

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner les objets suivants :**

- **Préavis du Conseil d'Etat au Grand conseil sur l'initiative législative Philippe Cornamusaz et consorts au nom des groupes Alliance du centre, Radical, UDC, Libéral et Verts visant à introduire le concept de pollueur-payeur pour l'enlèvement des ordures ménagères**
- **Initiative législative Philippe Cornamusaz et consorts au nom des groupes Alliance du centre, Radical, UDC, Libéral et Verts visant à introduire le concept de pollueur-payeur pour l'enlèvement des ordures ménagères**

1. Préambule

La commission nommée pour étudier cet objet s'est réunie les 13 janvier et 16 mars 2012 à la Salle de Conférences N° 403 du DSE, Place du Château 1 à Lausanne.

Elle était composée de Mmes et MM Pascale Manzini, Florence Golaz, Michèle Gay Vallotton, Isabelle Chevalley (remplacée en deuxième séance par Régis Courdesse), Jean-Luc Chollet, Jean-Marc Sordet, Raphaël Mahaim, Philippe Grobéty (remplacé en deuxième séance par Martine Fiora-Guttman), Yves Ferrari, Jean-Michel Dolivo, Grégory Devaud, Philippe Cornamusaz ainsi que Claudine Wyssa, confirmée dans son rôle de présidente.

Assistaient également aux séances : Mme Jacqueline de Quattro (Chef du département DSE), M. Jean-François Jatton (chef du Service des eaux sols et assainissement – SESA), M. Etienne Ruegg (ingénieur division sols, carrières et déchets au SESA).

M. Jérôme Marcel a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions vivement.

2. Point de la situation

M. le député Cornamusaz a déposé son initiative visant à introduire le concept de pollueur-payeur pour l'enlèvement des ordures ménagères en janvier 2010 au nom des groupes Alliance du Centre, Radical, UDC, Libéral et Verts. A cette époque on savait que les communes devaient mettre en place une réglementation et prévoir la perception d'une ou plusieurs taxes. L'initiative avait pour but de pousser le Conseil d'Etat à émettre des dispositions fixant un cadre cantonal. En effet, il semblait que de nombreuses municipalités et de nombreux syndicats auraient préféré une solution cantonale.

L'arrêt prononcé le 4 juillet 2011 par le Tribunal fédéral à propos du règlement sur la gestion des déchets de la commune de Romanel-sur-Lausanne constitue un événement majeur dans ce débat. Il précise les conditions d'application du droit fédéral en la matière et réduit très fortement la marge d'interprétation de ces dispositions. A savoir :

- Les communes ont à financer la totalité des frais liés à la gestion des déchets urbains au moyen de taxes.
- La taxe doit être fonction du type et de la quantité des déchets produits et avoir un effet incitatif.

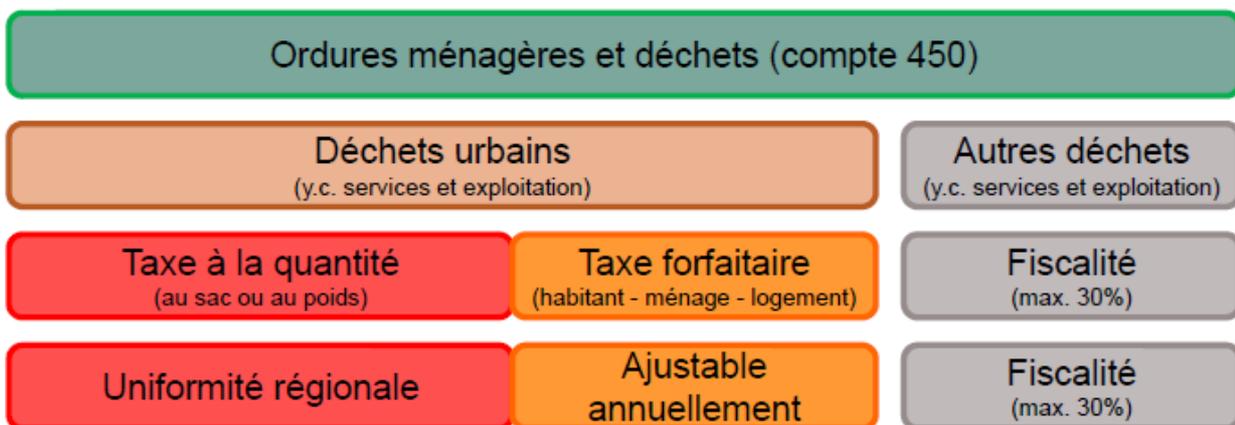
- Un dispositif ne comprenant qu'une taxe forfaitaire seule est illégal.
- En revanche, le TF admet la combinaison d'une taxe individuelle fonction de la quantité de déchets (taxe au sac ou au poids) avec une taxe de base.
- Le recours au revenu de l'impôt n'est admis que pour financer les frais de l'élimination de déchets autres que déchets urbains, tels que déchets de voirie ou déchets spéciaux des ménages, qui seraient inclus dans la comptabilité tenue par la commune.
- La mise en œuvre du système est à faire sans délai. En effet, l'article 32a LPE est entré en vigueur le 1er novembre 1997. Le délai de 3 à 5 ans, admissible dans la pratique pour la mise en œuvre d'une disposition légale, est donc largement dépassé. Les cantons, respectivement les communes, ne disposent plus d'aucune latitude sous cet angle. Quelle que soit la loi votée, il n'y aura donc pas de délai transitoire.

