE qui en se référant à l'ancien art. 11 OTD précise qu'«avant d'incinérer des déchets urbains, même dans des usines énergétiquement performantes, il faut d'abord tenter de les réemployer ou de les recycler».

environnemental, indépendamment du caractère économiquement supportable, comme elle le propose pour certaines catégories de déchets (cf. al. 2).

À l’instar du droit communautaire, plus de précision dans la terminologie employée dans les textes légaux peut apparaître souhaitable, dans la mesure où les narratifs actuels sur la notion d’EC promus par certains acteurs tendent à réduire cette dernière à un nouveau terme en vogue pour parler de recyclage ou de valorisation, dans son sens le plus large. Il peut dès lors être intéressant de se référer à des termes précis, tels que notamment prévention ou réduction à la source, réutilisation ou réemploi, réparation, recyclage, décyclage, remblayage¹³³ et incinération avec récupération d’énergie thermique. Dans le cas des EB, nous avons notamment souligné que la définition du recyclage ne correspondait pas à l’acception scientifique de la notion¹³⁴. Définie comme «*la fabrication de nouveaux emballages ou d’autres produits à partir d’emballages usagés*» (art. 2 al. 3 OEB), elle comprend le recyclage à proprement parler (i. e. *closed-loop recycling*), mais également d’autres types de valorisation matière (i. e. décyclage ou *downcycling*), si bien que les taux de recyclage annoncés donnent une impression trompeuse de bouclage des cycles de matière.

4. Du droit des déchets au droit des ressources

Les réglementations environnementales développées à partir des années 80 concernant la gestion des déchets, qui reposent sur une approche linéaire des chaînes de production, visaient à permettre une élimination selon un traitement qui soit compatible avec l’environnement. Dans cette première phase de réglementation, il était intéressant d’étendre la notion de déchet, pour éviter que des objets présentant potentiellement des risques et des pollutions nocives se soustraient à tout contrôle ou réglementation¹³⁵. Aujourd’hui, avec la notion d’EC, la perspective change: le rebut est à imputer à une erreur de conception du produit ou à son mauvais usage. Dans cette nouvelle conceptualisation, la notion même de déchet pourrait disparaître; dans ce cas, il s’agirait d’intégrer les principes juridiques développés dans le cadre de la gestion des déchets plus en amont, dans la réglementation sur les produits et l’usage des ressources, notamment en adoptant une approche par cycle de vie (*life-cycle thinking*)¹³⁶. L’idée d’introduire un article sur l’usage rationnel des ressources dans la LPE¹³⁷ va dans ce sens. Par ailleurs, introduire une réglementation sur la conception des produits, à l’instar de directive de l’UE sur l’écoconception (2009/125/EC)¹³⁸ permettrait de combler une lacune importante

133 Art. 3.17^{bis} de la Directive 2008/98/CE relative aux déchets, introduit par la Directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2008/98/CE.

134 Cf. D. BRUNNER (note 1), V.II.3, p. 392 ss.

135 PETER KNOEPFEL, La chasse aux déchets et ses gagnants inattendus, in : HARALD A. MIEG / UELI HÄFELI (édit.), La politique environnementale en Suisse: de la police des forêts aux écobilans, Zurich 2019; cf. ég. Interprétation large du terme déchet en droit européen p. ex. CJUE C-304/94, C-330/94, C-342/94 et C-224/95 Euro Tombesi; C-418/97 et C-419/97 ARCO; C-252/05 Thames water.

136 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.; ELÉONORE MAÎTRE-EKERN, Towards an integrated product regulatory framework based on life-cycle thinking, in: The Greening of European Business under EU Law: Taking Article 111 TFEU Seriously, SJAFJELL / WIESBROCK (éd.), 2015, p. 144–162, p. 151 ss.

137 À cet égard, cf. Initiative 20.433 (note 2).

138 Directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établis-

dans le paysage réglementaire Suisse. La Directive européenne en question traite toutefois essentiellement de produits liés à l'énergie. Une transposition ambitieuse de ce type de réglementation consisterait à y intégrer des principes transversaux applicables à l'ensemble de produits mis sur le marché¹³⁹.

