



Date de dépôt : 18 février 2026

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de Lionel Dugerdil, Céline Bartolomucci, Thomas Bruchez, Thierry Cerutti, Patrick Dimier, Raphaël Dunand, François Erard, Julien Ramu, Philippe de Rougemont, Léna Strasser, Jean-Pierre Tombola : Stop à la litière minérale qui produit inutilement des mâchefers !

En date du 28 août 2025, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- la nouvelle loi sur les déchets, acceptée par le Grand Conseil le 2 septembre 2022¹ ;*
- l'IN 188 et le contreprojet élaboré par la commission de l'environnement et de l'agriculture (PL 13666) ;*
- l'absence d'espace de stockage des résidus de l'incinération des déchets, les mâchefers, suite à la saturation de la décharge de Châtillon ;*
- le refus du Grand Conseil de construire une nouvelle décharge de type D ;*
- la nécessité de réduire la production genevoise de mâchefers ;*
- le fait que les litières minérales pour chat ne brûlent pas lors de l'incinération des poubelles ménagères ;*
- la production annuelle de 5000 tonnes de mâchefers à Genève en raison de l'usage de litière minérale pour chat² ;*

¹ <https://ge.ch/grandconseil/data/odj/020503/L12993.pdf>

- *l'existence d'un produit alternatif, la litière végétale, qui ne produit pas de mâchefers tout en étant fabriqué à partir de ressources renouvelables et possédant un pouvoir absorbant supérieur,*

invite le Conseil d'Etat

à présenter au Grand Conseil un projet de loi visant à interdire ou à taxer fortement la litière minérale.

² <https://www.ge.ch/dossier/reduisons-nos-dechets/reduire-nos-dechets-source/litiere-vegetale-votre-chat-dit-oui>

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

1. Contexte

La présente motion s'inscrit dans le contexte de la problématique aiguë de la gestion des mâchefers issus de l'incinération des déchets et de l'absence actuelle de capacités de stockage suffisantes à Genève à la suite de la saturation de la décharge de Châtillon et aux difficultés rencontrées dans le cadre de l'ouverture d'un nouveau site de stockage.

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations exprimées par les auteurs de la présente motion quant à la nécessité de réduire à la source la production de déchets, en particulier ceux qui compliquent l'élimination finale et génèrent des défis environnementaux, logistiques et financiers significatifs pour le canton. Il considère toutefois que l'instrument proposé pour réduire les mâchefers – à savoir une interdiction ou une taxation ciblée d'un produit de consommation courant – soulève des questions juridiques complexes, qui appellent une analyse approfondie et une approche prudente.

Il rappelle également que toute mesure législative touchant à la mise sur le marché, à l'utilisation ou à la fiscalité d'un produit de consommation courant doit être examinée avec une extrême rigueur au regard du cadre constitutionnel et légal applicable, tant au niveau fédéral que cantonal.

2. Cadre constitutionnel et répartition des compétences

Le système constitutionnel suisse repose sur un partage fonctionnel des compétences. En vertu de l'article 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), les cantons sont souverains dans tous les domaines qui ne sont pas expressément attribués à la Confédération. Cette souveraineté est toutefois limitée dans les domaines où la Cst. confère une compétence législative à la Confédération, en particulier lorsque celle-ci en a fait usage de manière étendue.

Ce principe fonde l'autonomie cantonale, tout en impliquant une analyse précise des domaines dans lesquels la Confédération a fait usage de ses compétences, de manière exclusive ou concurrente.

En matière de protection de l'environnement, l'article 74 Cst. attribue à la Confédération une compétence législative générale visant à prévenir les atteintes nuisibles ou incommodantes pour l'être humain et son environnement. Cette compétence constitutionnelle a conduit à l'édification d'un cadre normatif fédéral dense et détaillé, qui structure de manière déterminante l'action des cantons.

L'exécution des prescriptions fédérales incombe en principe aux cantons, dans la mesure où la loi fédérale ne réserve pas cette tâche à la Confédération.

Sur cette base constitutionnelle, la Confédération a adopté la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE; RS 814.01), qui constitue le socle central du droit suisse de l'environnement.

3. Cadre légal fédéral applicable

3.1. La LPE

La LPE poursuit une approche intégrée, combinant prévention à la source, responsabilité du pollueur, limitation des atteintes et harmonisation nationale. Dans ce cadre, les mesures les plus incisives – telles que l'interdiction de substances ou de produits – sont en principe réservées au législateur fédéral ou au Conseil fédéral, afin d'éviter une fragmentation du marché intérieur et des distorsions territoriales.

L'article 30a LPE confère ainsi expressément au Conseil fédéral des compétences étendues, notamment celle d'interdire la mise dans le commerce de produits destinés à un usage unique et de courte durée lorsque les avantages liés à cet usage ne justifient pas les atteintes à l'environnement, ou encore d'interdire l'utilisation de substances qui compliquent notablement l'élimination ou qui peuvent constituer une menace pour l'environnement lors de leur élimination.

Ces dispositions illustrent la volonté du législateur fédéral de centraliser, au niveau fédéral, les décisions les plus incisives en matière d'interdiction de produits, afin d'assurer une approche cohérente et uniforme sur l'ensemble du territoire suisse. Elles plaident en faveur d'une compétence prioritairement fédérale lorsqu'il s'agit de prohiber un produit déterminé en raison de ses impacts environnementaux.

3.2. Marge de manœuvre des cantons (art. 65 LPE)

L'article 65 LPE prévoit que, tant que le Conseil fédéral n'a pas fait expressément usage de sa compétence d'édicter des ordonnances, les cantons peuvent, après en avoir référé au département fédéral compétent, édicter leurs propres prescriptions dans les limites de la loi. Cette compétence subsidiaire est toutefois strictement encadrée : les cantons ne peuvent notamment pas fixer de nouvelles valeurs limites ni arrêter de nouvelles dispositions relatives à l'utilisation de substances ou d'organismes. Cette faculté demeure toutefois est ainsi strictement limitée et ne saurait être interprétée comme autorisant les cantons à adopter des interdictions générales de produits lorsque le droit fédéral a déjà organisé de manière exhaustive le domaine concerné.

Eu égard à la structure et à la densité normative de la LPE, complétée par un ensemble étendu d'ordonnances d'exécution – notamment l'ordonnance fédérale sur la limitation et l'élimination des déchets, du 4 décembre 2015 (OLED; RS 814.600), l'ordonnance fédérale sur les mouvements de déchets, du 22 juin 2005 (OMoD; RS 814.610), l'ordonnance fédérale sur les emballages pour boissons, du 5 juillet 2000 (OEB; RS 814.621), ou l'ordonnance fédérale sur la réduction des risques liés à l'utilisation de substances, de préparations et d'objets particulièrement dangereux, du 18 mai 2005 (ORRChim; RS 814.81) –, il apparaît que la Confédération a développé un cadre réglementaire particulièrement complet en matière de gestion des déchets et de maîtrise des risques liés à certains produits. Cette densité normative constitue, à tout le moins, un indice sérieux d'un exercice étendu de la compétence fédérale, restreignant fortement la marge d'intervention résiduelle laissée aux cantons.

En outre, l'OLED privilégie explicitement des mesures de sensibilisation, d'information et de collaboration avec les milieux économiques pour réduire la production de déchets. Cette orientation traduit une volonté fédérale de recourir en priorité à des instruments incitatifs plutôt qu'à des interdictions ponctuelles édictées au niveau cantonal.

Dans ce contexte, une interdiction cantonale de la litière pour chat minérale pourrait apparaître comme une mesure isolée, difficilement conciliable avec les principes régissant tant la répartition de compétences entre la Confédération et les cantons que les mesures de réduction des déchets.

4. Nécessité d'une base scientifique solide

Selon la pratique constante, tant au niveau fédéral que cantonal, une interdiction de produit fondée sur des considérations environnementales doit reposer sur une analyse scientifique rigoureuse, en particulier un écobilan comparatif. Celui-ci doit permettre d'évaluer l'ensemble des impacts environnementaux du produit concerné, y compris ceux liés à sa fabrication, à son transport, à son utilisation et à son élimination, ainsi que ceux des produits de substitution.

A ce jour et après recherches, aucun écobilan reconnu n'a été réalisé spécifiquement pour la litière pour chat minérale par rapport aux alternatives végétales, même si de manière empirique, en termes d'écobilan l'utilisation d'un produit basé sur des ressources renouvelables semble plus favorable (la litière végétale étant brute ne produit pas de mâchefers).

En l'absence d'un tel instrument à la valeur scientifique avérée et reconnue en Suisse par la communauté scientifique, il serait juridiquement délicat de démontrer que les atteintes à l'environnement liées à ce produit imposent une interdiction ou une taxation fortement dissuasive.

5. Liberté économique et liberté d'accès au marché

Au-delà de la répartition verticale des compétences entre la Confédération et les cantons, toute mesure législative cantonale doit également être examinée à l'aune des droits fondamentaux garantis par la Cst. En particulier, l'article 27 Cst. consacre la liberté économique, qui comprend notamment la liberté d'exercer une activité lucrative privée et la liberté d'accès au marché. Cette garantie protège tant les producteurs que les distributeurs et commerçants de biens de consommation courante.

Toute restriction à la liberté économique doit satisfaire aux conditions strictes de l'article 36 Cst., à savoir reposer sur une base légale suffisante, être justifiée par un intérêt public prépondérant et respecter le principe de la proportionnalité. Ces exigences constitutionnelles s'appliquent pleinement aux législations cantonales et font l'objet d'un contrôle approfondi par les juridictions constitutionnelles et le Tribunal fédéral.

La loi fédérale sur le marché intérieur, du 6 octobre 1995 (LMI; RS 943.02), garantit quant à elle la liberté d'offrir des marchandises sur l'ensemble du territoire suisse, pour autant que leur mise en circulation et leur utilisation soient licites dans le canton d'origine. Elle impose aux cantons et aux communes de veiller à ce que leurs prescriptions n'entravent pas de manière injustifiée l'accès au marché.

Une interdiction cantonale de la vente de litière pour chat minérale constituerait indéniablement une restriction à la liberté d'accès au marché des distributeurs de ce produit.

Les restrictions à la liberté d'accès au marché ne sont admissibles, au sens de l'article 3 LMI, que si elles répondent cumulativement à des exigences strictes : application non discriminatoire, nécessité pour la préservation d'intérêts publics prépondérants et respect du principe de la proportionnalité.

L'examen de ces conditions, appliquées à une interdiction ou à une taxation ciblant un produit spécifique tel que la litière pour chat minérale, fait apparaître des enjeux juridiques et économiques significatifs et met en lumière des fragilités notables, en particulier s'agissant de la légalité, de la nécessité et de la proportionnalité d'une telle mesure.

La liberté d'accès au marché garantie par la LMI constitue l'expression, au niveau législatif, de la liberté économique consacrée par l'article 27 Cst.

Une interdiction cantonale de mise sur le marché de la litière pour chat minérale ne constituerait pas seulement une restriction à la LMI, mais également une atteinte directe à un droit fondamental, ce qui place une telle mesure sous un standard de justification et de proportionnalité particulièrement exigeant et rigoureux.

A cet égard, l'absence actuelle d'un écobilan spécifique et reconnu en Suisse rend difficile l'établissement d'un lien de proportionnalité adéquat entre l'atteinte portée à la liberté économique et le bénéfice environnemental escompté. En particulier, il n'est pas établi à ce stade que l'interdiction envisagée serait propre à atteindre l'objectif poursuivi ni qu'elle serait nécessaire et proportionnée au sens strict, compte tenu notamment des possibilités de contournement transfrontalier et de l'existence de moyens alternatifs moins restrictifs.

Dans ce contexte, l'analyse juridique conduit à constater que la justification d'une interdiction supposerait de démontrer, notamment par le biais d'un écobilan, non seulement l'existence d'un intérêt public environnemental prépondérant, mais également que cet objectif ne pourrait être atteint au moyen de mesures moins incisives, telles que des instruments incitatifs, des obligations d'information ou des accords volontaires conclus avec les secteurs économiques concernés.

6. Droit international et accords économiques

Au-delà du droit constitutionnel et fédéral, une interdiction cantonale de la litière pour chat minérale pourrait se heurter aux engagements internationaux de la Suisse en matière de commerce.

Une interdiction cantonale ciblant un produit licitement fabriqué et commercialisé dans l'Union européenne, ainsi que dans d'autres cantons suisses, pourrait être qualifiée d'obstacle technique au commerce, susceptible de soulever des questions de compatibilité avec ces accords internationaux, en particulier en l'absence de base scientifique solide et de coordination au niveau fédéral.

A titre d'exemple, la Suisse est liée par les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), notamment l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC/TBT), qui impose que les réglementations techniques ne créent pas d'entraves inutiles au commerce international et reposent sur des justifications objectives, transparentes et proportionnées. Si ces accords s'adressent en premier lieu à la Confédération, les cantons sont tenus de les respecter dans l'exercice de leurs compétences, conformément au principe de la primauté du droit international.

7. Considérations pratiques et transfrontalières

Genève se situe dans un contexte géographique particulier, en tant que canton limitrophe de la France et du canton de Vaud. Une interdiction de vente limitée au territoire genevois serait susceptible d'avoir un effet limité sur la consommation effective du produit, les particuliers pouvant aisément s'approvisionner dans les régions voisines.

Une interdiction d'usage, quant à elle, apparaît illusoire, car elle poserait des problèmes d'exécution majeurs et soulèverait des questions sensibles, notamment en matière de mise en œuvre, d'application et de contrôle.

8. Risques contentieux et précédents récents

L'actualité judiciaire récente montre que plusieurs interdictions cantonales de produits à usage unique font l'objet de recours pendants devant les juridictions cantonales et fédérales. Ces procédures portent notamment sur la question de la compétence cantonale et sur la conformité de telles interdictions avec le droit fédéral supérieur. On peut citer à ce titre, à Genève, l'interdiction des cigarettes électroniques à usage unique (« puffs ») actuellement contestée devant la chambre constitutionnelle de la Cour de justice. Des recours similaires sont pendants devant le Tribunal fédéral, notamment à l'encontre de la législation valaisanne, portant sur le même objet.

En outre, certaines dispositions de la nouvelle loi cantonale sur les déchets, du 2 septembre 2022 (LDéchets; rs/GE L 1 21), non encore entrées en vigueur, font déjà l'objet de contestations, en particulier en lien avec la compétence cantonale d'interdire des produits. Il s'agit notamment du recours formé par les milieux de la grande distribution à l'interdiction de l'utilisation, de la mise à disposition ou de la vente de plastiques à usage unique dans le cadre de la vente de nourriture prête à consommer. A ce titre, les recourants développent amplement les griefs identifiés dans le présent rapport, notamment l'argumentaire lié à l'épuisement des compétences de la Confédération en matière de gestion des déchets et à la violation de leur liberté économique garantie par la Cst.

L'issue de ces procédures apportera un éclairage déterminant sur l'étendue réelle de la marge de manœuvre cantonale en la matière. Il serait ainsi prématuré, en l'état, d'engager le canton dans une nouvelle démarche législative exposée à des risques juridiques comparables.

Il convient également de relever que toute interdiction jugée ultérieurement illicite exposerait le canton à des demandes de réparation financière significatives de la part des distributeurs concernés. Certains acteurs économiques actifs sur le marché de la litière pour chat appartiennent à des groupes internationaux de grande envergure, ce qui accroît le risque financier potentiel. Dans un contexte budgétaire cantonal déjà contraint, ces risques ne peuvent être ignorés.

Il est dès lors fort probable qu'une interdiction cantonale de la litière pour chat minérale fera l'objet de recours basés sur de multiples griefs, tels que la violation de la liberté économique, la méconnaissance des principes de la LMI et, indirectement, les engagements internationaux de la Suisse. Une telle accumulation de moyens augmentera sensiblement le risque contentieux et confirme l'incertitude juridique entourant la validité d'une telle mesure.

9. Taxation : complexité et enjeux fiscaux

La taxation spécifique de la litière pour chat minérale soulèverait, quant à elle, des questions fiscales distinctes et complexes, tant du point de vue de la compétence que de la conception de l'instrument et de sa mise en œuvre. Le Conseil d'Etat considère qu'une telle mesure nécessiterait des analyses approfondies par des spécialistes du droit fiscal et de la politique économique, afin d'en évaluer la faisabilité et la conformité au droit supérieur. Ces analyses dépassent largement le cadre de la réponse à la présente motion et le Conseil d'Etat les considère disproportionnées à ce stade.

10. Conclusion

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime que l'objectif poursuivi par la présente motion est légitime. Il considère toutefois qu'une interdiction ou une taxation de la litière pour chat minérale, adoptée isolément au niveau cantonal, comporte des risques juridiques et financiers élevés pour le canton.

A noter que la part des mâchefers due aux litières minérales est estimées entre quelques % à un maximum de 10% sur l'ensemble des mâchefers produits par le canton.

Plusieurs interdictions cantonales de produits à usage unique faisant déjà l'objet de recours pendants devant les juridictions cantonales et fédérales, le Conseil d'Etat considère qu'il serait imprudent d'anticiper l'issue de ces litiges en s'engageant, dès à présent, dans une nouvelle démarche législative exposée à des risques similaires, alors même que des clarifications jurisprudentielles importantes sont attendues à court ou moyen terme.

Le Conseil d'Etat souligne toutefois que sa position ne constitue pas un refus de principe d'examiner, à terme, des mesures plus contraignantes, mais procède d'une exigence de sécurité juridique et de cohérence institutionnelle. Il préconise dès lors une approche prudente et progressive, consistant notamment à suivre attentivement l'évolution de la jurisprudence relative aux interdictions cantonales de produits et à encourager les démarches au niveau fédéral, telles que le lancement d'un écobilan comparatif, entre autres, à l'occasion du traitement de la résolution 1070, votée par le Grand Conseil le 28 août 2025, demandant à l'Assemblée fédérale *« d'interdire ou de taxer fortement les produits dont l'incinération crée particulièrement beaucoup de mâchefers ou augmente particulièrement leur toxicité lorsqu'un produit alternatif existe »*.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a organisé en 2021 une campagne de sensibilisation pour favoriser l'utilisation de litières végétales, supportée par le programme SIG éco21 qui subventionne la baisse de prix de la litière végétale auprès d'un grand distributeur bien connu des ménages. Avec cette campagne, la part de ventes de litières végétales a pu doubler, bien que la majorité des ventes auprès des autres distributeurs reste principalement en minéral. Le Conseil d'Etat envisage de relancer cette campagne à fin 2026 avec le canton de Vaud qui vient de se doter d'une loi environnementale ambitieuse.

Ainsi, le Conseil d'Etat n'entend pas déposer, en l'état, un projet de loi d'interdiction ou de taxation, tout en restant ouvert à réévaluer cette position à la lumière des développements juridiques et factuels à venir.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

Le président :

Thierry APOTHÉLOZ