

PREAVIS 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 (10_INI_032)

1 INTRODUCTION

1.1 Texte de l'initiative

Constat

Actuellement, le taux de recyclage moyen au niveau cantonal avoisine les 40 % (données du SCRIS). Le but, à plus ou moins long terme, est d'arriver à un taux de 60 %. La loi fédérale prévoit l'application de taxes causales. Ces taxes, sous forme de taxes au sac ou au poids, ont déjà été introduites dans la plus grande partie de la Suisse (75 % de la population du pays). Partout où elles sont appliquées, une réduction de la quantité des déchets incinérés est constatée. Certaines communes vaudoises n'ayant pas recours à des taxes causales font un réel effort pour informer la population et organiser le tri des déchets. Pourtant elles arrivent avec peine à des taux de récupération voisins de la moyenne cantonale.

La taxe au poids ou au sac gagne lentement du terrain. Le canton de Fribourg l'impose, par exemple. Celui de Neuchâtel, ainsi que les Communes du Nord Vaudois et de Nyon, envisagent de l'instaurer. Les Communes de Lausanne-Région ont tenté d'unifier le système et d'obtenir un consensus intercommunal mais quelques communes s'y sont opposées et ont fait capoter le consensus. De nombreuses communes, entre autres celles du périmètre SADEC, nous demandent instamment de trouver une solution cantonale au financement des déchets. Les représentants de Lausanne-Région déclarent : "Il est illusoire de penser que cette question pour laquelle 180 députés n'ont pu trouver de solution, pourra être résolue par 376 communes !"

Actuellement, les communes n'ayant introduit ni une taxe proportionnelle (sac ou poids) ni un forfait par ménage ou habitant constituent désormais une minorité. Elles regroupent toutefois près des deux tiers de la population cantonale. Ces communes sont dans l'illégalité, comme le rappelle un article publié dans la Revue du droit administratif et fiscal 2008, qui dresse la synthèse des dispositions légales et de la jurisprudence quant aux taxes en matière d'évacuation des déchets urbains. Les communes ont l'obligation de financer au moins une part de l'élimination des déchets par des taxes et doivent adapter leur législation à la loi. Un arrêt de la Cour constitutionnelle du 7 octobre 2009 confirme qu'il n'est pas possible de recourir à l'impôt pour financer l'élimination des déchets : il faut une taxe spécifique affectée à cette tâche. Compte tenu de ce qui précède, afin que nos communes puissent établir des règlements conformes au droit, nous proposons que le financement

de l'élimination des déchets soit assuré par la combinaison de deux taxes, l'une directement proportionnelle à la quantité de déchets à éliminer, et l'autre, forfaitaire. La taxe proportionnelle étant destinée à financer l'élimination des déchets incinérables, tandis que la taxe forfaitaire servant à couvrir les frais liés aux déchets valorisables, mais aussi à l'information, aux frais fixes et généraux.

Proposition

En application des articles 127 et suivants de la LGC, les soussignés proposent de modifier la loi sur la gestion des déchets de la manière suivante :

Titre III Financement

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

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

² Le 50% 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

Article 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 2 ans à partir de son entrée en vigueur.

Trey, le 26 janvier 2010.

(Signé) Philippe Cornamusaz et 58 cosignataires

1.2 Prise en considération

L'initiative législative déposée le 26 janvier 2010 par M. le Député Philippe Cornamusaz et consorts au nom des groupes Alliance du centre, Radical, UDC, Libéral et Verts a été développée le 16 février 2010. Elle a fait l'objet d'une prise en considération immédiate, avec renvoi direct au Conseil d'Etat pour préavis au sens de l'article 132 de la loi sur le Grand Conseil approuvé par 76 voix contre 26 et 15 abstentions.

2 L'APPLICATION DU PRINCIPE DE CAUSALITE AU FINANCEMENT DE LA GESTION DES DECHETS

Les articles 32 et 32a de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) définissent depuis 1997 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 (déchets des ménages et autres déchets de composition analogue, soit : déchets incinérables - ordures ménagères et déchets encombrants - et déchets recyclables), il incombe aux cantons de veiller à ce que les coûts d'élimination soient mis à la charge de ceux qui en sont à l'origine, et ce au moyen de taxes ;
- le montant des taxes doit notamment tenir compte du type et de la quantité de déchets remis.

