

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Anne Decosterd – Que fait le canton et notamment la DGE pour harmoniser la récolte des déchets ?

1 RAPPEL DE L'INTERPELLATION

La taxe au sac est appliquée avec succès par la très grande majorité des communes vaudoises depuis 2013, conformément à la loi cantonale sur la gestion des déchets (LGD). Cette dernière stipule que les communes adoptent un règlement sur la gestion des déchets (art. 11) et qu'elles financent les coûts d'élimination des déchets urbains par le biais de taxes (art. 30a). Le Conseil d'Etat est par ailleurs chargé d'assurer la mise en conformité des règlements communaux avec la loi (art. 39a).

Indépendamment du cas particulier de non-respect de la législation cantonale sur la taxe au sac par la commune de Mauborget, il y a lieu de s'interroger sur le rôle du DTE dans les différents organes de récolte des déchets selon la LGD.

Ceci nous amène à poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Combien de temps en moyenne a-t-il fallu à la DGE pour valider les règlements communaux ?*
- 2. Combien de règlements communaux ont été refusés ? et pour quelles raisons ?*
- 3. Y a-t-il une volonté de la part de la DGE de contraindre les communes qui font de la résistance à la LGD ? et pour quelles raisons ?*
- 4. Quel suivi est fait par la DGE / DTE dans la mise en application de la LGD ?*
- 5. Quelles sont les propositions que le DTE a apportées pour tenter d'harmoniser la récolte des déchets sur l'ensemble du territoire vaudois ? avec quels succès ou échecs et pour quelles raisons ?*
- 6. Plus globalement la DGE / DTE estime-t-elle que son action, dans la mise en œuvre de la LGD, est-elle un succès absolu ? et pour quelles raisons ?*

Lausanne, le 23 août 2016

Anne Decosterd

2 REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

2.1 Remarques préliminaires

Le Tribunal fédéral (ci-après : TF) s'est prononcé le 4 juillet 2011 sur un recours concernant le règlement sur la gestion des déchets de la commune de Romanel-sur-Lausanne. Dans son arrêt, il précise notamment que, pour être conforme aux dispositions fédérales en la matière, le dispositif de financement appliqué par les communes doit comprendre au moins une taxe directement proportionnelle à la production individuelle de déchets. Celle-ci peut être perçue selon le volume ("taxe au sac") ou le poids des ordures ménagères. Le TF a également stipulé que les communes ne pouvaient plus se prévaloir d'un délai de mise en application car les dispositions de référence ont été introduites à l'article 32a de la loi fédérale sur la protection de l'environnement en 1997 déjà. Le Grand Conseil a fixé des modalités d'application de ces dispositions dans la modification de la loi vaudoise sur la gestion des déchets (ci-après : LGD) adoptée le 3 juillet 2012.

En 2011, une soixantaine de communes vaudoises répondait aux exigences légales telles que précisées par le TF. Les autres étaient tenues d'introduire un mode de financement conforme au principe de causalité et de lui donner un fondement légal en adaptant leur réglementation. Dans une correspondance expédiée aux communes le 9 septembre 2011, la Direction générale de l'environnement (DGE, alors : SESA) a détaillé le contenu et les conséquences de l'arrêt du TF précité. Il a également invité les autorités communales à mettre leur réglementation et leurs pratiques en conformité avec la loi. Cette exigence a été rappelée par une seconde circulaire envoyée le 12 septembre 2012. La DGE a encore mis à disposition un

règlement type, largement utilisé, participé à des séances d'information et répondu à de nombreuses demandes de renseignements.

Une fois l'arrêt du 4 juillet 2011 et ses considérants connus, plusieurs organismes chargés de coordonner la gestion des déchets à l'échelle régionale ("périmètres") ont entrepris d'appuyer leurs communes membres dans la révision de leur réglementation, en collaboration avec la DGE. En région lémanique, ils leur ont proposé un dispositif régional de taxe sur les sacs à ordures (sacs "Trier c'est valoriser"), à l'instar de celui existant depuis 2008 dans le périmètre Nord.