Dans l'intervalle, il est possible d'influencer les étapes du cycle de vie en amont de la fin de vie et d'inciter les producteurs à produire de manière plus propre avec des instruments déjà existants. A l'origine, le principe de la responsabilité étendue (ou élargie) des producteurs (*Extended producer responsibility*, EPR) repose sur celui du pollueur-payeur et vise à ce que les externalités environnementales négatives et les coûts liés à la gestion du produit sur tout son cycle de vie soient reflétés dans le prix¹⁴⁰, de manière à ce que la charge de l'élimination ne soit pas laissée à la collectivité. Après s'être intéressée à l'internalisation des externalités associées à la gestion des déchets depuis les années 80¹⁴¹, l'OCDE a finalement repris et défini ce principe comme un instrument de politique environnementale qui étend les obligations matérielles et / ou financières du producteur à l'égard d'un produit jusqu'au stade final de son cycle de vie situé en aval de la consommation en 2001¹⁴². En droit européen, l'EPR a reçu une consécration générale au sein de la Directive 2008/98/CE pour l'ensemble des déchets (cf. art. 8) ; il y est présenté comme «*l'un des moyens de soutenir la conception et la fabrication de produits selon des procédés qui prennent pleinement en compte et facilitent l'utilisation efficace des ressources tout au long de leur cycle de vie, y compris en matière de réparation, de réemploi, de démontage et de recyclage, sans compromettre la libre circulation des marchandises dans le marché intérieur*»¹⁴³. Le principe, en soi important pour les politiques publiques environnementales concernant les *produits*, a été ancré dans le droit des déchets et principalement été mis en œuvre dans la législation sur la fin-de-vie¹⁴⁴. Un nouvel article 8^{bis} fixe depuis peu des exigences générales minimales applicables aux régimes EPR¹⁴⁵. Les Etats membres, libres d'adopter ce principe dans leur législation nationale, ne connaissaient jusqu'alors pas ces exigences minimales, si bien qu'une certaine diversité de modèles et filières d'EPR existe. En effet, la responsabilité attribuée au producteur peut être financière, physique/technique ou informative: par ailleurs elle peut être individuelle, mutualisée ou collective (par filière ou matière)¹⁴⁶. L'analyse des différents schémas d'EPR

sant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0125&from=FR>.

139 Cf. dans le même sens, en droit européen: MAÎTRE-EKERN (note 136), p. 158 s.

140 THOMAS LINDHQUIST, *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production: Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems*, Thèse, Lund University, 2000, p. 153.

141 ADEME, *Les filières à responsabilité élargie du producteur – Panorama*, éd. 2017, juin 2017, p. 4, https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/rep-panorama-edition2017_8816.pdf.

142 Publication de l'OCDE, *Responsabilité élargie des producteurs*. Manuel à l'intention des pouvoirs publics, 2001, dont une mise à jour à été publiée en septembre 2016 sous le titre «*Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management*».

143 Considérant 27 de la Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives.

144 LINDHQUIST (note 140), p. v.

145 Cf. ég. Directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets dans le cadre d'un ensemble de mesures sur l'économie circulaire, entrée en vigueur dans les Etats membres le 5 juillet 2020.

146 ADEME (note 141), p. 11; KLEONIKI POUIKLI, *Concretising the role of extended producer res-*

proposés en Europe a montré que des systèmes qui incluent tant les responsabilités financières que physiques, sont plus à même d'induire une amélioration des produits dans les étapes de pré-consommation, que ceux qui n'attribuent que des responsabilités financières, en particulier collectives¹⁴⁷. Des systèmes attribuant l'entière responsabilité aux producteurs poussent ces derniers à reconnaître les opportunités liées à une production plus durable ou à l'économie de fonctionnalité¹⁴⁸. LINDHQVIST montre que la propriété sur le produit intègre l'ensemble de ces responsabilités¹⁴⁹; il en découle qu'une économie de services ou de fonctionnalité, où le producteur reste propriétaire (et entièrement responsable) de son produit, représente en quelque sorte une version aboutie ou internalisée de l'EPR. Le producteur est incité à ce que son produit puisse être utilisé le plus longtemps possible, sans devoir le réparer¹⁵⁰.

