



3 mars 2017

Rapport explicatif relatif à la modification de l'ordonnance sur la protection de l'air (OPair)

Modification en ce qui concerne la combustion du bois – mise en œuvre
de l'initiative parlementaire von Siebenthal (10.500)

N° de référence : Q084-0471

Table des matières

1	Contexte	3
2	Grandes lignes de la proposition.....	4
3	Liens avec le droit européen	6
4	Explications relatives aux différentes dispositions	7
5	Modification d'autres actes législatifs	9
6	Conséquences.....	10
6.1	Conséquences pour la Confédération.....	10
6.2	Conséquences pour les cantons	10
6.3	Conséquences pour l'économie	11

1 Contexte

En octobre 2010, l'initiative parlementaire von Siebenthal « Combustion du bois non traité. Effets positifs pour l'environnement » (10.500)¹ a été déposée au Conseil national. Elle demande une adaptation des bases légales de manière à ce qu'il soit possible de brûler du bois non traité sans devoir respecter d'obligations particulières. L'intervention visait à ce que ce type de bois puisse également être utilisé dans de petites installations de combustion et donc à faciliter la valorisation thermique de celui-ci à l'échelle locale afin de remplacer les agents énergétiques non renouvelables et éviter leur transport sur de longues distances.

Les deux commissions consultatives chargées de donner leur avis sur l'initiative parlementaire – la CEATE-N et la CEATE-E – ont décidé, le 15 novembre 2011 et le 13 février 2012, de lui donner suite. La CEATE-N a toutefois constaté qu'une mise en œuvre dans la loi sur la protection de l'environnement (LPE) ne serait pas judicieuse, étant donné qu'il s'agissait d'une question de détail concernant le domaine de la protection de l'air et que le niveau de réglementation approprié était celui de l'ordonnance sur la protection de l'air (OPair ; RS 814.318.142.1). La commission a donné à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) le mandat d'élaborer une proposition de mise en œuvre dans l'OPair et de l'envoyer en consultation. Elle souhaitait ensuite être informée des résultats.

L'audition relative à la « Révision de l'ordonnance sur la protection de l'air en ce qui concerne la combustion du bois » a eu lieu du 21 juin 2012 au 31 août 2012. Les réactions au projet ont été majoritairement négatives. Presque deux tiers des 60 participants ayant pris position ont rejeté la proposition (70 % des cantons, 40 % des associations économiques et professionnelles, 100 % des organisations de l'environnement et de la santé ainsi que 75 % des autres participants).²

En dépit des résultats défavorables de l'audition, la CEATE-N a préconisé le 7 janvier 2013 que l'administration présente la modification de l'OPair au Conseil fédéral pour décision. En mai 2013, le DETEC a décidé de consulter la CEATE-E auparavant. Le 25 juin 2013, cette dernière a recommandé de ne pas soumettre la proposition de modification au Conseil fédéral. Dans son rapport du 18 février 2014, la CEATE-N a également demandé de classer l'initiative. Toutefois, une minorité de la commission s'est prononcée contre ce classement et a demandé au Conseil national de prolonger le délai d'élaboration d'un projet jusqu'à la session du printemps 2016. Le 21 mars 2014, le Conseil national a décidé de proroger le délai. Lors du réexamen de l'initiative en juin 2015, la CEATE-N était majoritairement convaincue que l'affaire devait être classée, position qui a été retenue dans son rapport du 23 juin 2015. Une minorité de la commission estimait néanmoins que l'initiative ne devait pas être classée et, le 25 septembre 2015, le Conseil national s'est rallié à cet avis.