En prévision de l'ampleur de la tâche, la division en charge du dossier et le Secrétariat général du Département du territoire et de l'environnement se sont organisés courant 2012 afin d'être en mesure de régler la procédure d'approbation des règlements dans les meilleurs délais. C'est ainsi que, depuis mi-2012, 224 projets ont fait l'objet de l'examen préalable proposé aux communes (jusqu'à 15 par semaine), alors que 264 nouveaux textes ont été approuvés par la Cheffe du département (jusqu'à 27 par semaine).

L'évolution de la situation au cours des quatre dernières années a été la suivante :

	31.12.12	31.12.13	31.12.14	31.12.15	31.10.16
Communes avec taxe proportionnelle à la quantité de déchets (sac, poids)	64	238	306	312	313
<i>Nombre de communes VD</i>	326	318	318	318	316

Des instruments de suivi des dossiers ont été mis en place afin de garantir leur avancement. Ceci a permis à la DGE d'avoir en tout temps connaissance de l'état précis de la mise en conformité des règlements communaux. Outre le traitement des dossiers, elle a rappelé les communes retardataires à leurs obligations. Elle a régulièrement mis à jour le règlement type proposé aux communes et rédigé, en février 2015, une "Notice sur le financement de la gestion des déchets selon le principe de causalité" à l'intention des Municipalités. Ce document précise les principes, les conditions et les constituants du système à mettre en œuvre, notamment en fonction des expériences réalisées et de la jurisprudence. Il fournit également des éléments de réponse à des questions fréquemment posées. Bien accueilli par les régions et les communes, une 2^{ème} version a été mise à disposition en juin 2015. Une nouvelle adaptation est prévue pour le début 2017.

Enfin, il convient de préciser que la collecte et, de manière plus générale, l'élimination des déchets sont des tâches confiées aux communes par l'article 14 LGD. Celles-ci peuvent les déléguer à des organismes indépendants (publics ou privés), conformément à l'article 15 LGD. Le département n'intervient donc pas dans "les différents organes de récolte des déchets" cités par l'interpellatrice.

2.2 Réponses aux questions posées

- *Combien de temps en moyenne a-t-il fallu à la DGE pour valider les règlements communaux ?*

Depuis 2012, la DGE (alors : SESA) a examiné 224 projets de règlements sur la gestion des déchets, dans le cadre de l'examen préalable proposé aux communes. 185 ont été traités en moins d'une semaine, 28 en moins de 2 semaines et 10 en moins d'un mois. Un seul cas a demandé un peu moins de 2 mois. (NB : temps entre la réception par la DGE et l'envoi de la réponse à la commune).

Depuis cette même année, le Département a approuvé 264 règlements. 169 l'ont été en moins d'une semaine, 74 en moins de 2 semaines et 21 en moins d'un mois. (NB : temps entre la réception du règlement et son approbation par la cheffe du Département après vérification par la DGE).

- *Combien de règlements communaux ont été refusés ? et pour quelles raisons ?*

L'examen préalable effectué pour la majorité des règlements a permis de régler une bonne part des questions posées et de vérifier la validité des textes soumis aux législatifs communaux. En conséquence, le Département n'a eu à refuser que trois règlements remis pour approbation, en raison de l'illégalité de certaines dispositions (absence de taxes forfaitaires, montant maximum des taxes forfaitaires non précisé, limitation du taux de couverture par les taxes).

- *Y a-t-il une volonté de la part de la DGE de contraindre les communes qui font de la résistance à la LGD ? et pour quelles raisons ?*

La démarche appliquée par la DGE, avec information préalable, production de textes explicatifs, mise à disposition d'un interlocuteur pour renseigner les communes et examiner leurs projets, complétée par des rappels aux retardataires, a permis de mettre en place un dispositif de financement conforme aux dispositions légales dans la grande majorité des communes du canton. Fin 2016, trois communes n'ont pas encore introduit de taxe proportionnelle à la quantité de déchets. Saint-Oyens dispose d'un règlement conforme aux dispositions légales et annonce la prochaine introduction d'une taxe au poids. Le législatif de Bussy-Chardonney a adopté un texte avec taxe au sac dans sa séance du 9 novembre 2016, avec mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2017. Seule Mauborget a fait part de sa volonté de ne pas introduire de taxe proportionnelle à la

quantité de déchets. Le Conseil d'Etat l'a dernièrement sommée de se mettre en conformité.