En résumé cet arrêt est donc très clair : il exige que les communes mettent en place des taxes concernant l'élimination des ordures, à savoir une taxe dite proportionnelle (taxe au sac ou taxe au poids) qui peut être complétée par une taxe forfaitaire. La taxe forfaitaire seule n'est pas conforme à la volonté du législateur fédéral.

Dans le canton, la mise en œuvre des dispositions introduites en 1997 aux articles 32 et 32a de la loi fédérale sur la protection de l'environnement progresse également, avec plus de huitante communes qui l'ont déjà introduit. En effet plusieurs régions du canton ont entrepris de proposer un modèle de financement homogène à leurs communes. Un tel dispositif est en application depuis 2008 dans le Nord vaudois. Lausanne-Région s'y est attelée depuis la publication de l'arrêt du TF, en relation avec les organismes représentatifs des périmètres Ouest et La Côte, qui réunissent ensemble près de 170 communes. L'objectif est de mettre au point un concept d'ici à avril 2012, afin que les communes puissent élaborer leur propre règlement et le mettre en vigueur dès le 1^{er} janvier 2013.

3. Définitions

A cet effet, il s'agit ici de bien préciser ce dont on parle grâce au graphique ci-dessous (mis à disposition par Lausanne Région, élaboré dans le cadre de son travail avec les périmètres de gestion et les communes).



Le schéma définit sous forme graphique les différents types de déchets, notamment les déchets urbains, terme utilisé dans la nomenclature plutôt que déchets ménagers. Il indique également clairement quelle part de l'élimination des déchets et ordures peut être couverte par la fiscalité : seuls les « autres déchets », ceux qui ne sont pas produits par les ménages ou les entreprises, les déchets de voirie par exemple. Il laisse enfin apparaître la part relative entre la taxe à la quantité (proportionnelle) et la taxe forfaitaire qui peut varier fortement d'une commune à l'autre.

4. Position du Conseil d'Etat

Aux yeux du Conseil d'Etat, le jugement du Tribunal fédéral a l'avantage de préciser de manière claire les conditions dans lesquelles les communes peuvent taxer leurs citoyens pour les inciter à une saine gestion de leurs déchets et précise dans quelles mesures on peut recourir à quelle taxe et quelles sont les combinaisons possibles. Les modalités de mise en œuvre du principe de causalité en matière de financement de la gestion des déchets sont donc clarifiées. Il serait dès lors superflu aux yeux du Conseil d'Etat d'inscrire cette jurisprudence qui s'applique directement dans une loi.

Vu le cadre où les communes ont à maintes reprises affirmé leur volonté de pouvoir mener elles-mêmes dans le respect de la loi et de la jurisprudence leur gestion communale, le CE a préféré informer clairement les communes, leur fournir des modèles, leur rappeler qu'elles doivent le faire rapidement.

5. Travaux de la commission

Les travaux de la commission ont eu lieu en deux temps. Le document de base sur lequel la commission a planché est un projet de décret que nous a fourni le Secrétariat général du Grand Conseil qui reprend mot pour mot les articles proposés par l'Initiative Cornamusaz.

Lors de la première séance la commission a cherché à trouver une réponse au souci d'un certain nombre de commissaires d'introduire le principe de taxes « anti-sociales ». Les membres de la commission opposés à l'introduction de taxes sont mis face à l'obligation de suivre les conclusions du Tribunal Fédéral. La variante proposée par le Conseil d'Etat, à savoir ne pas légiférer au niveau cantonal et se baser uniquement sur les dispositions fédérales, pourrait être une solution qui éviterait d'imposer des solutions aux communes. La majorité de la commission considérant que l'arrêt du Tribunal fédéral doit être suivi et que le canton doit se doter d'une législation allant dans ce sens, opte pour le traitement du texte de l'initiative. Elle estime que le canton doit marquer politiquement sa volonté et donner une direction dans laquelle les communes peuvent avancer. Les questions d'allègements en faveur des familles, sous de multiples formes différentes, sont à laisser à l'appréciation des communes. Par ailleurs la spécificité des communes à vocation touristique est largement débattue. La séance est interrompue suite au dépôt d'un nouveau projet de texte à propos duquel des contrôles juridiques doivent être effectuées par le département.

Entre les deux séances, une nouvelle variante de texte est communiquée à l'ensemble des commissaires.

Lors de la deuxième séance, la commission entend les arguments du Conseil d'Etat et de son service juridique à propos des variantes de texte déposées. Elle est également mise au courant de l'évolution du dossier sur le terrain. La cheffe du DSE constate que Lausanne-Région propose à ses 29 communes membres de s'associer à la mise en place d'un dispositif de financement causal de l'élimination des déchets. Ce projet a été présenté aux communes de l'association lors de trois séances qui ont eu lieu dans le courant de janvier. Lausanne que l'on attendait impatientement est partie avec 29 autres communes pour trouver une solution. Les organismes chargés de coordonner la gestion des déchets dans le centre du canton (Valorsa, 101 communes) et sur la Côte (Sadec, 60 communes) ont rejoint le mouvement. Six séances d'explication ont été organisées à l'intention des communes par Valorsa, deux par Sadec. Les communes de la Riviera ont également entrepris une réflexion à ce sujet. La démarche, relève la cheffe du DSE, est donc spontanément lancée. L'objectif maintenant est de proposer aux communes un modèle homogène de financement de la gestion des déchets, selon le principe de « un sac, une couleur, un prix », à l'instar de ce qui se fait dans le nord du canton depuis 2008. Le dispositif sera mis au point d'ici la fin du mois de juin 2012. Les communes devraient disposer des éléments leur permettant d'adopter leur règlement sur la gestion des déchets dans la deuxième moitié de l'année, avec mise en œuvre début 2013. Il en ressort que la mise en application du dispositif de financement de la gestion des déchets conforme

aux prescriptions du droit fédéral va bon train, avec une coordination assurée à l'échelle des régions. Le Conseil d'Etat maintient donc sa conviction qu'une législation cantonale n'est pas nécessaire.

La commission obtient encore la confirmation formelle du service juridique sur l'interprétation de l'arrêt du TF, notamment sur le fait que l'impôt ne peut servir qu'à financer l'élimination de déchets non urbains. Ce 30% laissé par la jurisprudence n'est toléré que si la comptabilité ne permet pas de distinguer entre les déchets urbains et non urbains, ce 30% étant une limite supérieure. L'élimination des déchets urbains selon la jurisprudence doit être financée par deux types de taxes, l'une forfaitaire qui est sensée couvrir les frais fixes incompressibles d'élimination des déchets urbains, la deuxième variable, sensée couvrir les frais variables, liés à la quantité de déchets produits.

Au vote, **la commission décide par 7 voix contre 6 de traiter le texte de l'initiative** plutôt que le nouveau texte déposé suite à la première séance.

6. Examen du texte – amendements

Article 30bis (nouveau)

Titre de l'article

Un amendement est déposé au titre pour utiliser le terme en usage dans la législation fédérale et cantonale, à savoir « déchets urbains » et non pas « déchets ~~ménagers~~ ».

Toujours au titre, un second amendement est proposé, soit mettre « taxes » au pluriel.

Au vote les deux amendements sont acceptés à l'unanimité. Ces modifications de terme sont reportées dans l'ensemble du texte.

Alinéa 1

La proposition suivante d'alinéa 1 est discutée :

Le département en charge de la gestion des déchets soutient et conseille les communes dans l'élaboration de leur règlement sur l'élimination des déchets.

L'amendement n'est pas formellement déposé, cette question étant une évidence et ne méritant pas une inscription formelle dans la loi.

Alinéa 2

Un amendement est déposé demandant de fixer le pourcentage minimal de la taxe proportionnelle à 40% plutôt que 50%.

En effet 40% est déjà un objectif difficile à atteindre pour certaines communes. C'est le taux moyen auquel les communes du canton de Zurich arrivent. A Lausanne on parle de couvrir 35% à 37% avec la taxe au sac ; 50% seraient impossible à atteindre. Ce taux de 40% permet de fixer un prix du sac uniforme tout en laissant une marge de manœuvre à chaque commune par le biais de la taxe forfaitaire. Il s'agit d'un système incitant les communes à faire des économies, à être plus actives sur le marché des déchets pour diminuer leurs coûts et augmenter la part financée par la taxe au sac. Si un système de collecte et de recyclage fonctionne bien dans une commune, on assistera à une diminution de la taxe forfaitaire. Il y a une sorte de double incitation à bien trier : cela diminue le nombre de sacs et au niveau de la commune et va faire baisser la taxe forfaitaire également. Par rapport au taux de 40% de taxe proportionnelle, descendre en dessous de ce seuil reviendrait à autoriser les communes à prélever une taxe forfaitaire plus élevée, ce qui est le pire modèle car il n'incite pas. Il en ressort que fixer un seuil est important et qu'il faut bien évaluer quel est ce seuil.

Au vote la commission adopte cet amendement par 11 oui et 2 abstentions.

Alinéa 2bis (nouveau)

Un amendement pour un nouvel alinéa 2bis est déposé sous la forme suivante :

L'équivalent du produit total des taxes perçues par une commune en vertu du chiffre 2 est restitué par la commune à chacun de ses habitants, à parts égales.

Les membres de la commission qui soutiennent cet amendement pensent que c'est une forme de rabais d'impôt, de ristourne, qui serait restituée à part égale aux habitants. Elle est extrêmement incitative dans la mesure où ceux qui produisent peu de déchets peuvent y gagner, alors que pour ceux qui produisent beaucoup de déchets il y aurait une différence entre leur ristourne et ce qu'ils ont payé en taxe proportionnelle. Pour les autres commissaires, les communes qui passent à une taxe au sac doivent avoir la liberté de baisser leurs impôts et de restituer cette somme d'une manière ou d'une autre, de la façon qu'elles décideront elles-mêmes.

L'amendement est refusé par 7 non contre 6 oui.

Alinéa 3

Constatant que dans les faits les communes mettent pour la plupart en place des mesures d'accompagnement en faveur des familles, et relevant que celles qui n'ont pas encore prévu de tels mécanismes devraient le faire, un député propose que l'on remplace la formule potestative « peuvent prévoir » par la formule « prévoient », et dépose un amendement dans ce sens. Il s'agit de laisser l'autonomie des communes quant aux modalités, mais de s'assurer qu'elles prennent des mesures.

Au vote cet amendement est adopté par 10 oui, 2 non et 1 abstention

Un autre amendement est déposé visant à remplacer « mesures d'accompagnements » par « allègements », un terme mieux adapté.

Au vote cet amendement est adopté par 8 oui et 5 abstentions.

Alinéa 4 (nouveau)

Un député estime qu'il faut laisser aux communes ayant beaucoup de résidences secondaires la possibilité de financer l'élimination des déchets par plus de 60% de taxes forfaitaires afin de tenir compte de leur situation spécifique. Cependant ce qui est déterminant n'est pas la proportion des résidences secondaires, mais les variations de la population. Si on se réfère à la jurisprudence du TF, ce critère peut être utilisé car il est nécessaire pour ces communes d'avoir des infrastructures permettant de faire face à des besoins dépassant en haute saison largement ceux de la population résidente. Cela justifie dès lors des niveaux de taxes forfaitaires plus élevés.

L'amendement suivant est donc déposé : Le département en charge peut accorder des dérogations aux communes qui ne peuvent atteindre les objectifs de l'alinéa 2 à cause d'une forte variation saisonnière de la population

Au vote, cet amendement est accepté par 11 oui et 2 abstentions.

Par 10 oui et 3 abstentions, l'article 30bis tel qu'amendé est adopté par la commission.

Art. 39 bis (nouveau)

La formulation de cet article dans le texte de l'initiative est contraire au droit fédéral, surtout depuis l'arrêt du Tribunal fédéral, il n'y a en effet plus de délai possible pour mettre en œuvre les dispositions prévues dans la LPE.

A l'unanimité de ses membres, la commission renonce donc à travailler sur la formulation « Les communes doivent mettre leur règlement en conformité avec l'article 30bis (nouveau) dans un délai de 2 ans à partir de son entrée en vigueur ».