Le 15 février 2016, la CEATE-N a de nouveau délibéré de l'affaire et a conclu qu'il devait être permis de brûler du bois manifestement non traité, sous forme de piquets de clôture ou de palettes à usage unique, sans restriction. Elle a demandé à l'OFEV de présenter une nouvelle proposition d'adaptation de l'OPair moins étendue. La commission était consciente que même une variante moins ambitieuse pouvait entraîner des difficultés à l'exécution. Dans son rapport du 15 février 2016, elle a demandé au Conseil national de prolonger encore le délai de traitement de l'initiative de deux ans, ce qui a été accepté le 18 mars 2016.

Lors de la session du 5 juillet 2016, la CEATE-N a pris connaissance du projet révisé. Elle a recommandé à l'administration de renoncer à une nouvelle audition, car celle-ci ne fournirait à son sens aucune nouvelle conclusion, et lui a suggéré de soumettre la proposition au Conseil fédéral.

¹ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20100500>

² Résultats de l'audition relative à la révision de l'ordonnance sur la protection de l'air (OPair) concernant la combustion du bois, rapport du 20 novembre 2012 (<https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2012.html#DETEC>)

2 Grandes lignes de la proposition

La version de l'OPair en vigueur depuis 1992 classe le bois en quatre catégories selon sa provenance. L'appartenance à une catégorie définit dans quelles installations de combustion et avec quelles valeurs limites un type de bois peut être utilisé. Du point de vue de la protection de l'air, il est important que le bois traité, souillé ou pollué ne soit pas brûlé dans de petites installations, mais uniquement dans de grandes installations conçues à cet effet et remplissant les exigences correspondantes en matière d'émissions. En ce qui concerne les quatre catégories de bois, l'annexe 5 de l'OPair distingue les bois de chauffage (catégories 1 et 2) et les bois non réputés comme bois de chauffage (catégories 3 et 4) :

1. *Bois à l'état naturel* : entrent dans cette catégorie les bûches, les brindilles, les pives, les briquettes, les granulés (pellets) et le bois déchiqueté, mais aussi les copeaux et la sciure provenant de menuiseries. Seul ce type de bois peut encore être brûlé dans les petits poêles et les cheminées.
2. *Résidus de bois* : cette catégorie comprend tout le bois issu de l'industrie du bois. Ce bois peut être non traité, mais aussi traité à l'aide de produits chimiques (p. ex. pièces de bois collées ou vernies). La combustion n'est autorisée que dans des installations de puissance calorifique supérieure à 40 kW soumises à des mesures périodiques.
3. *Bois usagé* : cette catégorie désigne le bois utilisé provenant de la démolition ou de la transformation de bâtiments, de chantiers, d'emballages ou de meubles. Les palettes en bois sont également incluses dans cette catégorie. Ce type de bois n'est pas considéré comme du bois de chauffage et ne peut être brûlé que dans des installations de combustion alimentées au bois usagé.
4. *Déchets de bois problématiques* : tous les autres types de bois sont considérés comme des déchets de bois pollués et doivent être brûlés dans des usines d'incinération des ordures ménagères (UIOM).

La proposition d'origine de mise en œuvre de l'initiative parlementaire, qui a fait l'objet d'une audition en juin 2012, prévoyait la création d'une nouvelle catégorie de bois de chauffage à l'annexe 5 de l'OPair comprenant « le bois en morceaux travaillé mécaniquement qui n'a pas été souillé par des substances étrangères au bois ». Elle aurait inclus les résidus de bois travaillés mécaniquement ainsi que le bois usagé non traité, palettes à usage unique en bois massif comprises. Ce type de bois aurait été assimilé à du bois à l'état naturel pour la combustion. Mais lors de l'audition, ce projet s'est heurté à un large refus. La principale raison évoquée a été le risque de confusion pour les exploitants de petites installations de combustion, qui auraient pu brûler involontairement du bois contaminé et causé des émissions élevées de polluants divers. De nombreux cantons craignaient en outre que le contrôle visuel du combustible pratiqué actuellement dans la majorité des cantons devienne quasiment impossible du fait de l'introduction des nouvelles catégories de bois autorisées (résidus de bois et bois usagé).

Conformément à la demande de la CEATE-N lors de sa session du 15 février 2016, l'OFEV a élaboré la présente proposition de mise en œuvre dans l'OPair, un peu moins ambitieuse, mais reprenant néanmoins les principaux objectifs de l'initiative parlementaire 10.500. À cette fin, une nouvelle catégorie de bois de chauffage doit être créée dans l'ordonnance : le « *bois usagé non traité* ». Elle comprend, d'une part, les objets en bois massif non traité issus de l'agriculture ou du jardinage, qui sont remplacés régulièrement et, d'autre part, les palettes à usage unique en bois massif, qui doivent donc être retirées de la catégorie « bois usagé ». Les restes de bois non traités provenant de l'industrie de traitement du bois, enfin, doivent être exclus de la catégorie « résidus de bois » et être rattachés à la catégorie déjà existante du « bois à l'état naturel ». Doivent aussi en faire partie les restes de bois provenant des exploitations agricoles ou des ménages. À l'exception des palettes à usage unique, qui pourront être brûlées comme les résidus de bois dans les installations de combustion correspondantes, les autres assortiments de bois mentionnés doivent être considérés comme du bois à l'état naturel et, par conséquent, servir de combustible dans tous les petits poêles et cheminées.

Cette procédure permet aussi de tenir compte de la prise de position du Conseil fédéral sur la motion von Siebenthal 07.3844 « Autoriser l'utilisation des palettes non traitées comme bois de chauffage »,

qui avait été classée.³ Dans sa réponse, le Conseil fédéral était déjà disposé à considérer les palettes à usage unique en bois massif non traité comme du bois de chauffage et à les qualifier de résidus de bois.

Pour une meilleure compréhension, les modifications des catégories de bois combustibles et bois non combustibles, incluant les déplacements des différents assortiments de bois, sont représentés sous forme de graphique dans la figure 1.

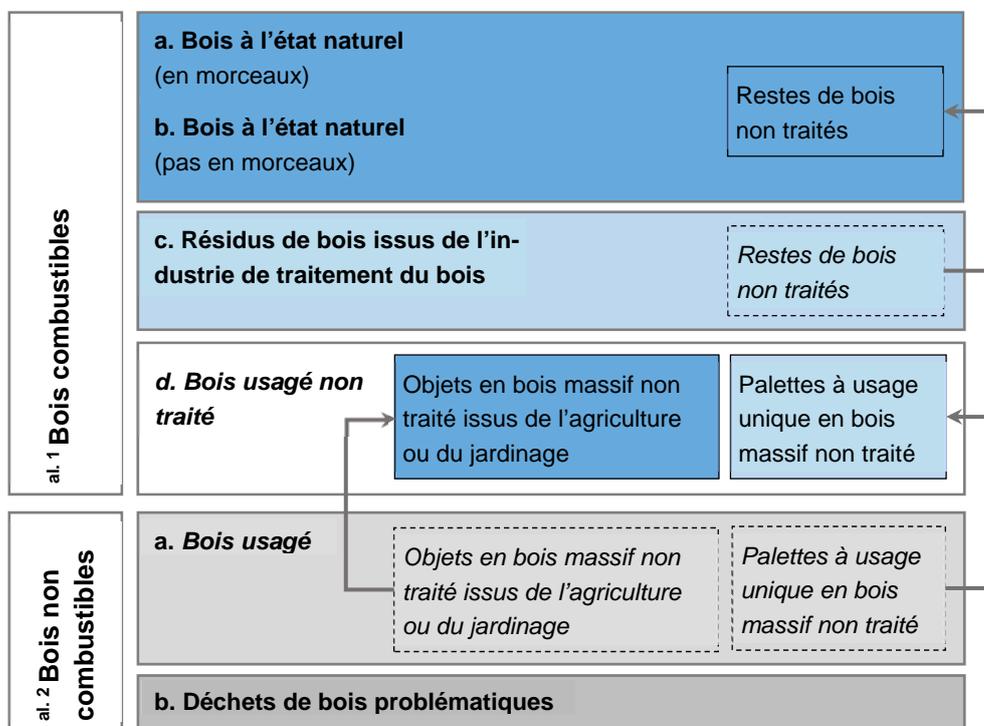


Fig. 1 : catégories de bois selon les al. 1 (réputés bois de chauffage) et 2 (pas réputés bois de chauffage) de l'annexe 5, ch. 31, OPair, et modifications de la classification des différents assortiments de bois.

Signification des couleurs :

- peut être brûlé dans toutes les installations de combustion alimentées au bois.
- peut être brûlé uniquement dans des installations de puissance calorifique supérieure à 40 kW soumises à des mesures périodiques.
- doit être brûlé dans des installations de combustion alimentées au bois usagé.
- doit être brûlé dans des usines d'incinération des ordures ménagères (UIOM).

³ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20073844>

3 Liens avec le droit européen

Les modifications concernant les bois de chauffage et les prescriptions qui fixent dans quelles installations de combustion et avec quelles valeurs limites le bois peut être brûlé entraînent une modification des flux de substances de certaines catégories de bois en Suisse. Le droit européen n'est pas touché.

4 Explications relatives aux différentes dispositions

Annexe 2, ch. 711, al. 2, let. i

Correction formelle de la référence à l'annexe 5, ch. 31 (au lieu du ch. 3).

Annexe 2, ch. 721, al. 1, let. a

Correction formelle de la référence à l'annexe 5, ch. 31 (au lieu du ch. 3).

Annexe 3, ch. 22, let. f

Le texte est complété par la nouvelle catégorie de bois de chauffage au sens de l'annexe 5, ch. 31, al. 1, let. d, définie dans le cadre de la présente révision de l'OPair. Les installations de combustion alimentées avec ce type de bois n'ont pas besoin d'être soumises à des mesures périodiques. Les exigences sont identiques à celles qui s'appliquent au bois à l'état naturel.

Une correction formelle de la référence à l'annexe 5, ch. 31 (au lieu du ch. 3) a en outre été effectuée.

Annexe 3, ch. 521, al. 1

Correction formelle de la référence à l'annexe 5, ch. 31 (au lieu du ch. 3).

Annexe 3, ch. 521, al. 2 et 3

Les al. 2 et 3 de ce chiffre disposent que, dans les installations de combustion à chargement manuel et automatique d'une puissance calorifique inférieure ou égale à 40 kW, on ne peut utiliser que du bois à l'état naturel au sens de l'annexe 5, ch. 31, al. 1, let. a. et b. Les deux alinéas sont complétés par la nouvelle catégorie de bois de chauffage selon l'annexe 5, ch. 31, al. 1, let. d, ch. 1.

Annexe 3, ch. 522, al. 1

Les nouveaux combustibles autorisés à l'annexe 5, ch. 31, al. 1, dans la catégorie du bois de chauffage provenant de bois usagé non traité – c'est-à-dire les piquets de clôture, rames à haricots, etc. (let. d, ch. 1) ainsi que les palettes à usage unique en bois massif (let. d, ch. 2) – doivent être ajoutés au tableau du ch. 522 pour que soient définies les valeurs limites qui s'appliquent lors de la combustion. Le bois visé à l'annexe 5, ch. 31, al. 1, let. d, ch. 1, est assimilé au bois à l'état naturel, alors que les palettes à usage unique sont considérées comme des résidus de bois, selon la let. d, ch. 2.

En outre, les valeurs limites antérieures fixées pour les particules solides et le monoxyde de carbone, qui ne sont plus pertinentes, ont été supprimées. Ne figurent plus que les valeurs limites actuelles en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012, sans mention de date.

Annexe 3, ch. 524, al. 1

La nouvelle catégorie de bois de chauffage définie à l'annexe 5, ch. 31, al. 1, let. d, ch. 1, est ajoutée afin qu'elle soit soumise aux mêmes exigences que le bois à l'état naturel.

Une correction formelle de la référence à l'annexe 5, ch. 31 (au lieu de l'annexe 5, ch. 3) a en outre été effectuée.

Annexe 5, ch. 31, al. 1, let. a, c et d

Les déchets de bois ayant uniquement été travaillés mécaniquement et non utilisés, issus du traitement du bois, qui jusqu'alors étaient classés comme résidus de bois sous la let. c, sont désormais assimilés à du bois à l'état naturel, conformément à la let. a. Ce type de bois non traité peut provenir d'entreprises de traitement du bois et d'exploitations agricoles mais aussi du secteur du bricolage.

Du fait du déplacement des restes de bois ayant uniquement été travaillés mécaniquement dans la catégorie du bois à l'état naturel, il ne reste plus que le bois issu de l'industrie de traitement du bois dans la catégorie des résidus de bois selon la let. c. Il s'agit du bois peint, pourvu d'un revêtement ou collé.

Certains objets en bois usagé, qui n'étaient pas considérés jusqu'à présent comme du bois de chauffage et qui, par conséquent, ne pouvaient être brûlés que dans des installations de combustion alimentées au bois usagé ou des UIOM, sont classés dans une nouvelle catégorie : le « bois usagé non traité » (let. d). On distingue deux qualités :

- Les objets non traités en bois massif, employés pour le jardinage ou dans l'agriculture, sont regroupés sous le ch. 1. Il s'agit d'objets en bois remplacés régulièrement, tels que les piquets de clôture et rames à haricots (explicitement mentionnés dans l'OPair), mais aussi de lattes en bois, de piquets de tomates ou d'objets similaires. Ce type de bois est assimilé lors de la combustion à du bois à l'état naturel, conformément à la let. a (dans les chiffres pertinents de l'annexe 3 ; voir plus haut). Leur combustion est autorisée à condition que le bois ne soit pas souillé, et que d'éventuels corps étrangers tels que des agrafes (crampillons), fils métalliques, etc. aient été retirés auparavant.
- Les palettes à usage unique en bois massif non traité représentent la deuxième catégorie de bois usagé de la let. d. Ces palettes peuvent avoir été souillées par de la peinture, de l'huile ou un produit similaire.⁴ Elles ne peuvent donc pas être brûlées dans des petites installations privées telles que des cheminées, mais uniquement dans des chaudières à résidus de bois.

La let. d n'inclut pas le bois provenant de chantiers, de la démolition de bâtiments, d'emballages ou de meubles. Même avec la présente proposition de modification, ces déchets de bois sont toujours classés dans la catégorie du bois usagé.

Annexe 5, ch. 31, al. 2, let. a

Conformément à l'adaptation selon l'annexe 5, ch. 31, al.1, let. d, ch. 2, ces palettes à usage unique doivent être retirées de ce chiffre.

Annexe 5, ch. 31, al. 2, let. b, ch. 1

Cette modification ne concerne que la version française (correction d'une traduction divergente).

⁴ En Suisse, pour l'importation comme pour l'exportation, ces palettes doivent être traitées contre les organismes nuisibles, selon la norme internationale NIMP15. Cette norme autorise le traitement thermique, la fumigation au bromure de méthyle ou le traitement par chauffage diélectrique, ce qui ne pose néanmoins aucun problème pour la combustion.

5 Modification d'autres actes législatifs

En même temps que l'OPair, l'ordonnance du DETEC concernant les listes pour les mouvements de déchets (LMD ; RS 814.610.1) doit également être révisée pour que les codes de déchets qui y sont définis soient toujours compatibles avec l'OPair.

La LMD désigne les emballages en bois comme autres déchets soumis à contrôle. Ces déchets ne peuvent être remis qu'à des entreprises d'élimination qui, en vertu de l'ordonnance sur les mouvements de déchets (OMoD), disposent d'une autorisation de réceptionner ces déchets. La classification d'emballages en bois hors d'usage comme autres déchets soumis à contrôle favorise l'exécution de l'OPair, qui autorise la combustion de ce type de déchets de bois uniquement dans des installations appropriées.

Avec la présente modification de l'OPair, les palettes à usage unique en bois massif hors d'usage sont classées dans la catégorie des bois combustibles. La LMD doit tenir compte de cette modification. Les palettes en bois massif ne devront donc plus être classées comme autres déchets soumis à contrôle, ce qui nécessite l'introduction d'un nouveau code de déchets pour ces palettes (code 15 01 98) et l'adaptation de la description du code actuel pour les emballages en bois (code 15 01 03).

6 Conséquences

Si les exploitants d'installations de combustion sont à même de faire correctement la différence entre le bois non traité et le bois traité, la présente proposition de modification de l'OPair n'entraînera pas d'effets indésirables sur la qualité de l'air et, par conséquent, sur la santé, à condition que le bois soit suffisamment sec et propre et présente un calibre adapté. Cependant, lorsque du bois pollué est brûlé dans de petites installations, des substances autres que les polluants atmosphériques provenant de la combustion du bois (monoxyde de carbone, poussières fines ou composés organiques volatils), qui posent de sérieux problèmes, sont également émises.

Dans la pratique, il est difficile d'évaluer à l'œil nu si le bois n'a subi aucun traitement ou s'il a été traité avec des produits de conservation ou des vernis. De nombreux fabricants de vernis de protection du bois pour l'intérieur ou l'extérieur proposent des produits pratiquement invisibles. À cela s'ajoute, pour le bois qui a déjà été utilisé, le fait que le processus de vieillissement ou d'exposition aux intempéries entraîne des variations de teinte. Il est alors difficile de reconnaître de manière fiable s'il s'agit de bois traité ou non. Pour le bois provenant des fermes ou des ménages, dont l'origine et le traitement sont connus, il devrait être possible de différencier correctement, sous la responsabilité personnelle, s'il peut être brûlé à domicile ou s'il doit être éliminé d'une autre manière.

Bon nombre des participants, notamment les services cantonaux responsables de la protection de l'air, ayant rejeté la proposition lors de l'audition relative à la modification de l'OPair de 2012 estimaient que cela aboutirait dans les faits à des évaluations erronées de la part des exploitants d'installations. Le fait de brûler involontairement du bois pollué, en particulier vieux ou dégradé par les intempéries, peut entraîner des émissions élevées de poussières fines, de métaux lourds ou encore de dioxines et de furanes. Même si la présente proposition est moins ambitieuse que celle de 2012, la problématique fondamentale de confusion possible est toujours la même. En outre, il faut également s'attendre à des difficultés de mise en œuvre pour les autorités d'exécution.

6.1 Conséquences pour la Confédération

La présente modification de l'OPair n'a aucune incidence sur les finances et le personnel de la Confédération. Si l'OFEV devait mettre à la disposition des autorités une aide à l'exécution telle qu'elle est mentionnée au point 6.2, cela entraînerait une surcharge de travail limitée pour son élaboration. Si tel était le cas, elle aurait lieu avec les ressources financières et humaines actuelles. Mais, pour l'heure, aucun travail de ce genre n'est prévu.

6.2 Conséquences pour les cantons

L'OPair ne prescrit aucune mesure périodique des émissions pour les installations de combustion d'une puissance calorifique inférieure ou égale à 70 kW, contrairement aux chaudières à résidus de bois et aux grandes installations. Aujourd'hui, 15 cantons pratiquent déjà des contrôles visuels du combustible et des cendres pour ce type d'installations.⁵ Jusqu'à présent, la classification du bois à l'état naturel, des résidus de bois et du bois usagé en fonction de leur provenance était relativement claire et facile à vérifier grâce aux contrôles visuels sur place. Avec la nouvelle réglementation, la délimitation entre les catégories sera plus floue. Si une pile de bois de chauffage ne se compose plus seulement de bûches classiques de bois à l'état naturel, mais comporte aussi des résidus de bois non traités et des objets en bois usagé issus de l'agriculture ou du jardinage, leur qualité et leur provenance ne seront pas reconnaissables au premier coup d'œil, ce qui compliquera l'exécution. Si l'on veut être certain, en cas de doutes, qu'une installation de combustion est ou a été uniquement alimentée avec du bois à l'état naturel et du bois non traité, l'autorité d'exécution devra faire analyser soit le combustible soit les cendres. Dans les deux cas, des analyses physiques ou chimiques seront nécessaires et occasionneront des frais supplémentaires. Les dépenses pour le contrôle de l'installation en seront majorées.

⁵ [Bericht Feuerungskontrolle 2014](#) - Vollzugs-Eruierung innerhalb der Kantone, UB Luft GmbH, Wohlen bei Bern, 2015 (en allemand).

Lors de l'audition de 2012, la problématique d'une exécution plus contraignante a été reconnue même par certains des partisans de l'assouplissement proposé concernant la combustion du bois. Ils ont par conséquent demandé que la Confédération assure une information complète et mette à disposition des instruments de décision et de contrôle simples, p. ex. sous forme d'aides à l'exécution. Reste toutefois à savoir à quoi pourraient ressembler ces outils dans la pratique. Certaines des associations favorables à la proposition ont aussi souligné qu'une mise en œuvre des nouvelles prescriptions ne devrait entraîner aucune mesure d'exécution supplémentaire ou plus coûteuse, car ce serait contraire au sens et au but de l'initiative parlementaire.

6.3 Conséquences pour l'économie

Vu que les restes de bois non traités sont assimilés à du bois à l'état naturel, les entreprises de traitement du bois peuvent les utiliser non seulement dans des chaudières à résidus de bois d'une puissance calorifique supérieure à 40 kW, soumises à des mesures obligatoires, mais aussi dans des installations de combustion habituelles de n'importe quelle taille. Dans la mesure où les flux de substances de bois traité et de bois non traité peuvent être clairement séparés, ou si une entreprise de traitement du bois n'utilise que du bois non traité, la démarche est simplifiée et les coûts sont moindres, puisque l'obligation de réaliser des mesures périodiques de telles installations disparaît. Cependant, on peut supposer que cela sera intéressant uniquement pour un petit nombre d'entreprises du deuxième stade de la transformation (charpenteries, menuiseries, raboteries, etc.) et ne concernera globalement qu'une quantité de bois infime. Les entreprises de traitement du bois pourront en outre produire et vendre des pellets ou des briquettes à l'état naturel à partir de leurs restes de bois non traité, conformément à l'annexe 5, ch. 32, OPair.

Les palettes à usage unique en bois massif non traité devaient jusqu'à présent être éliminées avec les déchets de bois usagé au moins dans des installations prévues à cet effet ou dans des UIOM. Pour ces installations, l'OPair fixe une puissance calorifique minimale de 350 kW ainsi que des exigences concernant les émissions nettement plus élevées que pour les installations de combustion alimentées au bois. Les entreprises qui utilisent de très grandes quantités de palettes à usage unique pourront désormais les brûler dans leurs propres installations (qui seront alors classées par les autorités comme chaudières à résidus de bois). Cela leur permettra d'utiliser l'énergie pour leurs propres exploitations et, en plus, de réaliser des économies en matière d'élimination.

Les agriculteurs et les ménages, qui brûlent des restes de bois non traités ainsi que des objets en bois usagé non traité provenant de l'agriculture et du jardinage dans leurs installations de petite taille, réaliseront ainsi des économies en matière d'élimination.