Le Conseil général de Mauborget a accepté, le 9 décembre 2016, un nouveau règlement sur la gestion des déchets introduisant une taxe perçue selon le poids des ordures ménagères. Ce texte sera prochainement soumis à l'approbation du Département du territoire et de l'environnement, qui en vérifiera la conformité légale.

- Quel suivi est fait par la DGE / DTE dans la mise en application de la LGD ?

Dans le domaine du financement de la gestion des déchets et de la mise en conformité des règlements communaux, la DGE suit en permanence l'évolution des projets communaux qui lui sont soumis. Elle tient à jour le règlement communal type et a produit un document de synthèse sur les modalités du financement conforme au principe de causalité. Elle a rappelé les retardataires à leurs obligations. Elle a sollicité la collaboration du Corps préfectoral pour l'examen des comptabilités communales, en vue notamment du contrôle de l'application des dispositions de l'article 30a LGD.

- Quelles sont les propositions que le DTE a apportées pour tenter d'harmoniser la récolte des déchets sur l'ensemble du territoire vaudois ? avec quels succès ou échecs et pour quelles raisons ?

Les communes sont chargées d'organiser l'organisation de la collecte séparée des déchets recyclables depuis la mise en vigueur de la première version de la LGD (1990) et l'adoption du premier plan cantonal de gestion des déchets (1993). 250 déchèteries desservant 303 communes ont ainsi été implantées dans le canton (état le 31.10.2016). Certaines ont complété leur dispositif de collecte séparée par des tournées porte-à-porte ou des équipements de proximité tels que des écopoints. Le canton dispose ainsi d'un vaste réseau d'infrastructures publiques de tri des déchets, complété par les dispositifs de reprise installés par les commerces.

Le département a soutenu la mise en place de cette organisation, notamment par le suivi des projets communaux depuis leur conception jusqu'à l'aboutissement des procédures d'autorisation. La réalisation des déchèteries est soutenue par des subventions cantonales, avec un terme prolongé au 31.12.2016. Dans la plupart des régions du canton, l'organisme de coordination constitué à l'échelle des périmètres régionaux a participé à la mise en place de l'infrastructure, de même qu'à celle de certaines filières.

L'article 13 de la nouvelle ordonnance fédérale sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, demande aux cantons de veiller à ce que les fractions valorisables des déchets urbains, tels le verre, le papier, le carton, les métaux, les déchets verts et les textiles, soient autant que possible collectés séparément et fassent l'objet d'une valorisation matière ; les déchets spéciaux des ménages doivent être collectés et éliminés séparément, exigence figurant également à l'article 20 LGD.

L'équipement installé par les communes permet de trier ces catégories de déchets et répond ainsi à l'exigence légale. Certaines étendent leurs prestations en organisant la récolte d'autres matériaux tels qu'appareils électriques et électroniques usagés, bouteilles en PET ou autres matières plastiques. A cet égard, il convient de rappeler que ce sont les communes qui sont chargées d'organiser la collecte séparée des déchets recyclables, en application de l'article 14, al. 2 LGD. Elles disposent donc d'une marge de manœuvre importante, une fois les conditions de base fixées à l'article 13 OLED respectées. Certaines différences dans l'offre de tri subsistent donc, notamment selon la taille et les caractéristiques de la commune, ses besoins, les filières en place dans la région, le degré de prestations désiré par la population et l'importance des moyens financiers que la commune choisit de consacrer au tri – qui ont une incidence directe sur les coûts de l'opération et donc le montant des taxes.

- Plus globalement la DGE / DTE estime-t-elle que son action, dans la mise en œuvre de la LGD, est-elle un succès absolu ? et pour quelles raisons ?

) Fin décembre 2016, 3 communes n'ont pas encore introduit de taxe proportionnelle à la quantité de déchets, mais sont désormais en passe de le faire ; huit autres ne perçoivent pas de taxe forfaitaire et n'atteignent donc pas l'objectif fixé en matière de couverture des coûts. Elles ne représentent qu'une petite minorité des 316 communes vaudoises. La DGE est en contact avec plusieurs d'entre elles, qui ont entrepris de mettre leur règlement en conformité. Ces quelques particularités ne constituent pas des cas uniques en Suisse : par exemple, la commune de Spreitenbach (11'300 habitants) n'a toujours pas de taxe proportionnelle à la quantité, alors que le canton d'Argovie l'a imposée bien avant Vaud.

L'introduction de la taxe a eu un effet spectaculaire sur les flux de déchets et sur leur répartition. Entre 2012 et 2015, les déchets incinérables collectés par les communes ont diminué de 266 à 177 kg par habitant et par an, alors que le Plan cantonal de gestion des déchets adopté en 2004 par le Conseil d'Etat fixait un objectif de 243 kg à l'horizon 2020. Le taux de collecte séparée ("taux de recyclage") s'est, quant à lui, élevé jusqu'à 57 % (objectif 2020 : 60 %).

Une évolution importante a ainsi été réalisée depuis 2012, lorsque seule une soixantaine de communes avait introduit une taxe au sac ou au poids. La DGE y a contribué conformément à ses responsabilités légales.

Si les objectifs quantitatifs sont atteints ou en voie de l'être, l'introduction de la taxe s'est accompagnée d'une nette dégradation de la discipline de tri, notamment en région urbaine, et de celle de la qualité des matériaux collectés séparément. Selon les indications de recycleurs, ce phénomène affecte en particulier les bouteilles de PET, les papiers-cartons et, de manière particulièrement marquée, les déchets organiques destinés au compostage ou à la production

de biogaz. La présence de plastiques et autres indésirables dans les produits du recyclage est susceptible de mettre en péril la filière elle-même.

Même si ces effets négatifs de l'incitation financière de la taxe au sac sont bien connus et constatés de manière générale dans les cantons appliquant la mesure, ils traduisent la difficulté des collectivités publiques à ramener son impact effectif, soit environ deux francs par semaine pour un ménage de 4 personnes, à de justes proportions.

La mise en place d'instruments de financement conformes au principe de causalité ne constitue qu'un des instruments à utiliser en vue de l'atteinte du but majeur de la stratégie de gestion des déchets définie à l'échelle nationale, qui est la préservation des ressources. Le cycle des déchets se poursuit au-delà du conteneur et leur valorisation peut être sérieusement affectée par ce que l'on y dépose. Il convient dès lors d'accentuer les efforts de sensibilisation en faveur du respect de l'espace public et de la qualité du tri. La collaboration de toutes les parties concernées est requise dans l'exécution de cette tâche. Dans ce cadre, la DGE a invité des représentants des communes, des régions, ainsi que des entreprises de recyclage et de transport à deux tables rondes, tenues début 2016, sur le thème de la qualité du tri. L'objectif est d'élaborer un catalogue de recommandations, qu'il est prévu de mettre à jour selon les expériences réalisées par chacun. Cette tâche sera exécutée dans le cadre de l'application de la mesure DU.1 "Finaliser et adapter le dispositif de tri et de recyclage des déchets urbains" qui figure dans le nouveau plan cantonal de gestion des déchets adopté le 2 novembre 2016 par le Conseil d'Etat.

Au vu de ce qui précède, parler de "succès absolu" dans l'application des nouvelles dispositions de la LGD ne serait guère pertinent. Malgré l'importance des résultats obtenus, il s'agit en effet d'un chantier ouvert nécessitant encore de sérieux engagements, de la part des autorités, mais aussi de la population, pour être mené à bien.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 14 décembre 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean