

Bournens, le 7 novembre 2012

AUX MEMBRES DU CONSEIL
GENERAL DE BOURNENS

Préavis municipal N° 3/2012

Règlement communal sur la gestion des déchets et introduction du principe de causalité pour la taxation des déchets

Monsieur le Président,
Mesdames les Conseillères,
Messieurs les Conseillers,

La Municipalité, dans le cadre de la mise en application de la législation en vigueur, sollicite l'accord du Conseil pour instaurer sur le territoire communal un système causal de taxation servant au financement du traitement des déchets. Dans le but de contrôler les coûts et restreindre le "tourisme des déchets", ce concept sera mis en application au niveau régional.

1. Préambule

Le principe de causalité pour le financement de l'élimination des déchets urbains a été introduit le 1^{er} novembre 1997 dans la Loi fédérale de Protection de l'Environnement [LPE].

De nombreux cantons ont depuis légiféré en la matière et avalisé des lois et règlements cantonaux, le dernier en date étant celui de Neuchâtel. Au niveau helvétique, plus de 80% de la population paie des taxes selon le principe de causalité. Le canton de Vaud, à l'instar de celui du Valais et de Genève, ne possède pas de législation cantonale en la matière.

Suite à un recours au Tribunal fédéral et à un jugement de juillet 2011 et dans le but de mettre en application la législation fédérale, de nombreuses communes vaudoises, sous la houlette d'entités régionales, ont décidé de s'unir afin d'instaurer un concept harmonisé régional répondant au slogan: **1 sac - 1 couleur - 1 prix - 1 région.**

Si le concept résout la partie technique et administrative, il appartient aux autorités législatives et exécutives des communes d'en définir les modalités d'application dans leur règlement sur la gestion des déchets.

2. Législations fédérale et cantonale

Le cadre légal en matière de gestion des déchets est basé sur les divers éléments fédéraux et cantonaux ci-après.

2.1. Loi fédérale sur la protection de l'environnement [LPE] du 7 octobre 1983

Art. 2 Principe de causalité

Celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la présente loi en supporte les frais.

Art. 30 Principes

¹ La production de déchets doit être limitée dans la mesure du possible.

² Les déchets doivent être valorisés dans la mesure du possible.

³ Les déchets doivent être éliminés d'une manière respectueuse de l'environnement et, pour autant que ce soit possible et approprié, sur le territoire national.

Art. 32 Principe

¹ Le détenteur des déchets assume le coût de leur élimination; font exception les déchets pour lesquels le Conseil fédéral prévoit des dispositions particulières.

Art. 32a Financement de l'élimination des déchets urbains

¹ Les cantons veillent à ce que les coûts de l'élimination des déchets urbains, pour autant que celle-ci leur soit confiée, soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de ces déchets. Le montant des taxes est fixé en particulier en fonction:

- a. du type et de la quantité de déchets remis;
- b. des coûts de construction, d'exploitation et d'entretien des installations d'élimination des déchets;
- c. des amortissements nécessaires pour maintenir la valeur du capital de ces installations;
- d. des intérêts;
- e. des investissements prévus pour l'entretien, l'assainissement et le remplacement de ces installations, pour leur adaptation à des exigences légales ou pour des améliorations relatives à leur exploitation.

Si l'instauration de taxes couvrant les coûts et conformes 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.

² Les détenteurs d'installations d'élimination des déchets constituent les provisions nécessaires.

³ Les bases de calcul qui servent à fixer le montant des taxes sont accessibles au public.

2.2. Loi cantonale sur la gestion des déchets [LGD] du 5 septembre 2006

Art. 11 Règlements communaux

Les communes adoptent un règlement sur la gestion des déchets, soumis à l'approbation du chef du département concerné.

Art. 12 Devoir de collaborer

¹ Les communes et les exploitants des installations ont l'obligation de collaborer pour assurer une gestion des déchets qui soit respectueuse de l'environnement, favorise les économies et la production d'énergie et permette la récupération des matières premières. En cas de litige ou à défaut d'entente, le département tranche.

² 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.

Art. 14 Tâches des communes

¹ Les communes gèrent conformément au plan les déchets urbains, les déchets de la voirie communale et les boues d'épuration.

² Elles organisent la collecte séparée des déchets recyclables, en créant des centres de ramassage de ces matériaux ou par toute autre disposition adéquate.

³ Elles informent leurs administrés sur l'organisation qu'elles mettent en place.

⁴ Elles veillent à l'accessibilité du dispositif pour l'ensemble de la population.

Art. 15 Délégation de tâches

¹ Les communes peuvent assurer elles-mêmes les tâches définies à l'article 14 ou les confier à des organismes indépendants (corporations ou établissements publics ou privés). Elles peuvent créer de tels organismes, y participer ou leur allouer des subventions.

² Elles peuvent confier aux entreprises l'élimination de leurs propres déchets, d'une manière conforme au plan.

Art. 30 Principes

Le coût de l'élimination des déchets est supporté par leur détenteur, conformément au droit fédéral.

2.3. Règlement d'application de la loi du 5 septembre 2006 sur la gestion des déchets [RLGD] du 20 février 2008

Art. 6 Organisation communale et règlements communaux

¹ Les communes veillent à la bonne organisation et à l'entretien de leurs installations d'élimination des déchets (ci-après : installations), et notamment de leurs centres de ramassage (ci-après : déchetteries).

² On entend par déchetterie toute installation de collecte sélective des déchets, clôturée et surveillée.

³ Les communes adoptent un règlement sur la gestion des déchets conforme à l'état de la technique et aux dispositions légales, notamment aux prescriptions de la législation fédérale en matière de financement (application du principe de causalité). Elles le mettent à jour selon les nouvelles données techniques et juridiques.

Art. 12 Déchets recyclables et déchets combustibles

¹ Les communes veillent au tri et à la valorisation du verre, du papier, des métaux et des textiles, ainsi que des autres types de déchets détenus par les ménages dont la valorisation est techniquement possible, économiquement supportable et plus respectueuse de l'environnement que ne le seraient leur élimination et la production de biens nouveaux.

² Elles veillent à ce que les déchets urbains combustibles soient incinérés dans des installations appropriées s'il n'est pas possible de les valoriser autrement.

3. Concept régional

3.1. Procédures et élaboration du concept régional

Le Conseil communal de Romanel-sur-Lausanne a adopté le 2 avril 2009 un règlement communal sur la gestion des déchets qui a été approuvé par le Département de la sécurité et de l'environnement du canton de Vaud le 18 juin 2009.

Suite à un recours, l'affaire a été portée devant le Tribunal fédéral. La Haute Cour a jugé que le système proposé à Romanel (taxe fixe selon le nombre de personnes composant le ménage) ne respectait pas le principe du pollueur-payeur puisqu'il ne tenait pas compte de la quantité individuelle de déchets produite.

A la suite de la publication de cet arrêt du Tribunal fédéral, le Conseil d'Etat vaudois s'est prononcé en octobre 2011 dans le cadre de son préavis relatif à l'initiative Cornamusaz. Il estime que la loi fédérale permet une application rapide et proportionnée du pollueur-payeur. Il invite donc les communes à poursuivre leurs efforts afin de mettre en conformité leurs règlements. Le Conseil d'Etat relève d'autre part que l'arrêt du Tribunal Fédéral a rappelé la primauté du droit fédéral en la matière, avec nécessité de financer l'élimination des déchets urbains au moyen de taxes. Ce jugement précise en outre qu'un régime de taxation au poids ou proportionnel à la quantité de déchets produits est obligatoire.

Un groupe de réflexion au sujet de cette problématique a été constitué au sein de l'organisation Lausanne Région, puis s'est étendu à trois périmètres de gestion des déchets (Gedrel - Valorsa - Sadec). Les travaux issus de cette entité composée de politiques et de techniciens de terrain ont abouti sur l'élaboration d'un "concept régional harmonisé" qui a été présenté à environ 200 communes parties des différents périmètres ainsi qu'aux régions limitrophes (Broye - Riviera - Oron-Lavaux).

Eléments du concept régional

L'analyse a porté sur les éléments suivants:

1. principes régissant l'établissement d'un mode de financement
2. détermination de la solution causale (taxe au sac ou au poids)
3. approche globale de la logistique matérielle et financière
4. coordination régionale et mise en application

3.2. Principes régissant l'établissement d'un mode de financement

Le cadre légal, relativement étroit, exige explicitement des taxes qui tiennent compte du type et de la quantité de déchets livrés. Il est nécessaire de combiner les taxes liées à la quantité, comme la taxe au sac, avec une taxe de base. En revanche, le financement des coûts d'élimination basé uniquement sur des taxes de base ne tient pas compte du type et de la

quantité de déchets. Un tel financement n'est donc pas conforme au principe de causalité tel que prescrit à l'art. 32a de la LPE.

Les principes suivants doivent être respectés lors de l'élaboration d'un mode de financement conforme au principe de causalité.

Principe de causalité

Le principe de causalité exige que celui qui est à l'origine des déchets assume les coûts de leur élimination. Selon la législation, c'est le détenteur des déchets qui est réputé être à leur origine. Il en découle que chaque génération est tenue de financer l'élimination de ses propres déchets. Par ailleurs, la somme des taxes prélevées ne doit pas être inférieure, à moyen terme, au coût total de l'élimination des déchets.

Principe d'équivalence

Les contributions perçues en lien avec l'élimination des déchets sont des contributions causales, c'est-à-dire des taxes. Selon le principe d'équivalence, le montant d'une taxe doit être fixé en proportion raisonnable de la valeur de la prestation fournie par la commune en faveur de ceux qui sont soumis à cette taxe. Il est permis, dans une certaine mesure, de recourir à des montants forfaitaires en vue de couvrir les frais administratifs. Le rapport entre le montant de la taxe et la valeur de la prestation doit cependant être conservé. Il n'est pas permis d'utiliser le produit des taxes pour financer d'autres prestations, comme l'entretien des routes ou des canalisations.

Principe de la couverture des frais

Le principe de la couverture des frais implique que le produit total des taxes ne doit pas dépasser à moyen terme les coûts totaux de l'élimination des déchets urbains. Son objectif est donc de limiter globalement le montant des taxes et de garantir ainsi que seuls des besoins de la collectivité ayant un rapport réel avec l'élimination des déchets urbains seront couverts en recourant au produit des taxes.

Transparence

Il convient de fournir aux citoyens des informations sur le coût engendrés par l'élimination des déchets pour qu'ils soient en mesure de contrôler si le montant des taxes est justifié. La législation prescrit pour cette raison que les bases de calcul servant à fixer le montant des taxes doivent être accessibles aux citoyens.

3.3. Détermination de la solution causale (taxe au sac ou au poids)

Un groupe de travail inter-périmètres composé de représentants des instances politiques et techniques s'est penché sur les solutions possibles de mise en application du principe de causalité. Seuls deux approches sont possibles, soit la taxe au sac ou la taxe au poids.

Comparatif succinct:

Taxe au sac	Taxe au poids
+ Régionalisation	++ Respect accru du principe de causalité
+ Respect du principe de causalité	+ Encouragement accru au tri
+ Encouragement au tri	- Aspect local
+ Pas d'investissements	- Investissements importants
+ Peu d'administration pour la commune	- Maintenance annuelle
+ Peu de contraintes techniques	- Sensible au vandalisme
+ Mise en application facile	- Importante gestion administrative
+ Maintien du système de collecte habituel	- Suppression de la collecte au porte-à-porte

Dans un but de simplicité, le groupe de travail propose d'introduire la **taxe au sac** basée sur un concept régional élargi. Ce principe présente également les avantages suivants:

- diminution des coûts (acquisition des sacs, logistique, gestion administrative, etc.)
- communication simplifiée (journaux communaux, par voie de presse, site WEB, etc.)
- réponse appropriée au risque de tourisme des déchets. Le phénomène est pratiquement éradiqué si un maximum de communes adhère à ce concept.

3.4. Approche régionale de la logistique matérielle et financière

La gestion administrative, la logistique et l'encaissement de la taxe sont des éléments qui peuvent être onéreux si chaque commune introduit son propre système. La régionalisation permet de réduire drastiquement les frais liés à ces éléments. Il a été décidé de collaborer avec un mandataire qui procédera à:

- la fabrication des sacs
- leur stockage
- leur commercialisation
- l'encaissement de la taxe

Tout en assurant un système de qualité élevé accompagné d'une gestion rigoureuse et transparente des flux financiers.

La coordination pour cette phase a été confiée par les périmètres de gestion des déchets à TRIDEL, usine d'incinération vaudoise en main des communes.

3.5. Coordination régionale et mise en application

Le sac régional sera décliné en 4 grandeurs conventionnelles, soit:

17 litres	1 rouleau = 10 sacs
35 litres	1 rouleau = 10 sacs
60 litres	1 rouleau = 10 sacs
110 litres	1 rouleau = 5 sacs

Identique pour toutes les communes qui participent à la régionalisation, ce sac pourra être acquis dans toutes les grandes surfaces, beaucoup de petits commerces et dans les administrations.

Une mise en application simultanée dans le plus grand nombre de communes possible limitera sensiblement le tourisme des déchets. Il simplifiera la mise en application administrative et financière du concept. Cependant, il sera possible d'adhérer ultérieurement au présent concept. Chaque commune devra, à cet effet, signer une convention fixant les modalités techniques et financières avec son périmètre de gestion des déchets.

4. Proposition municipale

4.1. Après une analyse complète et dans le cadre de l'unification régionale, la Municipalité a adopté un règlement communal (annexe 1) sur la gestion des déchets et a décidé d'introduire la taxe au sac accompagnée d'une taxe forfaitaire par habitant dès le 1^{er} janvier 2013.

4.2. Argumentation de la Municipalité

- Le concept retenu va inciter les citoyens à mieux trier les déchets, mais aussi à changer leur comportement dès l'achat en suivant l'adage qui dit "le meilleur déchet est celui qui n'est pas produit".
- Le système proposé va permettre de réduire sensiblement le tonnage des déchets incinérables et les coûts qui leur sont liés.
- Les citoyens seront sensibilisés à la gestion des déchets par différentes actions (sur le territoire communal, dans la presse et au niveau régional).
- La taxe incitera les citoyens à retourner dans les commerces tous les déchets dont l'acquisition est soumise au paiement d'une taxe anticipée de recyclage (TAR) tels que piles et batteries, néons et ampoules économiques, appareils électriques et électroniques, PET, etc.
- Pour des raisons de simplification et de diminution des coûts administratifs, la taxe forfaitaire sera appliquée "à l'habitant".
- La taxe forfaitaire à l'habitant offrira une "compensation sociale" pour les familles en exonérant les enfants et adolescents.
- Le concept amènera chacun à participer aux frais engendrés par la gestion des déchets, notamment toutes les entreprises sises sur le territoire communal.
- De par le principe de causalité, chacun aura la responsabilité de ses propres déchets.

4.3. Gestion des déchets et mesures d'accompagnement

L'introduction du principe de causalité va inciter les citoyens à changer leurs comportements et leurs habitudes.

Dans le cadre des mesures d'accompagnement nécessaires, la Municipalité s'engage à :

- mettre sur pied un programme de communication (avec l'appui du périmètre de gestion des déchets) destiné à tous les citoyens et aux entreprises,
- favoriser la formation en milieu scolaire et parascolaire avec l'appui de COSEDEC (Coopérative Romande de sensibilisation à la gestion des déchets - www.cosedec.ch),
- continuer à collecter au porte-à-porte les ordures ménagères,

- engager les actions nécessaires au bon développement de la déchetterie (accessibilité - infrastructures - services - etc.),
- contrôler les flux de déchets des entreprises sises sur le territoire communal,
- inciter les commerces à récupérer les emballages et déchets à la source en créant des points de collecte à disposition des clients,
- obliger les commerces à récupérer leurs déchets spécifiques (obligation légale de reprendre gratuitement les appareils de la sorte proposée dans l'assortiment, même sans achat - OREA art. 4),
- contrôler le respect de l'application de la taxe au sac afin de maîtriser les coûts et éviter des opérations illégales et nocives pour l'environnement (tourisme des déchets - incinération individuelle - dépôts dans la nature - évacuation dans les WC - etc.) en apportant des mesures correctives.

5. Financement

Le coût des déchets est jusqu'à ce jour affecté sur le compte 450. Dès l'introduction des taxes, celui-ci deviendra un compte de régulation qui sera alimenté par la taxe forfaitaire et la rétrocession provenant de la vente des sacs taxés.

Comme il n'est pas possible de connaître à l'avance le coût de l'élimination des déchets ni le montant de la rétrocession, la régulation s'effectuera en ajustant la taxe forfaitaire. Le but est de tendre vers l'équilibre à moyen terme. A cet égard, il faut compter avec une période de "réglage et d'affinage" de deux à trois ans.

Le compte 450 comprend les déchets dits Urbains, qui sont directement affectés par le principe de causalité, ainsi que d'autres déchets (notamment les déchets spéciaux et les déchets de voirie) qui eux peuvent très bien continuer à être financés par la fiscalité.

Type de déchets	Déchets Urbains	Autres déchets
Financement	Taxe au sac + Taxe Forfaitaire	Fiscalité

5.1. Rétrocession

A recevoir sur la vente des sacs: celle-ci sera collectée au niveau régional par Tridel, puis redistribuée aux périmètres de gestion des déchets. Les communes percevront la rétrocession en fonction du tonnage de déchets collecté sur leur territoire. Ce montant dépendra en particulier du nombre de sacs consommés (c'est-à-dire vendus aux consommateurs) et du poids des sacs.

Le prix de vente des sacs, uniforme dans tous les commerces, a été fixé d'entente entre les périmètres de gestion des déchets et le groupe de travail régional accompagnant le projet. Ce prix devrait être fixe pour une durée minimale de 5 ans.

17 litres	1 rouleau = 10 sacs	10.-
35 litres	1 rouleau = 10 sacs	20.-
60 litres	1 rouleau = 10 sacs	34.- 38.-
110 litres	1 rouleau = 5 sacs	30.-

Ces montants s'entendent TVA comprise.

Il faut noter que la taxe au sac ne peut couvrir, à elle-seule, l'entier des frais au détriment d'un prix du sac très élevé et pas accepté par le citoyen-consommateur.

5.2. Taxe forfaitaire

Celle-ci sera adaptée afin de trouver, à moyen terme, l'équilibre du compte 450.

La Municipalité a opté pour une taxe à l'habitant.

Efficace et simple au niveau de la gestion, elle permet une répartition homogène des frais résultant de la mise à disposition des infrastructures et de la logistique inhérente aux déchets. Les montants maximums des taxes précisées dans le règlement (annexe 1) ont été fixés de façon à tenir compte d'adaptations ultérieures résultantes de changements de la législation en la matière ou de facteurs extérieurs tels que les hausses légales. La Municipalité est compétente pour le calcul de ces taxes, dans le cadre du respect des montants indiqués. La Municipalité édicte une directive (annexe 2) traitant entre autres la fixation et l'encaissement de la taxe forfaitaire.

5.3. Allègement de la taxe

Dans le but de soutenir les familles et de traiter les situations particulières, la Municipalité a édicté une directive traitant des possibilités d'allègement de la taxe. (Voir annexe 2)

5.4. Gestion des déchets des entreprises

Les entreprises sises sur le territoire communal vont devoir s'adapter au nouveau concept. Tout comme les ménages, elles sont assujetties à la taxe forfaitaire.

Les entreprises pourront conclure un contrat directement avec un prestataire de services (transporteur - recycleur). Celui-ci procèdera à l'enlèvement et au traitement des déchets industriels et facturera la prestation directement à l'entreprise concernée.

Les micro-entreprises, assimilées à un ménage (voir conditions dans la directive), paieront la "taxe forfaitaire entreprise" et mettront leurs déchets dans des sacs taxés officiels. Cette façon de procéder permettra de limiter le nombre de véhicules de ramassage des déchets circulant dans la commune et de rationaliser l'opération de collecte.

5.5. Surveillance - contrôle

Chaque commune a le devoir de procéder au contrôle de ses déchets. A cet effet, en vertu de la législation, une ou plusieurs personnes du personnel communal seront assermentées. Ces personnes pourront constater les éventuels fauteurs, ouvrir les sacs à déchets et rechercher les indices pour déterminer le propriétaire. Ces éléments seront dûment consignés et photographiés. La Municipalité pourra dès lors sanctionner par une amende les personnes ne respectant pas le nouveau règlement sur la gestion des déchets.

Les périmètres de gestion des déchets organiseront également un contrôle régional de la gestion des déchets.

A titre informatif, au niveau national (cantons ayant introduit la taxe causale), l'élimination inappropriée des déchets se rencontre dans toutes les communes, avec ou sans taxe au sac. Elle ne concerne qu'environ 1 à 2% de l'ensemble des déchets.

6. - Règlement communal sur la gestion des déchets

Le règlement ci-annexé a été adapté au nouveau concept et à la législation en vigueur. Il a été soumis au SESA pour examen.

Conformément aux dispositions légales en vigueur, il sera soumis à l'approbation de la Cheffe du Département de la Sécurité et de l'Environnement et fera l'objet d'une publication dans la FAO. La Municipalité table sur une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013.

Conclusions

La Municipalité est persuadée que l'introduction du présent concept sur le territoire communal permettra une meilleure gestion des déchets dans le cadre du respect de l'environnement, de la conformité avec la législation et de la gestion maîtrisée des coûts inhérents à la gestion des déchets. Notre commune participera ainsi également à l'effort collectif régional.

Vu ce qui précède, nous vous proposons, Monsieur le Président, Mesdames les Conseillères et Messieurs les Conseillers, de voter les conclusions suivantes :

Le Conseil général

- vu le préavis municipal N° 3/2012 du 7 novembre 2012,
- vu le rapport de la commission chargée d'examiner cet objet,
- considérant que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

décide :

1. d'autoriser la Municipalité à mettre en application le concept de la taxe au sac sur le territoire communal dès le 1^{er} janvier 2013.
2. d'accepter le règlement communal sur la gestion des déchets sous réserve de son acceptation par le Conseil d'Etat.

En outre, le Conseil général prend acte de la directive communale pour la gestion des déchets concernant en particulier la fixation et l'encaissement de la taxe forfaitaire ainsi que de la taxation des entreprises et des mesures d'allègement de la taxe.

Adopté par la Municipalité en séance du 7 novembre 2012

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

La Syndique :

La secrétaire :

C. Piot

N. Monnier

Adopté par le Conseil général en séance du 13 décembre 2012

Le Président :

Le Secrétaire :

L. Schweingruber

S. Cavalier