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 toutefois réservée à des cas d'exception. Son application suppose la démonstration préalable que la mise en œuvre du principe de causalité aurait 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).

L'Office fédéral de l'environnement (OFEV, anciennement l'Office fédéral de l'environnement, des

forêts et du paysage [OFEFP]) a précisé les modalités d'application de ces principes dans sa directive "Financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité", publiée en 2001.

Il recommande un mode de financement combinant une taxe de base et une taxe à la quantité de déchets. La première peut être calculée par habitant, par équivalent-habitant, par ménage, selon la surface habitable, le nombre de pièces, selon le volume bâti ou selon la valeur assurée des bâtiments. Pour les entreprises, elle peut être fixée par exemple selon le secteur et le nombre d'employés, en fonction d'équivalents-habitants ou par le biais d'une taxe unique par entreprise. La seconde est déterminée par le volume (sac ou conteneur) ou le poids des déchets.

La directive cite les avantages suivants de ce mode de financement combiné :

1. L'utilisateur est fortement incité à trier ses déchets car il retire un avantage personnel de la réduction de la quantité d'ordures ménagères.
2. Le commerce, l'industrie et l'artisanat sont incités à fabriquer des produits générant moins de déchets et respectant mieux l'environnement.
3. Le montant de la taxe à la quantité est réduit grâce à l'introduction d'une taxe de base.
4. Les coûts de l'ensemble de l'élimination des ordures ménagères sont réduits suite à la baisse de la quantité d'ordures mélangées (qui représentent la fraction la plus chère à éliminer).

Ce document mentionne comme inconvénients des effets secondaires indésirables, tels l'élimination sauvage, le tourisme des déchets ou la qualité réduite des déchets collectés séparément, ainsi que la nécessité de procéder à des contrôles.

Avec l'information et la sensibilisation, ainsi que la mise en place d'un dispositif efficace de collecte séparée, les taxes causales sont un des instruments encourageant la réduction et le tri des déchets.

La Confédération a publié en 2003 les résultats d'une étude examinant les avantages et les inconvénients écologiques et financiers des taxes sur les déchets conformes au principe du pollueur-payeur ("La taxe au sac, vue par la population et les communes", OFEFP, Cahier de l'environnement n° 357).

Cette étude a pris en considération 13 communes, dont 9 avaient introduit une taxe sur les sacs à ordures. Elle a analysé les indicateurs techniques relatifs à la gestion des déchets (quantités produites, coûts) et évalué l'attitude de la population à l'aide d'une enquête téléphonique.

Dans les communes ayant adopté une taxe au sac, les quantités de déchets destinés à l'incinération ont diminué de 30 % à la suite de l'introduction de cette mesure. Les déchets recyclés y ont augmenté dans une proportion comparable. La taxe amène souvent une optimisation de la gestion des déchets sur le plan communal et permet ainsi de réaliser des économies. Elle tend à accroître l'élimination inappropriée des déchets, qui revêt toutefois une ampleur jugée modeste et ne concerne que 1 à 2 % de la quantité totale de déchets.

75 % des personnes interrogées dans ces communes indiquent procéder à un tri plus poussé de leurs déchets. 88 % considèrent la mesure comme judicieuse et seuls 3 % en réclament l'abolition.

Une autre étude de la Confédération estime que la production d'ordures ménagères est inférieure de 100 kg par habitant et par an dans les communes appliquant un système de taxation conforme au principe du pollueur-payeur. La présence de déchets recyclables dans les ordures ménagères y est réduite, en particulier celle de métaux, de papier, de carton, de verre et de biodéchets (Analyse de la composition des ordures 2001/02, OFEFP, Cahier de l'environnement n° 356, 2003).