Bien que le droit suisse ne s'y réfère pas explicitement, l'instrument de la TEA, fondé sur le principe du pollueur-payeur, représente un modèle d'EPR, où la responsabilité des producteurs est uniquement financière et collective (les montants de la TEA sont fixes, selon le volume du contenant, mais ne dépendent pas des caractéristiques spécifiques de l'EB ou de son poids). Une fois la TEA acquittée (c'est-à-dire au moment de la mise sur le marché), le producteur perd la responsabilité physique sur les étapes successives de cycle de vie du contenant en question. La manière dont est réglée la responsabilité physique de l'élimination dans le système actuel n'est par ailleurs pas des plus évidentes¹⁵¹. L'intérêt d'un système de consigne généralisée est qu'il s'apparenterait à un système où le producteur garde la propriété sur l'EB, ou à tout le moins, sa responsabilité physique. En effet, juridiquement, la consigne représente un instrument sous forme de gage sécurisant le retour du contenant prêté. Le contenu est vendu, mais le premier maillon de la chaîne des consignes, soit le producteur ou importateur, reste propriétaire du contenant, du moins en théorie¹⁵². Les acteurs successifs (distributeurs, commerce de détail etc.) ne font que prêter un objet qui leur a déjà été prêté. Selon le droit actuel, le consommateur final n'a pas d'obligation de droit public de restituer l'EB; le contrat de droit privé qui le lie au vendeur du contenu / prêteur du contenant repose sur une pratique établie, selon laquelle le consommateur est sensé ramener l'EB, sauf s'il fait unilatéralement valoir son droit d'option tacitement admis de ne pas ramener l'EB, en échange du montant de la consigne mise en gage¹⁵³. Dès lors, en attendant que ne se développe une réglementation

ponsibility in European Union waste law and policy through the lens of the circular economy, ERA Forum 20, 2020, pp. 491–508, <https://doi.org/10.1007/s12027-020-00596-9>, p. 498 s.

147 LINDHQVIST (note 140), p. 145; Cercle National du Recyclage, Observatoire des filières à responsabilité élargie des producteurs en interaction avec le service public de gestion des déchets 2008–2011, janvier 2014, <http://www.cercle-recyclage.asso.fr/images/stories/pdf2/observatoire-rep-2014.pdf>.

148 LINDHQVIST (note 140), p. vi. et 146.

149 Cf. LINDHQVIST (note 140), figure 3-1, p. 38.

150 Cf. eg. ARNOLD TUKKER, Product services for a resource-efficient and circular economy – a review, *Journal of Cleaner Production*, 2015, Vol. 97, 76–91. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2013.11.049>.

151 Cf. D. BRUNNER (note 1), III.2.3.1, p. 380 s.

152 Dans la mesure où le consommateur final n'a, dans le droit actuel, aucune obligation formelle de restituer l'EB, on peut admettre qu'il a le choix entre ramener le contenant et récupérer son gage (montant de la consigne) et ainsi exécuter le contrat de prêt sur le contenant, ou de ne pas restituer l'EB et ainsi de transformer le contrat de prêt en contrat de vente pour le montant de la consigne.

153 Cf. eg. D. BRUNNER (note 1), III.2.3.1, p. 387.

sur les produits ancrée dans une approche circulaire, voire en attendant une réforme de certains aspects du droit privé¹⁵⁴, généraliser l'usage de la consigne, qui est un instrument déjà éprouvé et connu dans notre système juridique, est une option intéressante pour inciter les producteurs à produire plus durablement, en l'occurrence à réutiliser. Une étude portant sur les aspects sociaux du système de gestion des déchets en Suisse, avait déjà reconnu que la consigne était plus efficace que les instruments intégrant les coûts de l'élimination au prix du produit pour soutenir la collecte des produits usagés pouvant être valorisés¹⁵⁵. Cette incitation pourrait être adoptée sur simple décision du CF. A terme, nous estimons qu'il est opportun de réfléchir à des principes communs pouvant s'appliquer à l'ensemble des produits mis sur le marché et ainsi ériger une responsabilité intégrale qui éviterait la multiplication des législations et les filières d'EPR (piles, emballages de boissons, appareils électroniques etc.).

IV. Conclusion

La présente contribution s'est intéressée aux moyens à disposition de l'Etat pour favoriser la réutilisation des EB *en verre*. Elle a montré que les angles d'approche sont multiples, selon que l'on souhaite opter pour des mesures contraignantes ou incitatives, respectivement opérer une transition rapide ou non; en tout état de cause, les différentes interventions devraient être combinées entre elles pour former un ensemble cohérent qui tienne compte des différentes étapes du cycle de vie. Généraliser le modèle de la consigne, avec obligation de reprise par les producteurs / distributeurs / commerçants sur l'ensemble des produits vendus est certainement une option intéressante, notamment car elle a le mérite d'avoir été pensée il y a plus de 20 ans et que les bases légales utiles pour la mettre en œuvre existent déjà. Elle pourrait être introduite directement pour l'ensemble des EB, ou sous la forme d'une Clause Damoclès adaptée en ce sens qu'une consigne généralisée menacerait de s'abattre sur les producteurs, si la proportion d'EB réutilisés baissait au-dessous de (par exemple) 75 %¹⁵⁶. Pour être réellement incitatif, le montant de la consigne sur les EB gagnerait à être considérablement plus élevé qu'actuellement. Par ailleurs, adopter des directives claires ayant trait à la conception et production des EB, en particulier la standardisation des modèles admis, nous semble également une piste intéressante pour faciliter la logistique du «tout réutilisable» et la mutualisation. Généraliser cette réflexion pour l'appliquer à d'autres produits revient à proposer des textes légaux qui ancrent les principes à respecter dans la fabrication des produits (critères concernant la durée de vie de l'objet, sa réparabilité, sa démontabilité, modularité, l'existence des pièces détachées et

154 À cet égard cf. ROSA MARIA BALLARDINI / JANNE KAISTO / JUKKA SIMILÄ, Developing Novel Property Concepts in Private Law to Foster the Circular Economy, *Journal of Cleaner Production*, Vol. 279, 2020, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.123747>.

155 P. ex. taxes anticipées au sens de l'art. 32a^{bis} LPE ou contributions anticipées sur une base volontaire. WALTER JOOS et al., *Social aspects of public waste management in Switzerland*, *Waste Management* (1999), n° 19, p. 417 ss, p. 422, cité par U. BRUNNER (note 63) N. 44 art. 30b LPE.

156 Des ACV détaillées permettront de déterminer avec exactitude le gain environnemental selon la proportion d'EB à usage unique admis. La loi allemande sur les emballages vise un pourcentage de 70 % d'EB réutilisables: §1 (3), Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz; VerpackG) (05.07.2017), BGBl. I S. 1328).

des informations sur la fabrication, une certaine traçabilité et transparence, le non-usage de produits toxiques etc.). De la même manière, exiger légalement le meilleur mode de valorisation disponible du point de vue environnemental, permettrait une mise en œuvre plus pointue des principes de l'EC et de la hiérarchie déjà ancrée dans la loi touchant un éventail large de produits.

Comme mentionné en introduction, pour éviter que des réglementations portant sur des matières ou des secteurs uniques n'aient pour conséquence de décaler les impacts environnementaux sur d'autres produits, il nous semble qu'une approche globale est essentielle. A cet égard, l'idée de s'intéresser à réguler une fonction (ici: emballages [de boissons]), voire un besoin (boire [et manger]), plutôt que de s'occuper d'une filière ou d'un matériau unique, mériterait selon nous d'être explorée plus avant. Comment réorganiser nos chaînes de production et de consommation pour garantir la satisfaction des besoins «boire» et «manger», tout en minimisant l'énergie et les ressources nécessaires? Répondre à cette question de manière optimale implique de repenser l'ensemble du système de production, de distribution et de consommation agro-alimentaire, et ne peut faire l'impasse d'un questionnement sur nos besoins réels et notre posture de consommateur. Cette réflexion dépasse le cadre du présent article, mais illustre qu'une économie circulaire durable peut impliquer une réorganisation importante des acteurs, voire une redéfinition de leur rôle et des besoins de chacun. A cet égard, il apparaît que la vision la plus aboutie que nous avons esquissée consisterait en un système qui repose sur le vrac (cf. *supra* III.1.4), où les emballages sont réduits à leur minimum. Chaque maillon de la chaîne serait ainsi responsable de l'étape du cycle de vie dont il a la maîtrise et la problématique liée à la fonction «emballage» tendrait à se réduire drastiquement.

Limiter l'impact environnemental de nos pratiques n'implique pas nécessairement de restreindre la liberté et la capacité d'innovation des acteurs économiques par des processus ancrés de manière contraignante dans la loi. Il nous semble que la voie consistant à poser des principes généraux clairs (p.ex. responsabilité intégrale du producteur, meilleure valorisation possible, etc.), couplés à des conditions cadres qui s'adressent à l'ensemble des producteurs, en fixant si possible aussi des objectifs (de réduction) ambitieux à atteindre par fonction ou besoin, est même de nature à stimuler l'innovation. Par exemple, dans le cas des EB (toutes matières confondues), il s'agirait de fixer, en tenant compte des objectifs globaux que la Suisse s'est engagée à atteindre, des objectifs clairs pour la fonction emballages de boissons (p.ex. taux minimal de réutilisation) ou pour le besoin «boire» (p.ex. UCE maximal par litre de boisson emballé) et de laisser l'économie libre dans le choix du ou des chemin(s) pour les atteindre. Viser de réduire à zéro net d'ici à 2050 les émissions de gaz à effet de serre nuisibles pour le climat générées par la Suisse, tel que l'a très récemment proposé le Conseil fédéral dans le contre-projet à l'initiative populaire pour «Pour un climat sain [initiative pour les glaciers]»¹⁵⁷, représente à notre sens un signal important dans ce sens.

157 Proposition d'un nouvel article constitutionnel 74a, cf. Erläuternder Bericht zur Volksinitiative «Für ein gesundes Klima (Gletscher-Initiative)» und zum direkten Gegenentwurf (Bundesbeschluss über die Klimapolitik), 2 septembre 2020, <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/62709.pdf>; cf. Ég. initiative populaire «Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources» (2016).

Il traduit par ailleurs une volonté réelle de concrétiser une stratégie visant la limitation des déchets, dans laquelle s'inscrit notre contribution.

Zusammenfassung

Die Kreislaufwirtschaft sowie die im Umweltschutzgesetz (USG) verankerten Grundsätze zielen in erster Linie darauf ab, Abfall am Ursprung zu vermeiden, insbesondere durch Verlängerung der Lebensdauer der Produkte. Anhand von Getränkeverpackungen aus Glas (VEG) zeigen wir auf, dass die Herausforderungen für die Ablösung von einem allgemeinen Recyclingsystem zur Wiederverwendung vor allem darin liegen, dass die Hauptakteure Interesse an der Aufrechterhaltung des heutigen Systems haben bzw. die Massnahmen verschiedener Beteiligten über den gesamten Lebenszyklus koordiniert werden müssen. Entsprechend sind (neue) rechtliche Grundlagen angezeigt, um eine echte Strategie der Reduzierung am Ursprung zu verfolgen. Wir zeigen im Rahmen eines Überblicks verschiedene Maßnahmen während des Lebenszyklus (Produktion, Sammlung, Verwertung) auf, die die Wiederverwendung von VEG erleichtern können. Der Artikel zeigt zudem auf, dass für den Übergang zu einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft ein globaler und systemischer Ansatz, welcher das sektorielle Denken überwindet, entscheidend ist. Ein solcher Ansatz könnte durch die Annahme allgemeiner und bereichsübergreifender Prinzipien erreicht werden, so zum Beispiel Grundsätze, die bei der Herstellung von Produkten zu befolgen sind, eine umfassendere Verantwortung der Hersteller, ein Lebenswegdenken oder eine bessere Einpreisung der Umweltauswirkungen.

Riassunto

L'economia circolare, così come i principi sanciti dalla LPAmb, mirano principalmente alla riduzione dei rifiuti alla fonte, in particolare prolungando la durata di vita degli oggetti. Attraverso il caso concreto degli imballaggi per bevande in vetro, evidenziamo che le difficoltà nel passare da un sistema di riciclaggio generalizzato al riutilizzo risiedono in particolare nell'interesse degli attori chiave nel mantenere lo status quo e derivano anche dalla necessità di coordinare le azioni dei vari attori durante l'intero ciclo di vita di un imballaggio per bevande. In questo contesto, l'intervento politico e giuridico sembra essere indispensabile per perseguire una vera e propria strategia di riduzione alla fonte. Proponiamo quindi una panoramica delle diverse misure che possono facilitare il riutilizzo degli imballaggi per bevande, passando in rassegna le fasi del ciclo di vita (produzione, raccolta, recupero). L'articolo suggerisce anche che un approccio globale e applicato al sistema, che va oltre le riflessioni settoriali, sembra essere importante in una fase di transizione verso un'economia circolare sostenibile. Tale approccio potrebbe portare all'adozione di principi generali e trasversali, come i principi da rispettare nella fabbricazione dei prodotti, una responsabilizzazione maggiore dei produttori, un approccio basato sul ciclo di vita o il miglior recupero possibile dal punto di vista dell'impatto ambientale.