Une nouvelle formulation de l'article est proposée : Le Conseil d'État s'assure de la mise en conformité des règlements communaux avec l'article 32a LPE; il prend, conformément aux articles 137 et suivants de la loi sur les communes, toutes les mesures utiles à cet effet.

Par 7 oui, 1 non et 4 abstentions, l'amendement est adopté.

Par 6 oui, 1 non et 5 abstention, l'article 39bis (nouveau) tel qu'amendé est adopté.

7. Vote d'entrée en matière

Par 8 oui et 4 non, la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur ces propositions de modification de loi.

Un rapport de minorité est annoncé.

Bussigny-près-Lausanne, le 17 avril 2012

La rapportrice :
(signé) *Claudine Wyssa*

Texte de l'initiative législative Philippe Cornamusaz

PROJET DE LOI modifiant la loi du 5 septembre 2006 sur la gestion des déchets (LGD)

du 16 février 2010

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

Vu l'initiative législative Philippe Cornamusaz et consorts au nom des groupes Alliance du centre, Radical, UDC, Libéral et Verts visant à introduire le concept de pollueur-payeur pour l'enlèvement des ordures ménagères prise en considération par le Grand Conseil le 16 février 2010

Vu le préavis du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 5 octobre 2011 sur l'initiative législative Philippe Cornamusaz et consorts au nom des groupes Alliance du centre, Radical, UDC, Libéral et Verts visant à introduire le concept de pollueur-payeur pour l'enlèvement des ordures ménagères

décète

Article premier

¹ La loi du 5 septembre 2006 sur la gestion des déchets (LGD) est modifiée comme il suit :

TITRE III Financement

Art. 30bis (nouveau) Taxe d'élimination des déchets ménagers

¹ Les communes financent les coûts d'élimination des déchets ménagers par le biais de taxes.

Texte à l'issue des travaux de la commission

PROJET DE LOI modifiant la loi du 5 septembre 2006 sur la gestion des déchets (LGD)

du 16 février 2010

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

Vu l'initiative législative Philippe Cornamusaz et consorts au nom des groupes Alliance du centre, Radical, UDC, Libéral et Verts visant à introduire le concept de pollueur-payeur pour l'enlèvement des ordures ménagères prise en considération par le Grand Conseil le 16 février 2010

Vu le préavis du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 5 octobre 2011 sur l'initiative législative Philippe Cornamusaz et consorts au nom des groupes Alliance du centre, Radical, UDC, Libéral et Verts visant à introduire le concept de pollueur-payeur pour l'enlèvement des ordures ménagères

décète

Article premier

¹ La loi du 5 septembre 2006 sur la gestion des déchets (LGD) est modifiée comme il suit :

TITRE III Financement

Art. ~~30bis~~ 30a (nouveau) Taxes d'élimination des déchets ~~ménagers~~ urbains

¹ Les communes financent les coûts d'élimination des déchets ~~ménagers~~
urbains par le biais de taxes.

² Le cinquante pourcents de ces coûts, au minimum, doit être financé par une taxe proportionnelle à la quantité de déchets ménagers.

³ Les communes peuvent prévoir des mesures d'accompagnement, notamment en faveur des familles.

TITRE V DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Art. 39 bis (nouveau) Taxe d'élimination des déchets ménagers

¹ Les communes doivent mettre leur règlement en conformité avec l'article 30 bis (nouveau) dans un délai de deux ans à partir de son entrée en vigueur.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

² Le ~~cinquante~~ quarante pourcents de ces coûts, au minimum, doit être financé par une taxe proportionnelle à la quantité de déchets ~~ménagers~~ urbains.

³ Les communes ~~peuvent prévoir~~ prévoient des ~~mesures d'accompagnement~~ allègements, notamment en faveur des familles.

⁴ Le département en charge peut accorder des dérogations aux communes qui ne peuvent atteindre les objectifs de l'alinéa 2 à cause d'une forte variation saisonnière de la population.

TITRE V DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Art. ~~39 bis~~ 39a (nouveau) Taxes d'élimination des déchets ménagers urbains

¹ ~~Les communes doivent mettre leur règlement en conformité avec l'article 30 bis (nouveau) dans un délai de deux ans à partir de son entrée en vigueur.~~ Le Conseil d'Etat s'assure de la mise en conformité des règlements communaux avec l'article 32a LPE et l'article 30a (nouveau) de la présente loi; il prend, conformément aux articles 137 et suivants de la loi sur les communes, toutes les mesures utiles à cet effet.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.