Selon les derniers chiffres disponibles, qui concernent l'année 2006, 72 % des communes suisses ont introduit un mode de financement comprenant une taxe proportionnelle à la quantité de déchets. Elles regroupent 76 % de la population. Le système s'est généralisé en Suisse alémanique à quelques exceptions près. Il est moins répandu au Tessin et en Suisse romande, où seul le canton de Fribourg l'a imposé à ses communes. En septembre 2010, celui de Neuchâtel a introduit le financement par taxe au

sac et taxe de base dans sa loi sur le traitement des déchets, avec entrée en vigueur le 1er janvier 2012. Les systèmes comprenant une taxe directement liée à la quantité de déchets (perçue par sac ou selon le poids des déchets) correspondent au modèle recommandé par la Confédération dans sa directive précitée. Ils peuvent ainsi être considérés comme conformes au droit fédéral.

A l'inverse, la jurisprudence établit que plusieurs modes de taxation ne respectent pas le droit. Il s'agit en particulier de ceux ne présentant aucune relation avec la production de déchets, tels que la taxe prélevée selon la consommation d'eau ou selon la valeur assurance incendie des bâtiments (cf. notamment ATF du 24 mai 2000, causes 2P.249/1999 et 2A.425/1999, et ATF du 7 juillet 2003, cause 2P.31/2003).

Saisi d'un recours concernant le règlement sur la gestion des déchets adopté par le Conseil communal de Romanel-sur-Lausanne, le Tribunal fédéral a récemment précisé les éléments suivants (ATF 2C_740/2009) :

- En application du principe de causalité et des dispositions figurant notamment aux articles 32 et 32a de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), l'élimination des déchets urbains doit être financée au moyen de taxes.
- La taxe doit être fonction du type et de la quantité des déchets produits et avoir un effet incitatif.
- Le dispositif adopté par la Commune de Romanel-sur-Lausanne, soit le prélèvement d'une taxe forfaitaire par ménage non accompagnée d'une taxe liée à la quantité de déchets, est jugé 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 les déchets urbains, tels que déchets de voirie ou déchets spéciaux des ménages, lorsque la commune ne dispose pas d'une comptabilité analytique lui permettant de distinguer les coûts liés à l'élimination des déchets urbains des coûts de l'élimination d'autres déchets à charge de la collectivité. Le TF considère qu'une part de 30 % de financement par l'impôt constitue une limite supérieure.

3 LA SITUATION DANS LE CANTON DE VAUD

3.1 Historique

La première loi sur la gestion des déchets (LGD) dont s'est doté le canton a été adoptée le 13 décembre 1989 par le Grand Conseil. Elle laissait une liberté complète aux communes en matière de financement des coûts à leur charge.

En date du 6 mai 2002, le Grand Conseil adoptait un nouveau texte qui introduisait notamment des dispositions visant à appliquer le droit fédéral en la matière :

- elle confirmait la nécessité pour les communes de couvrir leurs frais par l'intermédiaire de taxes présentant un caractère causal ;
- elle fixait un taux de couverture minimal de 70 % pour le revenu des taxes ;
- elle précisait que les taxes et leurs modalités de perception étaient à définir par chaque commune dans un règlement particulier.

Elle laissait aux communes une marge de manœuvre importante dans la mise en œuvre de ces dispositions et ne rendait notamment pas obligatoire le recours à un seul système.

Déjà vivement débattue dans le cadre de la procédure de consultation mise en œuvre pour l'avant-projet de loi, puis lors de l'examen du projet par la Commission du Grand Conseil et dans les séances plénières, cette question a motivé le lancement d'un référendum. Mise en votation populaire

le 24 novembre 2002, la nouvelle loi a été rejetée par 59 % des voix.

L'adaptation de la loi de 1989 restant nécessaire sur plusieurs points, un nouveau projet de LGD a été élaboré à partir de 2003. Afin de tenir compte des résultats de la votation de 2002, le texte présenté par le Conseil d'Etat renvoyait aux dispositions d'application du droit fédéral relatives aux taxes.

Prenant le contre-pied de l'option prise par le Conseil d'Etat, la Commission du Grand Conseil chargée d'examiner le projet a alors proposé un système homogène de financement communal. Le plénum a rejeté cette proposition pour en revenir à la version initiale de la loi, qui a été adoptée le 5 septembre 2006, puis mise en vigueur le 1er janvier 2007. Elle se borne à fixer le principe général suivant à l'art. 30, alinéa 1 : "Le coût de l'élimination des déchets est supporté par leur détenteur, conformément au droit fédéral."

Dans une motion déposée le 10 juin 2008, M. le Député Alexis Bally relevait la disparité des systèmes de financement de l'élimination des déchets mis en place par les communes vaudoises, résultant de l'absence de dispositions cantonales en la matière. Il constatait que cette lacune entraîne des difficultés d'application pour les communes, des dissensions, ainsi que des phénomènes tels que le "tourisme des déchets". En conséquence, il proposait de compléter la LGD par des dispositions réglant la question de manière conforme au droit fédéral, présentant un caractère incitatif et visant à une certaine uniformité des pratiques communales.

Suivant les recommandations de la commission ayant examiné ce texte, transformé entre-temps en postulat, le Grand Conseil a refusé sa prise en considération lors de sa séance du 3 février 2009. Un des arguments souvent invoqués à cette occasion était la nécessité de laisser une liberté de choix aux communes, qui sont par ailleurs responsables d'organiser la gestion des déchets de leur territoire.

3.2 Mise en oeuvre par les communes vaudoises

Malgré l'absence de normes cantonales, de nombreuses communes ont entrepris de régler le financement de la gestion de leurs déchets. Plusieurs organisations régionales ont tenté d'harmoniser les pratiques dans leur secteur et d'élaborer leur propre modèle. Il s'agit notamment de Lausanne-Région et des organismes chargés de coordonner la gestion des déchets dans les périmètres La Côte (Sadec), Nord (Strid), Ouest (Valorsa) et sur la Riviera (Gederiviera).

Au 30 juin 2011, 248 communes réunissant 300'000 habitants, soit 66 % des communes et 42 % de la population vaudoise, financent au moins en partie la gestion de leurs déchets par l'intermédiaire d'une taxe (cf. figure 1 en annexe). Parmi celles-ci, 84 communes ont introduit une taxe directement proportionnelle à la quantité de déchets, combinée ou non à une taxe forfaitaire, alors que 164 communes recourent à un autre système, dont 152 à une taxe unique forfaitaire par habitant ou par ménage.

Les communes ayant introduit une taxe directement proportionnelle à la quantité de déchets se situent principalement dans la Broye et, plus récemment, dans le Nord Vaudois (système proposé par la société Strid, organisme de coordination du périmètre régional de gestion des déchets). La taxe forfaitaire par ménage et par habitant est surtout répandue au Pied du Jura et dans le Gros-de-Vaud (cf. figure 2 en annexe).

En 2009, les recettes des taxes perçues par l'ensemble des communes vaudoises auprès des ménages et des entreprises pour l'élimination de leurs déchets ont atteint près de 50 millions de francs. Elles ont couvert les dépenses à hauteur de 37 %. Ce faible taux est lié au fait que les communes les plus peuplées n'ont pas encore introduit de taxes pour leurs ménages.

3.3 Résultats constatés

Deux critères sont souvent utilisés afin de caractériser de manière synthétique la gestion des déchets dans les communes :

- la quantité de déchets incinérables collectés par habitant et par an (ordures ménagères et déchets encombrants) ;
- le taux de collecte séparée des déchets recyclables, appelé aussi "taux de recyclage", que l'on obtient en divisant la quantité de déchets recyclables (papier-carton, verre, compostables et métaux) par le total de déchets collectés.

En 2009, les communes vaudoises ont collecté une moyenne de 274 kg de déchets incinérables par habitant. Ce chiffre descend à 200 kg dans les 68 communes ayant introduit une taxe directement proportionnelle à la quantité de déchets avant le 1er janvier 2009. Le taux de collecte séparée des déchets recyclables atteint une moyenne cantonale de 43.4 %. Ce ratio s'élève à 52.5 % pour les 68 communes précitées (cf. tableau 1).

	Nombre de communes	Déchets incinérables	Taux de recyclage
Communes avec taxe à la quantité de déchets introduite avant le 31.12.2008 (chiffres 2009)	68	200 kg/hab.	52.5 %
Communes sans taxe à la quantité de déchets (chiffres 2009)	307	284 kg/hab.	42.3 %
Total Vaud 2009	375	274 kg/hab.	43.4 %
<i>Objectifs 2020 du Plan cantonal de gestion des déchets</i>		<i>243 kg/hab.</i>	<i>60 %</i>

Tableau 1 : Comparatif des résultats des communes avec et sans taxe à la quantité de déchets (source : statistiques communales 2009 récoltées par le SCRIS)

Le taux de recyclage des déchets est supérieur de 10 % en moyenne dans les communes ayant introduit une taxe au sac ou au poids. Ces entités atteignent déjà l'objectif en matière de réduction de la production de déchets incinérables défini pour l'horizon 2020 par le Plan cantonal de gestion des déchets.

Suite à l'introduction de la taxe, on constate une diminution de l'ordre de 30 à 50 % de la quantité de déchets incinérables collectés par la commune et une augmentation du taux de recyclage de quelque 20 %.

Ces chiffres correspondent aux observations effectuées dans d'autres cantons suisses, ainsi qu'aux tendances mises en évidence par l'étude publiée en 2003 par la Confédération et citée au point 2 ci-dessus.

Au-delà de ces chiffres, on constate que la situation actuelle génère des difficultés d'application pour les communes, qui manquent de références précises sur lesquelles se fonder.

Outre la motion de M. le Député Alexis Bally mentionnée plus haut, cette situation a suscité une interpellation sur le règlement type et les modèles de financement proposés aux communes par le Service des eaux, sols et assainissement, déposée au printemps 2008 par Mme la Députée Nicole Jufer. Elle a par ailleurs amené Gedrel SA, qui coordonne la gestion des déchets des communes du périmètre "Lausanne", ainsi que Lausanne-Région à demander, par des courriers adressés respectivement au Département de la sécurité de l'environnement et au Conseil d'Etat, l'étude d'un système de financement uniforme pour les communes du canton.

4 PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat estime qu'il est inutile d'introduire dans la loi sur la gestion des déchets (LGD) des dispositions précisant les modalités de financement de la gestion des déchets par les communes, telles que proposées par l'initiative. Il rappelle par ailleurs que le peuple a rejeté un tel système (votation populaire de 2002) et que le Grand Conseil lui-même n'en a pas voulu, tant en 2006 qu'en 2009.

Depuis lors, la situation s'est encore précisée avec la récente décision du Tribunal fédéral. Le Conseil d'Etat considère que l'arrêt rendu par le Tribunal fédéral à propos du règlement sur la gestion des déchets de la Commune de Romanel-sur-Lausanne précise de manière suffisamment claire les modalités de mise en œuvre du principe de causalité en matière de financement de la gestion des déchets et rend superflue la modification de la LGD que l'initiative demande.

La gestion des déchets et son financement relèvent de l'autonomie communale, que le Conseil d'Etat entend respecter. En outre, le Conseil d'Etat est persuadé de la ferme volonté des communes d'adapter leur réglementation aux exigences du droit fédéral. C'est pourquoi, suite à l'arrêt du Tribunal fédéral précité, il leur a transmis toutes les informations utiles à ce propos, leur laissant le soin de définir les dispositions d'application sur leur territoire. Elles peuvent à ce propos faire appel à l'appui du Service des eaux, sols et assainissement, qui se tient à leur disposition pour leur apporter les informations complémentaires et les conseils dont elles pourraient avoir besoin. Ce service leur propose notamment un règlement type auquel elles peuvent se référer dans leur réflexion. Ce texte rappelle que financer l'élimination des déchets urbains par l'impôt est contraire au droit fédéral, sauf si la commune peut démontrer, preuves à l'appui, que le financement au moyen de taxes nuit à une élimination conforme aux principes de la protection de l'environnement. Au surplus, si la comptabilité communale ne permet pas de distinguer les frais d'élimination des déchets urbains de ceux des autres déchets (déchets de voirie, déchets spéciaux), il est admissible qu'une partie soit financée par l'impôt, mais pas au-delà de 30 % (limite maximale).

En outre, le SESA a orienté les communes sur les mesures à mettre en œuvre dans une correspondance envoyée le 9 septembre 2011 et par un article paru le même mois dans la publication Canton-Communes du Service des communes et des relations institutionnelles. Il répond en permanence aux questions qu'elles lui adressent à ce sujet. Il veille à leur formation, notamment au moyen d'un cours se déroulant deux fois par an dans le cadre du programme "L'Etat pour les communes" du Centre d'éducation permanente (CEP), en intervenant dans des rencontres organisées par les préfectures et les organismes régionaux de gestion des déchets et en participant aux réflexions conduites dans plusieurs régions du canton.

Par ailleurs, l'initiative fixe aux communes un délai de deux ans pour la mise en œuvre d'un système de financement conforme au principe de causalité. Or le Tribunal fédéral relève que le délai de 3 à 5 ans que l'on pouvait admettre selon la doctrine est largement dépassé depuis l'entrée en vigueur des dispositions ancrant ce principe (1997). Il considère en conséquence que les cantons, respectivement les communes, ne disposent plus d'aucune latitude sous cet angle et que les prescriptions découlant des articles 32 et 32a LPE doivent être appliquées sans délai.

5 CONSEQUENCES

5.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Néant.

5.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

5.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

5.4 Personnel

Néant.

5.5 Communes

Néant.

5.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

5.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

5.8 Loi sur les subventions (application, conformité)

Néant.

5.9 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

5.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

5.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

5.12 Simplifications administratives

Néant.

5.13 Autres

Néant.

6 CONCLUSION

Fondé sur ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil de rejeter l'initiative 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.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 5 octobre 2011.

Le président:

Le chancelier

P. Broulis

V. Grandjean

ANNEXES

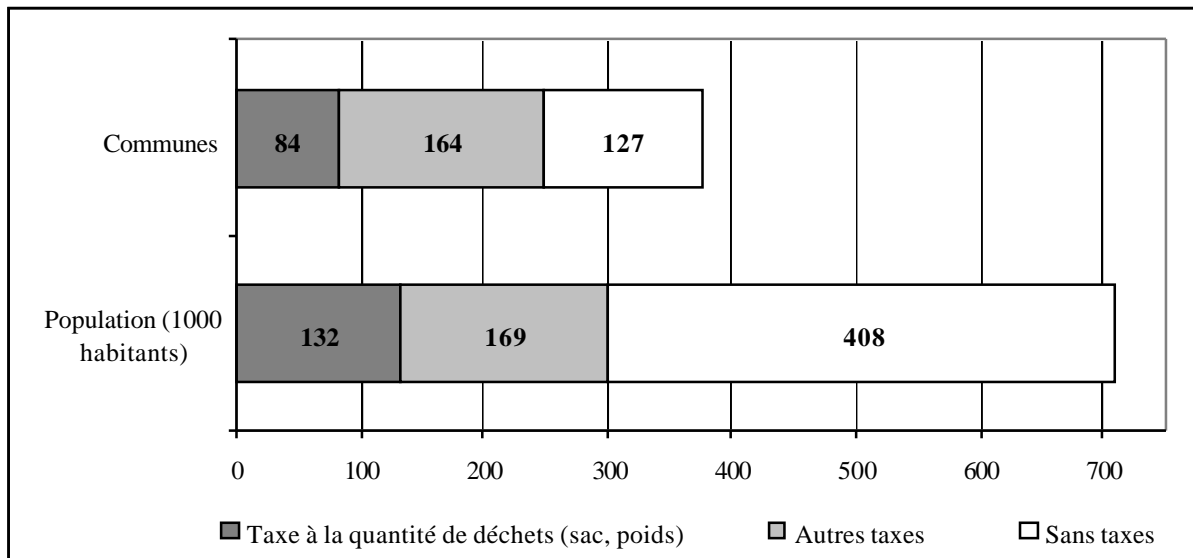


Figure 1 : Financement de la gestion des déchets dans les communes vaudoises, selon les communes et la population concernée (Etat au 30 juin 2011)

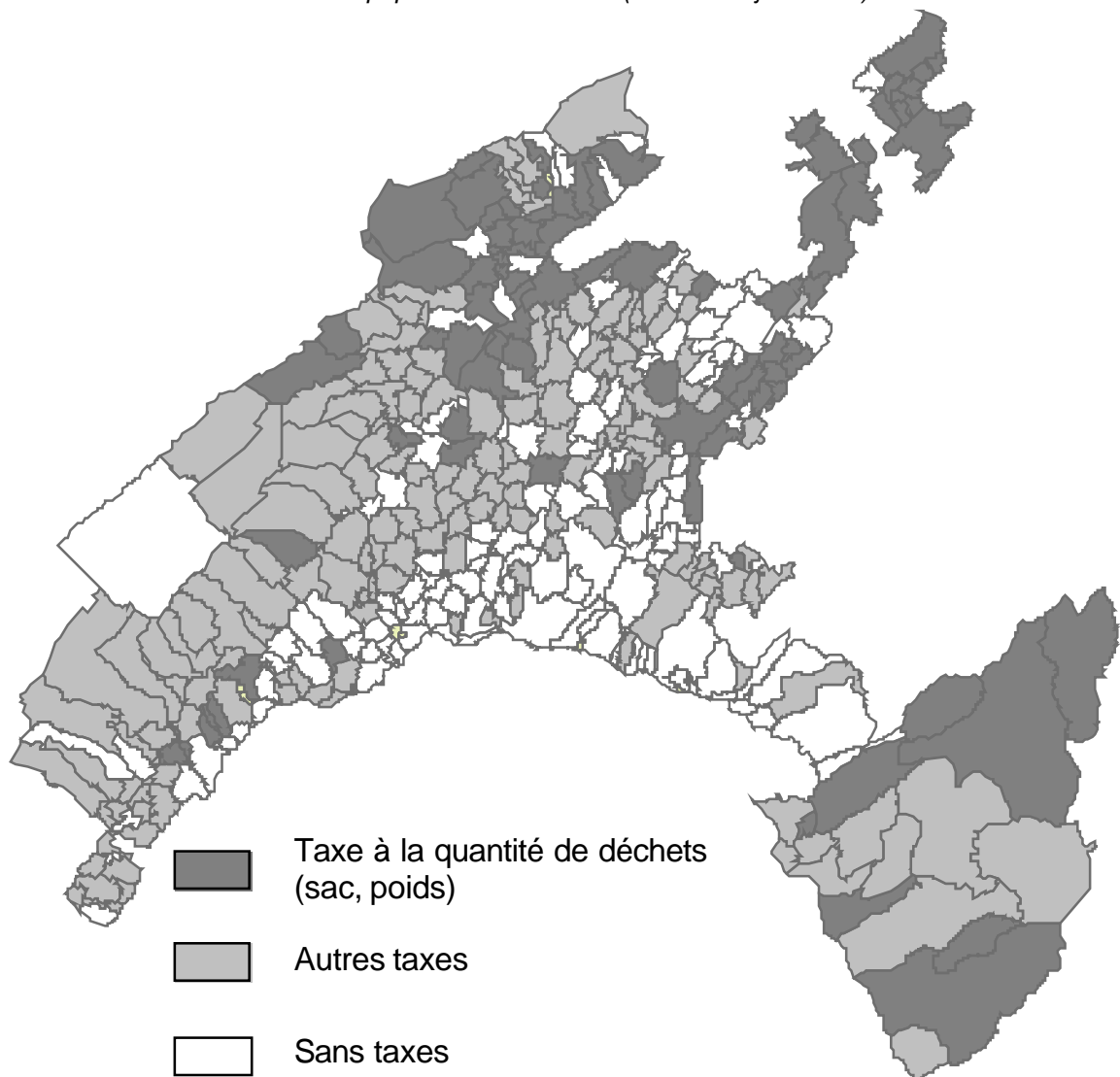


Figure 2 : Financement de la gestion des déchets dans les communes vaudoises, répartition géographique (Etat au 30 juin 2011)