

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

à l'interpellation de Mme la Députée Nicole Jufer et consorts du 11 mars 2008 sur l'application de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement et la loi vaudoise sur la gestion des déchets du 5 septembre 2006

RAPPEL

En novembre 2002, 59% des Vaudois ont balayé la loi vaudoise sur la gestion des déchets principalement parce qu'elle voulait introduire une taxe-poubelle contraignant les communes à financer, par une taxe, 70% au moins des coûts d'élimination des ordures ménagères.

Pour éviter cet écueil, la loi vaudoise de 2006 sur la gestion des déchets ne parle pas de taxe, mais fait référence à la loi fédérale sur l'environnement, qui définit la notion de pollueur-payeur (ou le principe de causalité) comme base possible pour l'introduction d'une taxe destinée à financer l'élimination des déchets : "Le détenteur des déchets assume le coût de leur élimination [...]" (art. 32, al. 1).

La loi fédérale laisse cependant une certaine marge de manœuvre sur cette question puisque son article 32a, al. 2, permet, en cas de risque écologique, de ne pas instaurer de taxe : "Si l'instauration de taxes couvrant les coûts et conforme au principe de causalité devait compromettre l'élimination des déchets urbains selon les principes de la protection de l'environnement, d'autres modes de financement peuvent être introduits."

La loi cantonale entrée en vigueur le 5 septembre 2006 fait donc référence, à son article 30, al. 1, au principe défini dans la loi fédérale : "Le coût de l'élimination des déchets est supporté par leur détenteur, conformément au droit fédéral", tout en imposant aux communes d'édicter un règlement communal sur la gestion des déchets (art. 11).

Dans ce but, le Service des eaux, sols et assainissement (SESA) a rédigé en date du 1er juillet 2007 un règlement communal type sur la gestion des déchets destiné aux communes. Or, ce règlement fait référence de manière incomplète à la loi fédérale et propose des modèles de taxe dont certains ne répondent vraisemblablement pas au principe de causalité.

En effet, le règlement type propose notamment une taxe forfaitaire (par individu ou par ménage) qui ne prend pas en compte la production réelle de déchets qui, on l'imagine bien, peut être très variable d'un ménage à l'autre. Ce modèle de taxe ne répond donc pas au principe du pollueur-payeur. Les autres modèles proposés sont la taxe au sac ou une taxe mixte entre taxe forfaitaire et taxe au sac.

Le règlement communal type proposé par le SESA pose les problèmes suivants :

- Il ne mentionne aucunement l'article 32a de la LFPE, qui permet d'introduire d'autres modes de financement, dont l'impôt, pour financer l'élimination des déchets (exception utilisée par le canton de Genève) ;*
- Tel qu'il est rédigé, les communes ont compris le règlement du SESA comme une obligation d'instaurer une taxe ;*
- Certaines sociétés d'élimination des déchets ont vite saisi l'intérêt de ce règlement-type. Elles le*

présentent comme des directives cantonales et l'utilisent pour imposer une taxe forfaitaire aux communes dont elles traitent les déchets.

Nous posons dès lors les questions suivantes :

- 1. Pourquoi le SESA a-t-il pris la liberté de publier, notamment sur son site Internet, un règlement communal type qui ne présente pas toutes les possibilités qu'offrent les lois cantonale et fédérale ?*
- 2. Le département concerné va-t-il apporter un correctif à ce règlement communal type et donner aux communes toutes les informations qui doivent être portées à leur connaissance pour élaborer leur règlement sur la gestion des déchets ou pour argumenter face aux sociétés d'élimination des déchets ?*
- 3. Le Numerus d'octobre 2007 montre une augmentation du taux de recyclage des déchets, qui est de 41% en 2006 alors qu'il était de 30% en 1994. La prise de conscience de la problématique environnementale et de la nécessité de trier les déchets est de plus en plus forte au sein de la population. Les communes ne doivent pas seulement taxer leurs habitants, mais bien proposer des structures de tri des déchets performantes. L'introduction d'une taxe n'a pas de sens si elle n'est pas accompagnée des mesures incitatives nécessaires.*

Préverenges, le 11 mars 2008

(Signé) Nicole Jufer et 23 cosignataires

REPONSE

1 REGLEMENTS COMMUNAUX SUR LA GESTION DES DECHETS

La mise en œuvre de la gestion des déchets entraîne des obligations spécifiques pour les communes et leurs habitants. L'article 94 de la loi sur les communes prévoit que ces obligations et les rapports de droit qui en résultent soient codifiés dans un règlement. Ce principe est repris à l'article 11 de la loi du 5 septembre 2006 sur la gestion des déchets (LGD), qui demande aux communes d'adopter un règlement sur la gestion des déchets soumis à l'approbation du département concerné (actuellement : Département de la sécurité et de l'environnement).

Afin de faciliter la tâche des communes, le Service des eaux, sols et assainissement (SESA) met à leur disposition et sur leur demande un règlement type, dont une première édition date de 1980 déjà. Ce texte a été adapté en 1993 et entièrement revu en 2003 ; il est régulièrement mis à jour depuis lors. Le règlement type n'a aucune valeur contraignante. Il constitue une référence, que chaque commune adapte à ses conditions et à ses objectifs.

2 PRINCIPES DE FINANCEMENT DE LA GESTION DES DÉCHETS

Les articles 32 et 32a de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) définissent les principes du financement de la gestion des déchets en Suisse :

- c'est au détenteur des déchets d'assumer le coût de leur élimination (principe de causalité ou du "pollueur-payeur") ;
- en ce qui concerne les déchets urbains, les cantons veillent à ce que les coûts d'élimination soient mis à la charge de ceux qui en sont à l'origine, et ce par le biais de taxes.

Le 2ème alinéa de l'article 32a LPE permet d'envisager un autre mode de financement si la mise en œuvre d'un dispositif conforme au principe de causalité compromet une élimination des déchets respectueuse de l'environnement. Cette clause de dérogation est réservée à des cas d'exception ; elle ne peut pas être invoquée comme règle générale. Son application suppose la démonstration préalable que la mise en œuvre du principe de causalité ait conduit à un échec sur le plan de la protection de l'environnement (par exemple : augmentation sensible des dépôts dans la nature ou de l'incinération illégale).

Ces principes sont détaillés dans la directive "Financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité" publiée en 2001 par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV, alors :

OFEFP). Ils ont notamment été confirmés par les représentants de l'Office fédéral de l'environnement qui ont participé à la séance du 31 mars 2006 de la Commission du Grand Conseil chargée d'examiner le projet de LGD.

Le financement par des taxes causales présente les principaux intérêts suivants :

- constituer un outil de financement assurant la couverture de tout ou partie des frais de gestion des déchets assumés par les communes ;
- garantir la transparence des coûts, de manière à mieux les maîtriser et à optimiser l'organisation communale ;
- favoriser la prise de conscience de ces coûts par la population, afin d'encourager des comportements plus respectueux de l'environnement (réflexion à l'achat, réutilisation, tri, etc.).

Plus du 75% de la population suisse vit dans une commune ayant introduit une taxe proportionnelle à la quantité de déchets (sac ou poids).

L'efficacité du système est établie : une étude conduite par la Confédération (cf. référence en fin de texte) a notamment mis en évidence une baisse des tonnages de déchets incinérables collectés par les services communaux de l'ordre de 30% pour les communes avec taxes directement proportionnelles à la quantité de déchets, ainsi qu'une réduction des coûts d'environ 20%. Seules 3% des personnes interrogées souhaitent l'abolition de la taxe après l'avoir expérimentée.

3 ETAT DE LA SITUATION DANS LE CANTON

Le financement de la gestion des déchets est une préoccupation de nombreuses communes. La LGD ne contient pas de dispositions d'application du droit fédéral en la matière et se borne à rappeler le principe d'un financement par le détenteur des déchets (art. 30). L'absence d'un système applicable de manière homogène dans le canton est souvent regrettée par les autorités communales car elle est source de disparités, de surcroît de travail, ainsi que de phénomènes tels que le "tourisme des déchets".

Un grand nombre de communes a entrepris de régler la question, que ce soit pour répondre à leurs propres besoins ou sous la pression de voisines. A ce jour (20 mai 08), 207 communes réunissant 225'000 habitants, soit la majorité des communes vaudoises et le tiers de la population, financent déjà au moins en partie la gestion de leurs déchets par le biais d'une taxe. 55 ont introduit une taxe directement proportionnelle à la quantité de déchets, combinée ou non à une taxe forfaitaire, 144 une taxe forfaitaire par habitant ou par ménage et 8 une autre taxe.

Certaines organisations régionales tentent de pallier le manque de dispositions cantonales et ont élaboré leur propre règlement type assorti d'un modèle de financement, sur la base du document proposé par le SESA. Il s'agit dans la plupart des cas d'entités constituées dans les "périmètres de gestion" apparaissant notamment aux articles 4 et 12 LGD et faisant l'objet de l'article 10 du règlement d'application de ce texte. Elles répondent ainsi au 2ème alinéa de l'article 12 LGD, qui prévoit que "les communes coordonnent leurs règles d'application et leurs activités liées à l'exécution de la loi, notamment dans le cadre des périmètres de gestion.". Ces organismes effectuent les tâches qui leur sont confiées par leurs communes membres et ne poursuivent pas d'intérêts particuliers en la matière.

4 REPONSE AUX QUESTIONS POSEES PAR L'INTERPELLATRICE

4.1 Question n° 1

"Pourquoi le SESA a-t-il pris la liberté de publier, notamment sur son site Internet, un règlement communal type qui ne présente pas toutes les possibilités qu'offrent les lois cantonale et fédérale ?"

Le règlement type, dont on rappelle qu'il s'agit d'un texte indicatif, reflète bien de manière complète les possibilités de financement. Il se fonde à cet égard sur les articles 32a de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) et 30 LGD, sur la jurisprudence et, plus particulièrement, sur la directive "Financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité" publiée

en 2001 par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV, alors : OFEFP).

Les modes de financement proposés par le règlement type sont :

- Combinaison d'une taxe directement proportionnelle à la quantité de déchets (sac, poids) et d'une taxe forfaitaire (modèle recommandé par la Confédération).
- Taxe directement proportionnelle à la quantité de déchets seule.
- Taxe forfaitaire par habitant et par ménage seule, dont le montant est adapté aux coûts effectifs de la gestion des déchets. Dans la mesure où cette taxe répartit entre les ménages les coûts effectifs de l'élimination des déchets qu'ils produisent eux-mêmes et que ces frais dépendent nécessairement de la quantité globale produite dans la commune, la taxe présente bien un lien de causalité. Cette appréciation est confirmée par un avis de droit cité dans la directive fédérale susmentionnée. Le règlement type signale toutefois explicitement que cette question n'a pas été tranchée par le Tribunal fédéral et qu'il subsiste donc une incertitude à ce sujet.

Par rapport aux buts visés par l'application de taxes, la taxe forfaitaire par ménage ou habitant utilisée seule constitue un outil de financement de bonne qualité prévisionnelle ; son introduction stimule la transparence des coûts et l'amélioration des performances de la commune. Même si l'effet est moins marqué qu'avec une taxe directement proportionnelle à la quantité de déchets, elle peut aussi contribuer à la prise de conscience des coûts de l'opération, des moyens de les réduire et de la nécessité de mieux préserver l'environnement, à condition que les autorités communiquent efficacement à son égard. Cette introduction peut constituer une 1ère étape avant la mise en œuvre d'une taxe appliquant de manière plus stricte le principe du pollueur payeur, notamment dans les communes où la Municipalité n'est pas sûre de maîtriser dans un premier temps tous les effets du système.

Selon les références citées plus haut, il n'existe pas d'autre dispositif conforme au droit fédéral. En effet, le financement par des taxes figurant au premier alinéa de l'article 32a LPE vaut pour tout le pays, même si la LGD de 2002 a été rejetée par le peuple et que le législateur n'a pas retenu de disposition d'application de ce principe lors de l'élaboration de la loi de 2006. La clause de dérogation prévue au 2ème alinéa de cet article ne peut pas être invoquée comme règle générale. Elle ne s'applique que si la mise en œuvre d'un système de financement conforme au principe de causalité compromet effectivement, expérience faite, une élimination des déchets respectueuse de l'environnement. La législation du Canton de Genève est à cet égard contraire au droit fédéral et ne peut pas être prise comme référence.

Ces éléments ont notamment été confirmés par les représentants de l'Office fédéral de l'environnement qui ont participé à la séance du 31 mars 2006 de la Commission du Grand Conseil chargée d'examiner le projet de LGD.

4.2 Question n° 2

"Le département concerné va-t-il apporter un correctif à ce règlement communal type et donner aux communes toutes les informations qui doivent être portées à leur connaissance pour élaborer leur règlement sur la gestion des déchets ou pour argumenter face aux sociétés d'élimination des déchets ?"

Le SESA tient régulièrement à jour le règlement type. Il continuera à lui apporter les modifications nécessaires, notamment selon l'évolution de la jurisprudence.

Les collaborateurs de ce service ont des contacts réguliers avec les autorités communales, notamment dans le cadre de rencontres régionales ou lors de l'examen des projets de règlement que les Municipalités leur soumettent. C'est l'occasion de compléter leur information et de préciser les prescriptions légales fondant les dispositions du règlement type, y compris la portée du 2ème alinéa de l'article 32a LPE.

Les "sociétés d'élimination des déchets" dont fait état l'interpellatrice sont très probablement les

organismes de coordination constitués par les communes de plusieurs périmètres régionaux de gestion des déchets. Comme relevé plus haut, ces entités exécutent les tâches qui leur sont confiées par leurs membres et n'ont pas d'intérêt particulier dans ce domaine. Tout comme le règlement cantonal, le document type régional n'a pas de caractère impératif. Les communes restent parfaitement libres de reprendre ou non ses dispositions, dans le cadre défini par la législation.

4.3 Question n° 3

"Le Numerus d'octobre 2007 montre une augmentation du taux de recyclage des déchets, qui est de 41% en 2006 alors qu'il était de 30% en 1994. La prise de conscience de la problématique environnementale et de la nécessité de trier les déchets est de plus en plus forte au sein de la population. Les communes ne doivent pas seulement taxer leurs habitants, mais bien proposer des structures de tri des déchets performantes. L'introduction d'une taxe n'a pas de sens si elle n'est pas accompagnée des mesures incitatives nécessaires."

Le taux de recyclage dans les communes a augmenté de manière spectaculaire au cours des années 90. Depuis, il stagne toutefois autour de 40-42 %. Le Plan cantonal de gestion des déchets adopté le 26 mai 2004 par le Conseil d'Etat vise un taux de 60 % à l'horizon de planification 2020-25 (taux intégrant les déchets recyclés par les entreprises). L'atteinte de ce but demandera de mettre en œuvre toutes les mesures disponibles, dont l'introduction de taxes causales constitue un des éléments. Comme le relève l'interpellatrice, il est aussi essentiel que les communes se dotent d'une organisation efficace de la collecte séparée des déchets recyclables et qu'elles veillent de manière soutenue à l'information et à la sensibilisation de leurs administrés (population et entreprises).

Pour leur part, le SESA et les organismes régionaux s'efforcent de donner aux communes et à la population des informations adéquates et pratiques sur la limitation et le tri des déchets, à l'image de la campagne conduite dans les écoles depuis plusieurs années. Le délai pour l'octroi de subventions cantonales à l'étude et à la construction des déchèteries communales a été prolongé de 5 ans lors de l'adoption de la LGD de 2006. Cette mesure contribuera certainement à la mise en place d'une infrastructure de tri des déchets efficace et accessible à tous.

Les communes les plus performantes sont très certainement celles qui utilisent l'ensemble des instruments à disposition de manière décidée et cohérente. L'analyse des statistiques communales 2006 fait apparaître l'effet important de la taxe et confirme les tendances observées dans le cadre de l'étude fédérale citée plus haut :

- la production moyenne de déchets incinérables annoncée pour cette année par les 48 communes ayant introduit une taxe directement proportionnelle à la quantité de déchets est de 216 kg par habitant (moyenne VD : 299 kg) ;
- le taux de recyclage des déchets y atteint 52 % (moyenne VD : 41 %) ;
- le coût de l'élimination des déchets (rubrique 45 du plan comptable communal) s'y élève à 152 francs par habitant (moyenne VD : 163 francs).

Dans les années qui suivent l'introduction de telles taxes, on observe dans les communes concernées une baisse de la quantité de déchets incinérables collectés par les services communaux de l'ordre de 20 à 50%, alors que le taux de recyclage augmente de près de 20%.

5 CONCLUSIONS

Le principe d'un financement de la gestion des déchets urbains par des taxes causales voulu par l'article 32a de la loi fédérale sur la protection de l'environnement s'applique à l'ensemble du pays.

Le règlement type sur la gestion des déchets mis à la disposition des communes fonde ses propositions en la matière sur les dispositions légales en vigueur, sur la jurisprudence et, plus particulièrement, sur une directive publiée en 2001 par l'Office fédéral de l'environnement. Le document est régulièrement adapté à l'évolution des connaissances techniques et des déterminations juridiques.

L'introduction de taxes doit être accompagnée de mesures incitatives telles que la mise en place d'une infrastructure de tri efficace et l'information soutenue des administrés. La mise en œuvre coordonnée de ces instruments sera très certainement nécessaire pour atteindre le taux de recyclage de 60% visé par le Plan cantonal de gestion des déchets.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat précisera sa stratégie relative aux taxes en matière de gestion des déchets soit à l'occasion de sa réponse à la motion Bally, déposée le 11 juin 08, soit par le biais d'un rapport ad'hoc du Conseil d'Etat dans l'hypothèse où la motion ci-dessus ne serait pas prise en considération.

6 REFERENCES

- Directive "Financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité", Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, 2001
- Le taxe au sac, vue par la population et les communes, Cahier de l'environnement N° 357 Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, 2003
- Service cantonal de recherche et d'information statistiques : Statistiques communales des finances et de la production de déchets

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 25 juin 2008.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean