

L'environnement pratique

DIRECTIVE

**Financement
de l'élimination
des déchets urbains
selon le principe
de causalité**



Office fédéral de l'environnement,
des forêts et du paysage (OFEFP)

DIRECTIVE

**Financement
de l'élimination
des déchets urbains
selon le principe
de causalité**

**Publié par l'Office fédéral
de l'environnement, des forêts
et du paysage (OFEFP)
Berne, 2001**

Valeur juridique de cette publication

La présente publication est une aide à l'exécution élaborée par l'OFEFP en tant qu'autorité de surveillance, et qui s'adresse en premier lieu aux autorités d'exécution. Elle concrétise des notions juridiques indéterminées de lois et d'ordonnances et doit permettre ainsi une pratique d'exécution uniforme. L'OFEFP publie de telles aides à l'exécution (souvent appelées aussi directives, instructions, recommandations, manuels, aides pratiques, etc.) dans sa collection « L'environnement pratique ».

Les aides à l'exécution garantissent dans une grande mesure l'égalité devant la loi et la sécurité du droit tout en permettant de trouver des solutions flexibles et adaptées aux cas particuliers. Si les autorités d'exécution les prennent en considération, elles peuvent partir du principe qu'elles exécutent conformément le droit fédéral. D'autres solutions ne sont pas exclues; selon la jurisprudence, il faut cependant prouver qu'elles sont conformes au droit.

Auteurs Claudia Röck, Marc Chardonens et Hans-Peter Fahrni

Couverture OFEFP/Docuphot

Commande Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
Documentation
3003 Berne
Fax + 41 (0)31 324 02 16
E-mail: docu@buwal.admin.ch
Internet: <http://www.buwalshop.ch>

Numéro de commande VU-3008-F

© OFEFP 2001 12.2001 1200 54974/92

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|-----------|
| Avant-propos | 5 |
| 1. Introduction | 7 |
| 1.1 Questions et réponses relatives aux objectifs et à la teneur de la directive..... | 7 |
| 1.2 Bases légales..... | 9 |
| 2. Structure des coûts et modes d'organisation de la gestion des déchets en Suisse | 12 |
| 2.1 Structure des coûts | 12 |
| 2.2 Collaboration entre les communes | 14 |
| 3. Objet de la directive | 16 |
| 3.1 Déchets..... | 16 |
| 3.2 Installations et services | 19 |
| 4. Elaboration d'un mode de financement conforme au principe de causalité | 21 |
| 4.1 Tour d'horizon des instruments de financement de la gestion des déchets..... | 21 |
| 4.2 Principes régissant l'élaboration d'un mode de financement | 21 |
| 4.3 Eléments de base des modes de financement..... | 22 |
| 4.4 Critères de calcul des taxes | 23 |
| 5. Modes de financement conformes au principe de causalité | 25 |
| 5.1 Mode de financement recommandé (mode A) | 25 |
| 5.2 Autre mode de financement conforme au principe de causalité : la taxation à la quantité seulement (mode B) | 27 |
| 5.3 Autres modes de financement conformes au principe de causalité..... | 27 |
| 6. Modes de financement dérogeant au principe de causalité | 29 |
| 6.1 Qu'est-ce qu'un mode de financement dérogeant au principe de causalité?..... | 29 |
| 6.2 A quelles conditions est-il permis de déroger au principe de causalité? | 29 |
| 7. Amortissement et réserves | 30 |
| 7.1 Introduction | 30 |
| 7.2 Définitions | 30 |
| 7.3 Objectifs..... | 31 |
| 7.4 Principes | 31 |
| 7.5 Exigences et recommandations | 31 |
| 7.6 Exemple de politique de financement..... | 32 |

| | |
|---|-----------|
| 8. Introduction d'un mode de financement conforme au principe de causalité..... | 34 |
| 8.1 Harmonisation des modes de financement à l'échelon régional..... | 34 |
| 8.2 Implication des milieux concernés lors de l'élaboration du mode de financement | 34 |
| 8.3 Optimisation écologique et économique de l'élimination des déchets urbains | 34 |
| 8.4 Comptabilité analytique..... | 34 |
| 8.5 Motivation et information | 36 |
| 8.6 Simplicité d'exécution..... | 36 |
| 8.7 Infrastructure complémentaire avec exploitation adéquate | 36 |
| 8.8 Attitude à adopter face aux pratiques d'élimination illégales | 37 |
| 9. Exécution par les cantons..... | 38 |
| Terminologie..... | 39 |
| Bibliographie | 42 |
| Annexes..... | 43 |
| Annexe 1: Indicateurs relatifs à la gestion des déchets urbains: valeurs empiriques (état en 1999) | 44 |
| Annexe 2: Exemple d'évolution de la quantité de déchets par suite de l'introduction de taxes respectant le principe de causalité..... | 46 |
| Annexe 3: Exemple de règlement communal sur les déchets | 47 |
| Annexe 4: Exemple d'ordonnance d'exécution d'un règlement communal sur les déchets | 54 |
| Annexe 5: Check-list pour l'élaboration d'un règlement sur les déchets d'un groupement intercommunal | 59 |

Avant-propos

L'expérience a montré que les taxes appliquant le principe de causalité conduisent à réduire le volume des déchets traités en usines d'incinération des ordures ménagères (UIOM) et à renforcer les collectes sélectives. Le recyclage des déchets reste, dans la mesure où il pollue moins l'environnement qu'un traitement en UIOM, un objectif important de la politique de gestion des déchets. C'est de plus un moyen efficace pour économiser de l'énergie et des matières premières. Mais l'introduction, en 1997, d'une disposition légale rendant obligatoire l'application du principe de causalité au financement de l'élimination des déchets urbains répondait aussi à d'autres préoccupations : il est normal que la personne qui cause des frais prenne ces frais en charge.

Pour deux tiers de la population suisse, le financement de l'élimination des déchets urbains par des taxes appliquant le principe de causalité, comme la taxe au sac, est déjà une réalité. Nous pouvons aujourd'hui tirer les leçons des expériences acquises : tous peuvent en profiter, non seulement les régions qui n'appliquent pas encore le principe de causalité au financement de l'élimination de leurs déchets urbains, mais aussi celles qui ont rencontré des difficultés lorsqu'elles ont introduit une taxe.

La présente directive s'adresse aux communes et aux groupements intercommunaux. Elle donne une orientation générale concernant le financement selon le principe de causalité tout en laissant aux communes une grande marge de manœuvre pour la mise en oeuvre de la taxe.

Cette directive est le fruit d'une étroite collaboration de l'OFEFP avec les services cantonaux spécialisés, avec le commerce de détail, la surveillance des prix et de nombreuses associations (organisations de protection de l'environnement et de recyclage, associations des consommateurs, des villes suisses, des transports et des installations de traitement des déchets). La présente publication doit permettre d'appliquer de façon homogène la disposition légale rendant obligatoire le financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité.

Office fédéral de l'environnement,
des forêts et du paysage
Division déchets
Le chef

H.P. Fahrni

1. Introduction

1.1 Questions et réponses relatives aux objectifs et à la teneur de la directive

Comment se présente aujourd'hui la gestion des déchets?

Les bases légales sont bonnes, l'infrastructure d'élimination des déchets est efficace, les coûts d'élimination ont augmenté. Deux tiers de la population paient une taxe au sac ou au poids.

Dans les pays industrialisés à haute densité de population, une élimination écologique des déchets est une des conditions essentielles à la protection de l'environnement. En ce début de vingt-et-unième siècle, la Suisse dispose pour gérer ses déchets de bases légales efficaces et d'un large éventail d'ordonnances. Une grande partie de l'infrastructure requise pour valoriser et pour traiter les déchets est déjà opérationnelle. Bénéficiant de subventions fédérales et cantonales, les communes et les groupements intercommunaux ont construit les installations nécessaires au traitement des déchets urbains. Au plan fédéral, les subventions de la Confédération ont cependant été réduites progressivement depuis 1992, suite à diverses révisions de la loi sur la protection des eaux, avant d'être pratiquement supprimées. Le coût de l'élimination des déchets a par ailleurs notablement augmenté suite à l'accroissement justifié des exigences de protection de l'environnement, notamment en matière de protection de l'air pour les usines d'incinération.

En Suisse, le coût de l'élimination des déchets représente en moyenne environ 0,3 % du revenu d'un ménage. 54 % des communes, soit 67 % de la population, étaient déjà soumises en 1998 à une taxe proportionnelle à la quantité, en général une taxe sur le sac poubelle, servant à financer l'élimination des déchets. L'élaboration de la présente directive a bénéficié de leurs expériences.

Qu'attend-on de la nouvelle directive?

Financer l'élimination des déchets urbains dans toute la Suisse en respectant le principe de causalité.

Le principal objectif de cette directive consiste à encourager le recours systématique au principe de causalité ou principe du pollueur-payeur pour financer l'élimination des déchets urbains. Elle vise également à faciliter l'élaboration de règlements de taxation. La directive fournit en outre un cadre permettant de prélever des taxes sur les déchets, qui suit une procédure aussi uniforme que possible et qui respecte le principe de causalité. Finalement, la directive entend contribuer à rendre l'élimination des déchets urbains à la fois respectueuse de l'environnement et peu onéreuse, en définissant les modalités de son financement.

A qui s'adresse cette directive? **Les cantons, les communes et les groupements intercommunaux sont chargés de l'exécution de la directive.**

La directive s'adresse aux cantons, aux communes et aux groupements intercommunaux, soit à ceux qui organisent l'élimination des déchets urbains ou en sont responsables.

Quelle est la teneur de la directive? **Combiner une taxe de base et une taxe proportionnelle à la quantité (p. ex. la taxe au sac).**

La présente directive fixe un cadre directeur pour l'élaboration des règlements de taxation relatifs à l'élimination des déchets urbains. Le mode recommandé fait appel à la combinaison d'une taxe de base et d'une taxe proportionnelle à la quantité, telle la taxe au sac. La directive décrit en outre à quelles conditions il est possible de déroger au principe de causalité (recours au produit des impôts ou à un système de taxation ne répondant pas au principe de causalité). L'exemple fourni devrait faciliter l'élaboration des règlements de taxation. (Chapitres 3, 4, 5 et 6).

Les principes à observer lors du financement des installations d'élimination des déchets sont exposés à l'attention des communes et des groupements intercommunaux qui sont propriétaires de telles installations. L'objectif est d'assurer à long terme leur financement et de minimiser les variations des taxes prélevées à cet effet. (Chapitre 7).

En outre, ce document comprend diverses recommandations pratiques pour introduire un financement conforme au principe de causalité, ainsi que certaines indications relatives à son exécution par les cantons. (Chapitres 8 et 9).

Quelques indicateurs caractéristiques de la gestion des déchets permettent d'évaluer les résultats des mesures d'optimisation de l'élimination des déchets urbains et de procéder à des comparaisons avec d'autres communes ou avec d'autres groupements intercommunaux. (Chapitre 2).

Pourquoi les taxes sur les déchets doivent-elles répondre au principe de causalité? **Limiter la production de déchets et valoriser davantage. Financer une élimination des déchets urbains respectueuse de l'environnement et peu onéreuse.**

Le financement de l'élimination des déchets selon le principe de causalité incite à limiter et à valoriser les déchets. C'est pourquoi, lors de la dernière révision de la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux), le législateur a également complété la loi sur la protection de l'environnement (LPE) en y prescrivant un mode de financement de l'élimination des déchets conforme au principe de causalité.

Même si les montants dont s'acquittent les habitants pour que leurs déchets soient éliminés proprement sont modestes, la taxe au sac permet de réduire à long terme jusqu'à 20 % de la quantité de déchets mélangés. La masse des déchets collectés séparément croît en parallèle. La répercussion des coûts d'élimination des déchets sur ceux qui les produisent a

également poussé l'industrie et l'artisanat à chercher des moyens de les éviter, en améliorant les procédés techniques ou en accroissant la valorisation des déchets.

Les taxes sur les déchets poussent enfin les autorités et les groupements intercommunaux à en organiser l'élimination selon des formules non seulement respectueuses de l'environnement, mais également peu onéreuses. Ils y sont tenus vis-à-vis de leurs habitants, car ce sont eux, les producteurs de déchets, qui doivent en payer l'élimination.

Que faut-il faire en plus de prélever des taxes sur les déchets?

Tenir une comptabilité séparée. Améliorer l'élimination des déchets urbains aux plans écologique et économique.

Il est indispensable de tenir une comptabilité séparée pour que le calcul des taxes relatives à l'élimination des déchets urbains soit transparent. Si elle fait défaut, elle doit être introduite en même temps que le mode de financement selon le principe de causalité. Celui qui produit des déchets doit pouvoir comprendre comment les taxes sont calculées.

Lors de l'introduction du financement selon le principe de causalité, il convient également de considérer d'un œil critique la manière d'éliminer les déchets urbains: est-elle aussi respectueuse de l'environnement et aussi bon marché que possible? peut-elle être mieux organisée? une collaboration avec d'autres communes ou avec d'autres groupements intercommunaux est-elle envisageable?

Pourquoi le droit de l'environnement ne prescrit-il pas de mode de taxation?

Il doit être possible d'adapter les modes de taxation aux particularités locales.

Sachant qu'il est nécessaire d'adapter les règlements de taxation aux situations locales et que les taxes sont fixées au terme de processus de décision démocratiques, le Conseil fédéral et le Parlement ont délibérément renoncé à prescrire dans une ordonnance, de manière détaillée et contraignante, les exigences relatives aux règlements de taxation.

1.2 Bases légales

Les dispositions régissant la répartition des tâches en matière d'élimination des déchets et le financement de celle-ci figurent dans la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE).

L'élimination des déchets urbains incombe aux cantons (art. 31b, al. 1, LPE). Ceux-ci veillent en outre à exploiter économiquement les installations utilisées à cet effet. Ils peuvent déléguer l'élimination des déchets urbains ou confier une partie de cette tâche à des collectivités de droit public ou à des particuliers (art. 43 LPE).

Art. 31b LPE Élimination des déchets urbains

1 Les déchets urbains, les déchets de la voirie et des stations publiques d'épuration des eaux usées, ainsi que les déchets dont le détenteur ne peut être identifié ou est insolvable, sont éliminés par les cantons. En ce qui concerne les déchets pour lesquels des prescriptions fédérales particulières prévoient qu'ils doivent être valorisés par le détenteur ou repris par un tiers, leur élimination est régie par l'article 31c.

2 Les cantons définissent des zones d'apport pour ces déchets et veillent à l'exploitation économique des installations d'élimination des déchets.

3 Le détenteur doit disposer ses déchets de telle façon qu'ils puissent être collectés par les services mandatés à cet effet par les cantons ou les remettre aux points de collecte définis par ces derniers.

Les « autres » déchets doivent être éliminés par leurs détenteurs (art. 31c, al. 1, LPE). Il s'agit de déchets spécifiques à l'industrie et à l'artisanat (cf. chapitre 3.1).

Le **coût de l'élimination des déchets** est à la charge de leurs détenteurs (art. 32 LPE). Les déchets urbains font toutefois l'objet d'une réglementation particulière, leur élimination n'incombant pas directement à leurs détenteurs, mais aux cantons: l'article 32a de la LPE oblige les cantons à prévoir des taxes conformes au principe de causalité pour financer l'élimination des déchets urbains. Cette disposition a été intégrée dans la LPE lors de sa révision du 20 juin 1997. Elle est **en vigueur depuis le 1^{er} novembre 1997**.

Art. 32a LPE 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.

² 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.

³ Les détenteurs d'installations d'élimination des déchets constituent les provisions nécessaires.¹⁾

⁴ Les bases de calcul qui servent à fixer le montant des taxes sont accessibles au public.

¹⁾ cf. al. 1, let. e: on entend par là la constitution de réserves pour financer les investissements prévus.

En raison du cadre légal relativement étroit, qui prescrit pour le calcul des taxes, la prise en compte du type et de la quantité de déchets livrés, il n'est pas possible de renoncer à percevoir des taxes proportionnelles à la quantité lorsque l'on finance l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité. Pour tenir compte de la difficulté de mettre en œuvre strictement cette disposition, une dérogation a été introduite à l'art. 32a, al. 2, LPE.

2. Structure des coûts et modes d'organisation de la gestion des déchets en Suisse

2.1 Structure des coûts

Une commune ou une région doit connaître la structure des coûts d'élimination de ses déchets urbains pour être en mesure de choisir le mode de financement le plus approprié qui respecte le principe de causalité. Le tableau suivant présente un exemple de structure des coûts saine, appliquée à une commune fictive. Il faut relever que la répartition des coûts peut varier considérablement d'une commune à l'autre. Ajoutons encore que les déchets incinérés dans les UIOM ne proviennent des communes qu'à raison d'environ 60 % en moyenne. Les 40 % restants sont des déchets urbains livrés directement par des entreprises, des déchets de chantier, des boues d'épuration ou d'autres déchets combustibles.

| Structure des coûts d'élimination des déchets urbains d'une commune | | | | | |
|--|-----------------------|-------------------------------|------------------------|-------------------------|--------------|
| Type de déchets / Centre de frais | | Fr. / t de déchets à éliminer | Kg / habitant et année | Fr. / habitant et année | |
| Frais généraux | Information | | | 5.- | 4 % |
| | Administration | | | 5.- | 4 % |
| Ordures mélangées | Traitement | 180.- | 180 ¹⁾ | 32.- | 49 % |
| | Collecte et transport | 120.- | | 22.- | |
| Verre | Traitement | 0.- | 40 | 0.- | 4 % |
| | Collecte et transport | 100.- | | 4.- | |
| Papier | Traitement | -10.- | 90 ¹⁾ | -1.- | 8 % |
| | Collecte et transport | 110.- | | 10.- | |
| Métaux | Traitement | 0.- | 10 | 0.- | 2 % |
| | Collecte et transport | 200.- | | 2.- | |
| Déchets végétaux | Traitement | 120.- | 80 ¹⁾ | 10.- | 18 % |
| | Collecte et transport | 120.- | | 10.- | |
| Poste de collecte centralisé, y compris l'élimination des déchets spéciaux | | | | 12.- | 11 % |
| Total | | | 400 | 111.- | 100 % |

1) **Sans tenir compte des livraisons directes** aux UIOM ou aux entreprises de valorisation. Dans le cas des UIOM, 43 % des déchets (moyenne suisse) sont livrés directement par des entreprises.

Tableau 2.1: Exemple de structure des coûts d'élimination des déchets urbains d'une commune.

Quelques indicateurs importants de la structure des coûts de gestion des déchets urbains sont définis ci-après. Certains sont déjà communément utilisés. Ils permettent de procéder à des comparaisons, d'une part avec d'autres communes ou avec d'autres régions (identifica-

tion des possibilités d'amélioration), d'autre part à l'intérieur d'une commune (évolution au cours des dernières années) et servent à calculer le montant des taxes. L'application d'indicateurs pour comparer des prestations déterminées, fournies par différentes entreprises, est connue aujourd'hui sous le nom de **benchmarking**. Si les centres de frais sont définis convenablement, les indicateurs peuvent être calculés et actualisés sans grandes difficultés. L'annexe 1 de cette directive présente des valeurs empiriques issues de communes et de groupements présentant une structure de coûts saine dans le domaine de la gestion des déchets. L'annexe 2 met en évidence, à l'exemple de la commune d'Orbe, l'influence que la taxe au sac peut exercer sur les quantités de déchets.

| Indicateurs liés aux quantités de déchets | |
|---|------------------------|
| a) Quantité d' ordures mélangées, y compris les déchets encombrants (sans les déchets des entreprises, s'ils sont collectés séparément des déchets ménagers) | kg/(hab.*a) |
| b) Quantité de déchets urbains collectés séparément , tels le verre, le papier, les déchets végétaux, les métaux, etc. (év. sans les déchets des entreprises, s'ils sont comptabilisés séparément des déchets ménagers) | kg/(hab.*a) |
| c) Quantité de déchets des entreprises éliminés par la commune et comptabilisés séparément | kg/(hab.*a) |
| d) Estimation éventuelle de la quantité de déchets combustibles provenant de la commune ou de la région et directement livrés à une UIOM par des particuliers | kg/(hab.*a) |
| Indicateurs liés aux prestations (collecte et transport) | |
| e) Distance moyenne entre les dépôts d'ordures | m |
| f) Distance moyenne de transport jusqu'à l'UIOM | km |
| g) Vitesse de chargement lors de la collecte proprement dite | t/min |
| h) Capacité journalière par véhicule collecteur | t/jour |
| i) Poids moyen transporté par course | t/course |
| Indicateurs liés aux coûts | |
| j) Coûts totaux de l'élimination de tous les déchets urbains sauf les déchets des entreprises (s'ils sont collectés séparément des déchets ménagers) | fr./(hab.*a) |
| k) Coûts de la collecte et du transport des ordures mélangées et des déchets urbains collectés séparément, tels le verre, le papier, les déchets végétaux, les métaux, etc. (sauf les charges dues au poste de collecte centralisé) | fr./t, fr./(hab.*a) |
| l) Coûts du traitement et de la valorisation (collecte et transport non compris) des ordures mélangées et des déchets urbains collectés séparément, tels le verre, le papier, les déchets végétaux, les métaux, etc. | fr./t, fr./(hab.*a) |
| m) Coûts d'entretien et de maintenance du poste de collecte centralisé | fr./(hab.*a) |
| n) Frais administratifs et d'information (frais généraux) | fr./(hab.*a) |
| o) Coûts de l'élimination des déchets des entreprises (s'ils sont collectés séparément des déchets ménagers) | fr./(hab.*a) |
| p) Proportion des coûts de l'élimination des déchets collectés séparément (charges dues à la collecte, au transport, au poste de collecte centralisé, à la valorisation et le cas échéant au traitement des déchets) par rapport aux coûts totaux | % |

Tableau 2.2: Définition des indicateurs relatifs à la gestion des déchets urbains (hab. = habitant, t = tonne, a = année). Des valeurs empiriques figurent dans l'annexe 1.

Pour définir les modalités de la taxation, il est utile de faire la distinction entre les coûts fixes indépendants des quantités de déchets, et les coûts variables, qui en dépendent. Cela s'applique notamment aux régions qui disposent de leur propre usine d'incinération des ordures ménagères (UIOM). Abstraction faite de la collecte et du transport, l'expérience montre que pour l'élimination des ordures en UIOM, on peut prévoir environ 70% de coûts fixes et 30% de coûts variables. La séparation des coûts d'incinération entre coûts fixes et coûts variables revêt toutefois un intérêt moindre pour les communes et pour les régions qui sont seulement liées par un contrat de livraison à une UIOM car, de leur point de vue, les coûts d'incinération sont entièrement variables. Du point de vue de la commune, il n'y a généralement pas de coûts fixes non plus pour la collecte et le transport des déchets dans la mesure où la commune mandate une entreprise pour ces tâches et qu'elle ne doit donc pas entretenir sa propre infrastructure dans ce domaine.

2.2 Collaboration entre les communes

Presque tous les cantons ont délégué à leurs communes le soin d'éliminer les déchets urbains. Celles-ci ont pris en charge cette tâche de diverses manières, s'associant souvent au sein de groupements intercommunaux. Il y a en Suisse, pour éliminer les déchets urbains, presque autant de formes de collaboration entre les communes qu'il y a de groupements intercommunaux. Elles peuvent être subdivisées sommairement en quatre catégories:

- a) aucune collaboration: la commune agit isolément;
- b) collaboration lâche entre les communes: en général uniquement une taxe au sac commune;
- c) collaboration étroite entre les membres d'un groupement intercommunal ne possédant pas sa propre usine d'incinération des ordures ménagères (UIOM): taxe au sac commune, collaboration à la collecte et au transport des ordures mélangées, ainsi qu'à l'élimination des déchets urbains collectés séparément;
- d) collaboration étroite entre les membres d'un groupement intercommunal possédant sa propre UIOM: taxe au sac commune, collaboration à la collecte, au transport et au traitement ou à la valorisation des ordures mélangées et des déchets urbains collectés séparément.

La collaboration entre les communes pour éliminer leurs déchets urbains est surtout recommandée pour des raisons de coût et d'efficacité.

Selon le degré de collaboration, des **avantages** non négligeables peuvent résulter du regroupement des communes en « régions d'élimination des déchets »:

- homogénéité de la taxe au sac ou de la taxe au poids, d'où moins de tourisme des déchets;
- davantage de professionnalisme et d'influence au moment de négocier avec les UIOM et avec d'autres entreprises d'élimination des déchets (par exemple avec les repreneurs de verre ou de papier destiné à être recyclé);
- possibilité de planifier plus efficacement la collecte et le transport;
- réduction des coûts par commune pour l'administration et pour l'information;

- péréquation possible des coûts de transport;
- mise à disposition de tout le groupement des postes de collectes sélectives des différentes communes, d'où réduction du contrôle des postes pour éviter qu'ils ne soient utilisés par des personnes non autorisées;
- possibilité d'adopter des modes d'élimination de certains déchets qui ne se justifieraient pas dans le cadre d'une commune isolée, ces types de déchets y étant produits en quantités insuffisantes.

3. Objet de la directive

3.1 Déchets

Déchets dont les coûts d'élimination doivent figurer dans le mode de financement

Selon l'art. 31b LPE, les cantons sont tenus de veiller à l'élimination des déchets urbains²⁾. Un mode de financement fiable et conforme au principe de causalité doit être prévu à cet effet.

Selon l'article 3 de l'ordonnance sur le traitement des déchets (OTD), on entend par **déchets urbains** les déchets produits par les ménages, ainsi que les déchets de composition analogue produits par les entreprises. On distinguera les catégories suivantes:

- les **déchets mélangés produits par les ménages**;
- les **déchets mélangés produits par l'industrie et l'artisanat**, dont la composition est analogue à celle des déchets ménagers;
- les **déchets homogènes, triés par les ménages et collectés séparément**;
- les **déchets homogènes, triés par l'industrie et l'artisanat, collectés séparément**, et dont la composition est analogue à celle des déchets ménagers collectés séparément.

Les déchets mélangés produits par les ménages, l'industrie et l'artisanat sont tous considérés comme des déchets urbains, indépendamment de leur quantité. Ils doivent être éliminés par les cantons selon l'article 31b de la LPE (cf. ATF 125 II 508 [3]). Leur élimination sera financée par une taxe conforme au principe de causalité, selon l'article 32a de la LPE³⁾.

Les déchets homogènes, triés par les ménages et collectés séparément (déchets végétaux, papier, verre, etc.) doivent également être éliminés par les cantons selon l'article 31b de la LPE. Dans ce cas aussi, l'élimination sera financée par une taxe conforme au principe de causalité selon l'article 32a de la LPE, dans la mesure où ces frais ne sont pas déjà couverts par une taxe d'élimination anticipée ou par des contributions volontaires de recyclage.

Lorsque des entreprises industrielles, artisanales ou de services trient leurs déchets par catégories homogènes, les cantons peuvent les obliger à les éliminer (art. 31b, al. 1, 2^e phrase, LPE et art. 12, al. 3 OTD). Cette formule est par exemple recommandée lorsque la collectivité est confrontée à des problèmes logistiques et financiers liés à l'élimination de **déchets homogènes, collectés séparément, produits par l'industrie et l'artisanat**. De tels problèmes peuvent se poser à une commune à qui on remet pour élimination du verre

²⁾ Selon l'article 31b LPE, les cantons doivent non seulement éliminer les déchets urbains, mais aussi les déchets de la voirie et des stations publiques d'épuration des eaux usées ainsi que les déchets dont le détenteur ne peut être identifié ou est insolvable. La présente directive ne concerne toutefois que les déchets urbains (cf. figure 3.1).

³⁾ Pour de grandes quantités de déchets urbains mélangés, comme il s'en trouve par exemple dans les grandes gares lors du nettoyage des wagons de chemin de fer ou encore dans les aéroports, les autorités d'exécution peuvent convenir avec les entreprises concernées que celles-ci éliminent elles-mêmes ces déchets, à leurs frais bien entendu – à condition toutefois que ces arrangements soient conciliables avec le plan cantonal de gestion des déchets.

usagé provenant d'usines d'embouteillage, du carton provenant de centres de distribution ou du papier provenant d'imprimeries. Il est donc recommandé en général de laisser aux entreprises le soin d'éliminer les déchets homogènes provenant de leur exploitation, si les quantités dépassent nettement les quantités des déchets ménagers. Cette formule s'avère particulièrement judicieuse lorsque l'entreprise doit éliminer ses déchets plus d'une fois par mois pour le papier ou plus de six fois par an pour le carton, ou lorsque le papier est comprimé en ballots ou dans des conteneurs, ou encore lorsque le vieux papier produit par une entreprise est trié par sortes qui peuvent être valorisées de façon plus différenciée par un établissement privé que par la commune. En revanche, l'élimination par les pouvoirs publics paraît surtout judicieuse pour les petites quantités de déchets collectés séparément, comme les bouteilles de verre provenant de petites entreprises de restauration. Inversement, les détenteurs des déchets ont le droit d'éliminer eux-mêmes des déchets industriels ou artisanaux homogènes, collectés séparément (cf. ATF 125 II 508 [3]). S'ils font valoir ce droit, ou si le canton oblige le propriétaire d'une entreprise à éliminer lui-même ce genre de déchets, les frais de l'élimination sont à la charge du détenteur des déchets concernés. Si le canton ou la commune continue à se charger de l'élimination de ces déchets, les frais de l'élimination seront couverts par une taxe conforme au principe de causalité selon l'article 32a de la LPE.

La figure 3.1 montre quels déchets font l'objet de cette directive: les déchets urbains représentent plus de 90% des déchets qui doivent être éliminés par les cantons; il faut que leur élimination soit financée selon le principe de causalité.

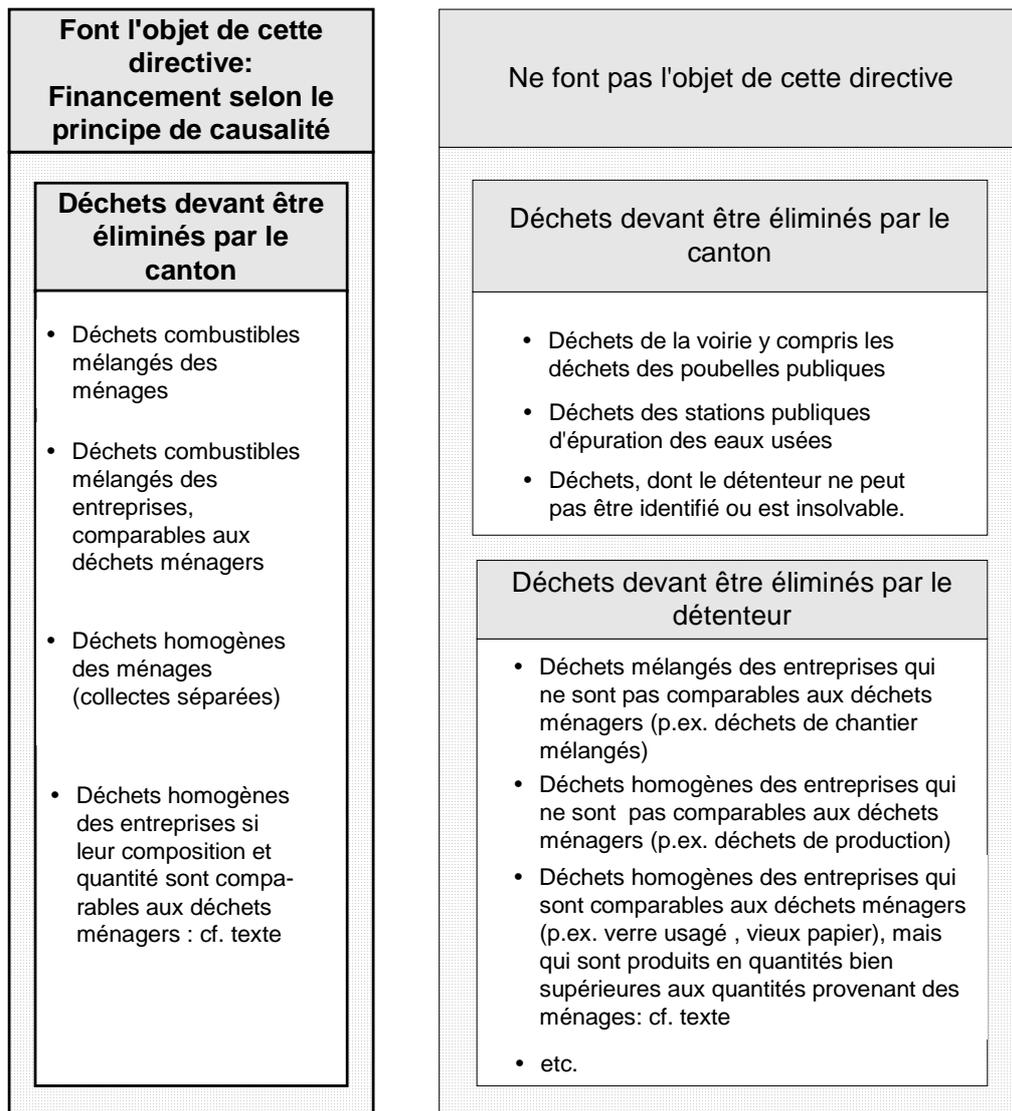


Figure 3.1: Objet de la directive

Déchets dont les coûts d'élimination ne doivent pas figurer dans le mode de financement, ou dans certaines conditions seulement

D'une manière générale, les coûts d'élimination des déchets autres que les déchets urbains (cf. page 16, note 2) ne doivent pas figurer dans le mode de financement. Il s'agit notamment des déchets dont l'**élimination incombe** selon l'article 31c LPE à **leur détenteur**:

- les déchets *homogènes* produits par l'industrie et par l'artisanat, de composition analogue à celle des déchets ménagers collectés séparément, mais qui ne sont pas éliminés par la collectivité (cf. chapitre précédent, p. 16, p. ex. les déchets de papier provenant des imprimeries);
- les déchets *homogènes* produits par l'industrie et par l'artisanat, dont la composition n'est pas analogue à celle des déchets ménagers (p. ex. les résidus de fabrication issus du traitement des matières plastiques ou métalliques, les déchets de bois usagé du bâtiment ou certains déchets provenant de sites contaminés);

- les déchets *mélangés* produits par l'industrie et par l'artisanat, dont la composition n'est pas analogue à celle des déchets ménagers combustibles (p. ex. les déchets de chantier mélangés ou certains déchets provenant de sites contaminés).

Les charges imputables à l'élimination des **déchets de la voirie et des stations publiques d'épuration des eaux usées**, ainsi qu'à l'élimination des **déchets jetés dans les poubelles publiques**, ne doivent pas non plus être couvertes en recourant aux taxes sur les déchets. Il en va de même des **déchets dont le détenteur ne peut être identifié ou est insolvable**.

Pour l'élimination des **déchets urbains déposés illégalement**, dont le détenteur ne peut être identifié ou est insolvable, **on peut imaginer soit un financement par des taxes, soit un financement par le produit des impôts**. Afin de faciliter les comparaisons, il est recommandé de réglementer de manière uniforme au sein d'une région d'élimination le financement de l'élimination des déchets urbains déposés illégalement. Les deux modes de financement – par des taxes et par le produit des impôts – présentent des avantages et des inconvénients. L'élimination des déchets urbains déposés illégalement, dont le détenteur ne peut être identifié, ne peut pas être conforme au principe de causalité, ce qui parle en faveur d'un financement par le produit des impôts. Le financement par la taxe a toutefois un avantage de taille: les coûts d'élimination des déchets déposés illégalement apparaissent dans la comptabilité de la gestion des déchets, ce qui facilite la comptabilisation de tous les coûts de l'élimination des déchets urbains.

Des solutions de financement s'appliquent déjà à certaines fractions des déchets urbains (p. ex. les **contributions anticipées au recyclage** perçues sur les bouteilles de boissons en PET et sur les canettes en aluminium, ou les **taxes d'élimination anticipées** sur les piles et sur les emballages pour boissons en verre). Les frais imputables à l'élimination de ces fractions, tels les frais de collecte ou de transport, ne doivent être couverts en recourant à des taxes conformes au principe de causalité que dans la mesure où il en résulte des coûts résiduels pour la collectivité.

Cette dernière n'est toutefois pas tenue de mettre sur pied une infrastructure de collecte ou d'élimination pour les déchets qui doivent être repris par les commerçants, par les importateurs ou par les détaillants, comme les bouteilles en PET ou encore les déchets électriques ou électroniques (voir les instructions de l'OFEPF concernant l'ordonnance sur la restitution, la reprise et l'élimination des appareils électriques et électroniques).

3.2 Installations et services

Dans le passé, les communes ont souvent couvert les coûts d'élimination des déchets urbains en utilisant le produit des impôts. Aujourd'hui, les installations et les services utilisés pour éliminer ces déchets doivent être financés selon le principe de causalité. Par ailleurs, les coûts de construction et d'exploitation des installations et des services qui ne sont pas directement liés à l'élimination des déchets urbains ne doivent pas être couverts par les taxes sur les déchets selon l'article 32a LPE. Les coûts respectifs sont mis en évidence dans le tableau 3.1.

| A financer par des taxes selon le principe de causalité | |
|--|---|
| Oui | Non |
| Coûts d'élimination imputables à des services | |
| <ul style="list-style-type: none"> – Information relative à l'élimination des déchets urbains (peut aussi être financée par le produit des impôts) – Frais administratifs en relation directe avec l'élimination des déchets urbains – Collecte, transport et traitement des ordures – Collecte, transport et valorisation ou traitement des déchets valorisables (papier, verre, déchets végétaux, etc.) et des déchets spéciaux produits par les ménages (cf. chapitre 3.1) | <ul style="list-style-type: none"> – Frais administratifs à la charge des communes, sans rapport avec l'élimination des déchets urbains – Collecte, transport et élimination de déchets autres qu'urbains (cf. chapitre 3.1) – Nettoyage des routes et vidage des poubelles publiques, y compris l'élimination des déchets – Participation aux coûts des collectes sélectives déjà financées par d'autres instruments (p. ex. la taxe d'élimination anticipée) |
| Coûts d'élimination imputables à l'exploitation d'installations | |
| <ul style="list-style-type: none"> – Construction, exploitation et entretien (y compris amortissement et intérêts, cf. chapitre 7) d'installations et d'infrastructures, tels <ul style="list-style-type: none"> • les UIOM et autres installations de traitement thermique des ordures • les stations de transbordement des ordures ménagères • les décharges pour résidus d'incinération • les installations de compostage et de fermentation • les postes de collecte • les véhicules collecteurs d'ordures (selon l'art. 32a, al. 1, let. b, c, d, LPE) – Constitution de réserves pour l'entretien, l'assainissement et le remplacement des installations (cf. chapitre 7), pour leur adaptation à des exigences légales ou pour des améliorations de leur exploitation (art. 32a, al. 1, let. e, LPE) | <ul style="list-style-type: none"> – Infrastructure en faveur de services qui ne servent pas à l'élimination des déchets urbains (cf. chapitre 3.1) – Réseaux de chauffage à distance¹ – Frais destinés à réparer des erreurs de gestion (p. ex. des investissements non amortis pour des installations qui ne sont plus en service) ou à corriger les conséquences de décisions politiques (p. ex. le blocage de la capacité d'une installation) – Constitution de réserves pour l'agrandissement d'installations – Constitution de réserves pour être en mesure de respecter d'éventuelles normes futures |

¹ Financer des réseaux de chauffage à distance en utilisant le produit des taxes prévues dans le mode de financement n'est pas conforme au principe de causalité, car seule une partie de la population soumise aux taxes peut en bénéficier.

Tableau 3.1: Installations et services pris en compte dans le mode de financement.

4. Elaboration d'un mode de financement conforme au principe de causalité

4.1 Tour d'horizon des instruments de financement de la gestion des déchets

Le tableau 4.1 fournit une vue d'ensemble des instruments de financement disponibles pour gérer les déchets. Les taxes y représentent une formule de financement de l'élimination des déchets urbains conforme aux dispositions légales.

| Instruments de financement de la gestion des déchets | | |
|---|---|-----------------------------------|
| Instrument | pour financer | objet de cette directive |
| Financement assuré par des taxes ou par des impôts | | |
| <u>Taxes</u> | | |
| - Taxe de base | l'élimination des déchets urbains | Oui |
| - Taxe à la quantité | l'élimination des déchets urbains | Oui |
| - Taxe d'élimination anticipée | l'élimination de certains produits (p. ex. pour le verre et pour les piles) | Non* |
| <u>Impôts</u> | | |
| - Impôts communaux | l'élimination des déchets urbains | Oui (autorisé exceptionnellement) |
| - Impôts cantonaux | l'élimination des déchets urbains | Oui (autorisé exceptionnellement) |
| Financement assuré par le secteur privé (sur une base librement consentie) | | |
| <u>Contributions</u> | | |
| - Contribution anticipée de recyclage | p. ex. l'élimination des bouteilles en PET et des canettes en aluminium | Non |
| - Contribution subséquente de recyclage | p. ex. l'élimination des réfrigérateurs | Non |

*Réglementation au plan fédéral, par voie d'ordonnance

Tableau 4.1: Vue d'ensemble des instruments de financement disponibles pour gérer les déchets et des instruments appliqués dans la présente directive pour financer l'élimination des déchets urbains.

4.2 Principes régissant l'élaboration d'un mode de financement

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 le nouvel article 32a de la LPE, 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 l'État en faveur de ceux qui sont soumis à cette taxe. Certaines compensations sont possibles compte tenu de l'importance économique et de l'intérêt du privé pour une prestation donnée. Il est également permis dans une certaine mesure de recourir à des montants forfaitaires en vue d'économiser des frais administratifs. Le rapport entre le montant de la taxe et la valeur de la prestation doit cependant être conservé [1]. 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 les coûts engendrés par l'élimination des déchets, pour qu'ils acceptent plus facilement un mode de financement selon le principe de causalité et pour qu'ils soient en mesure de contrôler si le montant des taxes est justifié. Le législateur a prescrit pour cette raison que les bases de calcul servant à fixer le montant des taxes doivent être accessibles au public (art. 32a, al. 4, LPE). Cette mesure a pour autre effet de faciliter l'analyse économique et l'optimisation des coûts des différentes installations de traitement des déchets.

4.3 Éléments de bases des modes de financement

L'article 32a de la LPE laisse une marge d'appréciation importante dans l'application du principe de causalité. La loi permet ainsi aux cantons et aux communes d'adapter leur système de taxation aux particularités régionales ou locales. Un mode de financement conforme au principe de causalité repose en règle générale sur les deux éléments suivants:

- les taxes de base;
- les taxes à la quantité.

Il est possible de recourir exceptionnellement au produit des impôts (chapitre 6).

Les tableaux 4.2 et 4.3 synthétisent les définitions et les applications possibles de la taxe de base et de la taxe à la quantité. Les modes de financement adaptés à la gestion des déchets urbains sont présentés au chapitre 5.

| Définition de la taxe de base | |
|--------------------------------------|--|
| Qui la paie? | <p>Selon les modalités en vigueur, la taxe de base est payée par toutes les personnes résidant sur le territoire d'une commune ou d'un groupement intercommunal. Il faut en général y ajouter des taxes de base prélevées auprès des entreprises.</p> <p>Si la taxe de base est prélevée par bâtiment ou par appartement, elle est en général répercutée par les propriétaires sur leurs locataires.</p> |
| De quoi dépend-elle? | <p>La taxe de base est prélevée pour financer une prestation déterminée, <i>indépendamment</i> de la fréquence et de l'importance du recours à cette prestation (p. ex. de la quantité de déchets à éliminer). Elle est due même si celui qui est à l'origine des déchets ne recourt pas à la prestation « élimination des déchets ».</p> |

Tableau 4.2: Description de la taxe de base

| Définition de la taxe à la quantité | |
|--|---|
| Qui la paie? | <p>Tant les personnes que les entreprises détenant des déchets urbains à éliminer paient une taxe selon la quantité de déchets qu'ils produisent.</p> |
| De quoi dépend-elle? | <p>Le montant de la taxe à la quantité dépend de la quantité de déchets à éliminer (poids ou volume).</p> |

Tableau 4.3: Description de la taxe à la quantité

4.4 Critères de calcul des taxes

La législation prescrit que le montant des taxes doit être calculé en fonction du type et de la quantité de déchets remis. Les critères de calcul possibles ne sont toutefois pas tous proportionnels dans la même mesure à la quantité des déchets. Cela s'applique autant à la taxe à la quantité qu'à la taxe de base (tableau 4.4).

Pour la **taxe à la quantité**, il s'agit notamment de choisir entre une taxe dépendant du volume et une taxe dépendant du poids, en tenant compte des coûts d'administration, d'infrastructure et d'exploitation que ce choix implique.

Pour la **taxe de base**, l'éventail de critères de calcul envisageables est plus large et leur choix plus délicat. Il est important **de créer le moins de catégories possibles et de réduire autant que possible les frais d'administration et de mutation**. Le montant de la taxe de base ne doit toutefois pas être fixé au hasard. Il doit respecter le principe de l'équivalence.

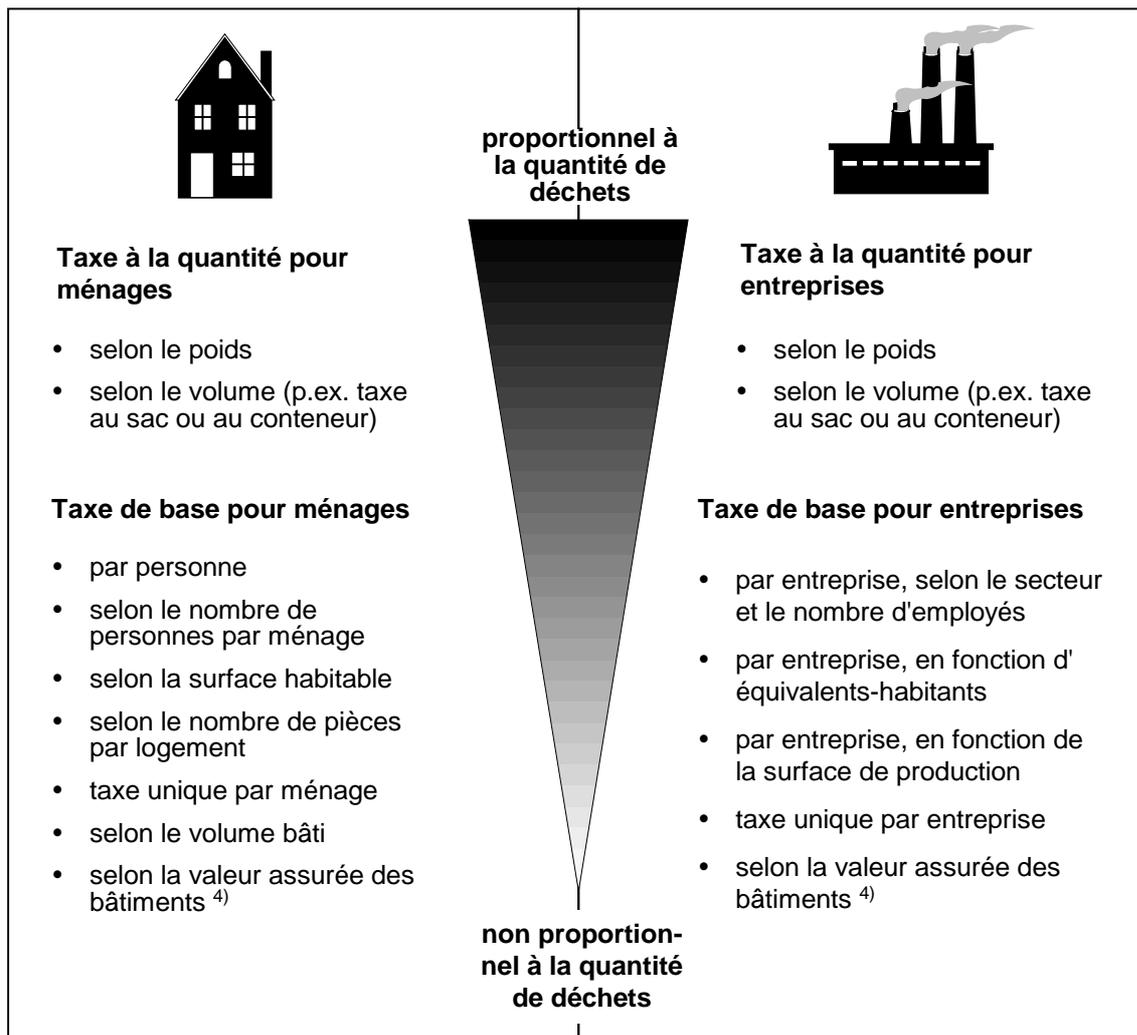


Tableau 4.4: Exemples de critères de calcul et rapport de ces critères avec la quantité de déchets. L'ordre des critères de calcul reflète plus ou moins le degré de dépendance par rapport à la quantité de déchets; il n'est qu'approximatif.

⁴⁾ Les taxes de base proportionnelles à la valeur assurée des bâtiments peuvent être admises lorsqu'elles sont complétées par une taxe à la quantité. En revanche, le fait de financer l'élimination des ordures ménagères exclusivement au moyen d'une taxe sur les déchets proportionnelle à la valeur assurée des bâtiments enfreint le principe de causalité et le principe de l'équivalence (arrêt du Tribunal fédéral du 28 janvier 1998 [4]).

5. Modes de financement conformes au principe de causalité

5.1 Mode de financement recommandé (mode A)

Structure du mode de financement

Le mode de financement représenté dans le tableau 5.1 est recommandé pour financer l'élimination des déchets urbains en respectant le principe de causalité. Il prévoit, pour les ménages comme pour les entreprises, la combinaison d'une taxe de base et d'une taxe à la quantité. Un règlement type à l'attention des communes et une fiche de contrôle destinée aux groupements intercommunaux devraient les aider à élaborer leurs règlements de taxation (annexes 3, 4 et 5).

| Mode de financement recommandé (mode A) Combinaison d'une taxe de base et d'une taxe à la quantité pour les ménages et pour les entreprises | | |
|--|---|--|
| | Taxe de base | Taxe à la quantité |
| Taxe à prélever | Oui | Oui |
| Critères de calcul | <p><i>Pour les ménages</i>, p. ex.: par habitant, par équivalent-habitant, selon la surface habitable, le nombre de pièces, par ménage, selon le volume bâti ou selon la valeur assurée des bâtiments⁵⁾</p> <p><i>Pour les entreprises</i>, p. ex.: taxe unique par entreprise ou taxe dépendant du secteur d'activité (charges administratives!)</p> | <p><i>Pour les ménages et pour les entreprises</i>: selon le volume (sac ou conteneur) ou selon le poids des déchets</p> |
| Avantages et inconvénients | | |
| Avantages | <ol style="list-style-type: none"> 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 mélangées. 2. Le commerce, l'industrie et l'artisanat sont incités à fabriquer des produits générant moins de déchets et respectant mieux l'environnement. 3. La taxe à la quantité est réduite 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 des quantités d'ordures mélangées (qui représentent la fraction la plus chère à éliminer). | |
| Inconvénients | <ol style="list-style-type: none"> 1. Des effets secondaires indésirables apparaissent, tels l'élimination sauvage, le tourisme des déchets ou la qualité réduite des déchets collectés séparément. 2. Il est nécessaire de procéder à des contrôles. | |

Tableau 5.1: Mode A: combinaison d'une taxe de base et d'une taxe à la quantité.

⁵⁾ Les taxes de base proportionnelles à la valeur assurée des bâtiments peuvent être admises lorsqu'elles sont complétées par une taxe à la quantité. En revanche, le fait de financer l'élimination des ordures ménagères exclusivement au moyen d'une taxe sur les déchets proportionnelle à la valeur assurée des bâtiments enfreint le principe de causalité et le principe de l'équivalence (arrêt du Tribunal fédéral du 28 janvier 1998 [4]).

Calcul du montant des taxes

Les coûts générés par les entreprises doivent être financés par les taxes prélevées auprès des entreprises, les coûts dus aux ménages par les taxes prélevées auprès des ménages.

Il n'est cependant pas judicieux dans le cadre de cette directive de fixer quels coûts doivent être couverts par le produit de la taxe de base et quels coûts par celui de la taxe à la quantité. En effet, la structure des coûts imputables à l'élimination des déchets urbains dépend notamment du type de collaboration entre les communes et peut diverger fortement d'un cas à l'autre. Il est par exemple recommandé aux **groupements intercommunaux qui possèdent leur propre usine d'incinération des ordures ménagères** de couvrir les coûts fixes avec le produit de la taxe de base et les coûts variables avec celui de la taxe à la quantité (cf. chapitre 2.1). **Dans les communes**, qui ne sont pratiquement confrontées qu'à des coûts variables, il peut être judicieux de financer l'élimination des ordures mélangées avec le produit de la taxe à la quantité et l'élimination des déchets urbains collectés séparément avec le produit de la taxe de base.

- **Taxes sur les déchets pour les ménages**

Lorsque l'on fixe les modalités de la taxation, il est toujours essentiel de minimiser les éventuels effets secondaires de la taxe à la quantité, tels le tourisme des déchets et l'élimination illégale. L'expérience montre que les effets négatifs sont moins prononcés lorsque la taxe pour un sac poubelle de 35 litres est inférieure à 2 francs. **Il est recommandé pour cette raison de limiter le montant de la taxe à la quantité. Avec des taxes à la quantité de ce niveau, le coût total de l'élimination des déchets urbains sera ainsi couvert en règle générale à raison de 40 à 70 %.** Les charges restantes seront assumées grâce au produit de la taxe de base.

Lors de l'établissement de taxes au sac, il convient en outre de prendre en compte le fait que les sacs de petit volume présentent généralement une densité nettement plus élevée que les sacs de grand volume. Les taxes des diverses catégories de sacs devraient donc être proportionnelles au poids moyen de chaque catégorie.

L'objectif de la réglementation des taxes sur l'élimination des déchets n'est pas de faire de la politique sociale. Pour éviter de défavoriser les familles ayant des enfants en bas âge, les communes peuvent toutefois leur remettre un nombre limité de sacs munis de vignettes ou les vignettes elles-mêmes.

- **Taxes sur les déchets pour les entreprises**

Les entreprises industrielles et artisanales réagissent de façon très sensible aux différences de tarifs d'élimination. Il faut en tenir compte au moment de fixer le **montant de la taxe sur les déchets des entreprises**. Suivant les modalités de la taxation (taxe à la quantité pour les ménages, taxe à la quantité pour les entreprises, taxe d'élimination pour livraisons directes en UIOM), les déchets des entreprises seront éliminés dans des sacs poubelle pour ménages, dans des conteneurs pour entreprises ou directement dans des usines d'incinération des ordures ménagères. Il est recommandé d'harmoniser les taxes au niveau régional et de prélever une taxe de base auprès des entreprises, afin d'éviter qu'elles n'éliminent leurs déchets urbains dans d'autres usines d'incinération des ordures ménagères que celles assignées par le canton. Cette taxe de base devrait toutefois être aussi faible que possible, pour éviter des effets indésirables dans le domaine des collectes séparées. En obligeant les entreprises à se débarrasser de leurs déchets dans des conteneurs, on peut au besoin s'assurer que ces déchets ne seront pas mélangés avec les ordures ménagères.

Si la collecte sélective de vieux papier et d'autres déchets auprès de l'industrie et de l'artisanat sont financées de manière générale par le prélèvement d'une taxe de base, il se peut alors que les déchets des entreprises se retrouvent subventionnés par la taxe de base prélevée auprès des ménages. L'élimination des déchets par l'économie privée pourrait ainsi souffrir d'une concurrence due à une distorsion du marché. Dans la mesure où les quantités de déchets urbains homogènes produites par les entreprises sont nettement supérieures à celles des ménages, il est recommandé de les éliminer dans le cadre de l'économie privée (élimination des déchets obligatoire par les entreprises, cf. chapitre 3.1, p. 16). A défaut, leur élimination – si elle ne se fait pas par l'économie privée mais par la commune – devrait au moins être financée par des taxes proportionnelles à la quantité.

5.2 Autre mode de financement conforme au principe de causalité : la taxation à la quantité seulement (mode B)

Il est possible de **financer l'élimination des déchets urbains en recourant uniquement à la taxe au sac ou à la taxe au poids**. Cependant, les nouveaux inconvénients qui en résultent par rapport au mode A montrent qu'il n'est pas judicieux d'énoncer une recommandation de financement recourant exclusivement à une taxe à la quantité:

1. Lorsque l'élimination des déchets urbains, dont les coûts sont en majeure partie fixes, est financée en recourant à la seule taxe à la quantité, des problèmes financiers ou de fortes hausses des taxes peuvent survenir si la quantité de déchets vient à diminuer.
2. Ceux qui ont recours aux collectes sélectives ne paient rien pour ce service, bien que les coûts de la collecte et de l'élimination des déchets collectés séparément représentent une part importante des coûts imputables à l'élimination des déchets urbains.
3. Si seule une taxe à la quantité est prélevée auprès des entreprises, elle sera relativement élevée, faute de taxe de base. Les entreprises seront donc fortement incitées à livrer leurs déchets à une installation meilleur marché, même si elle est plus éloignée.
4. Les taxes prélevées auprès des ménages seront relativement élevées, pour des raisons similaires. Les problèmes dus par exemple à l'éparpillement des déchets sur la voie publique et à l'élimination illégale risquent donc de s'aggraver.

5.3 Autres modes de financement conformes au principe de causalité

Lors de la discussion des modifications de la loi sur la protection des eaux et de la loi sur la protection de l'environnement, en 1997, tant le Conseil fédéral que la commission consultative se sont prononcés contre l'élaboration d'une ordonnance du Conseil fédéral qui fixerait le montant des taxes. Pour garantir cependant une certaine homogénéité d'exécution, l'OFEFP a décidé de préparer la présente recommandation. Le groupe de travail formé à cet effet a proposé le mode de financement A qui lui semble être la manière idéale d'appliquer le principe de causalité. Il n'est pas exclu qu'il existe d'autres modes de financement conformes au principe de causalité que les modes A et B. Les modes de financement admis dérogeant au principe de causalité sont mentionnés au chapitre 6.

Les avis divergeaient au sein du groupe quant à savoir si la taxe par habitant pouvait être considérée comme une taxe conforme au principe de causalité ou non. L'expertise juridique fournie par M^{me} Anne Petitpierre-Sauvain à la demande du canton de Genève confirme l'opinion d'une minorité du groupe, selon laquelle la taxe par habitant peut être classée par-

mi les taxes sur les déchets qui répondent au principe de causalité, à condition que la quantité effective de déchets produite soit prise en compte dans le calcul du montant de la taxe (vérification périodique du montant de la taxe) [9]. Heribert Rausch, qui a établi une expertise juridique à la demande du canton de Schaffhouse, pense quant à lui que l'élimination des ordures ménagères ne peut guère être financée conformément au principe de causalité si on renonce à la taxe au sac [10]. Veronika Huber-Wälchli est du même avis [11].

A l'avenir, on pourrait aussi imaginer d'internaliser entièrement les coûts de l'élimination des déchets en fixant des prix plus élevés pour les produits au lieu de prélever des taxes. Un tel système permettrait aussi de créer des incitations en faveur des collectes sélectives en rétrocedant, par exemple, une part de la taxe sur la valeur ajoutée pour financer ces collectes. Mais cette solution de financement ne dispose pas pour l'instant de base légale.

6. Modes de financement dérogeant au principe de causalité

6.1 Qu'est-ce qu'un mode de financement dérogeant au principe de causalité?

Le cadre légal, relativement étroit, exige explicitement des taxes qui tiennent compte du type et de la quantité de déchets livrés. Il est judicieux de combiner les taxes conformes au principe de causalité, comme les taxes au sac, avec des taxes de base (voir le chapitre 5.1).

En revanche, le financement des coûts d'élimination **basé uniquement sur des taxes de base ou même sur le produit des impôts** 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 le prescrit l'art. 32a LPE.

6.2 A quelles conditions est-il permis de déroger au principe de causalité?

Les modes de financement de l'élimination des déchets urbains ne répondant pas au principe de causalité⁶⁾ ne **sont en principe plus admis, à moins que l'introduction de taxes couvrant les coûts et conformes au principe de causalité ne compromette selon l'art. 32a, al. 2, LPE une élimination des déchets respectueuse de l'environnement.**

En cas de situation exceptionnelle au sens de l'article 32a, al. 2, LPE, l'élimination des déchets urbains peut être financée par une taxe de base unique ou, en dernière extrémité, par le produit des impôts. Comme le recours à une taxe de base est plus proche du principe de causalité que le recours au produit des impôts, il faut d'abord vérifier si les problèmes de financement ne peuvent pas être résolus de façon adéquate par le prélèvement d'une taxe de base ou une augmentation de cette taxe si elle existe déjà. Toutefois, la disposition légale adoptée par le Parlement vise à terme l'institution d'un financement conforme au principe de causalité.

Une telle réglementation exceptionnelle peut s'imposer lors de problèmes financiers momentanés et imprévus, survenant par exemple à cause de réparations à effectuer suite à un sinistre dans une UIOM. Dans ces cas, il est difficilement possible d'augmenter les taxes à court terme. Des problèmes immédiats de ce type peuvent donc être résolus en recourant au produit des impôts.

On pourra également recourir à une réglementation d'exception, s'il fallait s'attendre à ce que le manque d'acceptation de la population pour une taxe à la quantité provoque une forte augmentation de l'élimination illégale et polluante des déchets (art. 32a, al. 2, LPE). Si les autorités cantonales prévoient une telle situation, elles peuvent choisir un mode de financement qui déroge au principe de causalité. Sinon, elles doivent exercer leur rôle d'autorité de surveillance par rapport aux communes ou aux groupements intercommunaux (cf. chapitre 9).

⁶⁾ Cf. objet de la directive (chapitre 3.1).

7. Amortissement et réserves

7.1 Introduction

Ce chapitre s'adresse aux communes et aux groupements intercommunaux qui possèdent des installations centralisées d'élimination des déchets urbains (UIOM, stations de transbordement des ordures ménagères, décharges, installation de méthanisation ou de compostage). Les communes et les groupements qui achètent des prestations d'élimination des déchets au lieu d'exploiter leur propre installation ne sont pas concernés. Lorsqu'une commune achète à des tiers des prestations de services tels l'incinération ou la collecte et le transport des déchets, elle ne peut en général guère influencer la politique d'investissement et de financement pratiquée par ces entreprises d'élimination ou de transport des déchets.

Autrefois, la Confédération et les cantons subventionnaient largement la construction d'installations de traitement des déchets, tandis que le produit des impôts communaux couvrait souvent une partie ou la totalité des frais d'exploitation. Aujourd'hui, il y a lieu de couvrir l'ensemble des frais d'élimination des déchets en recourant au produit de taxes conformes au principe de causalité. Il en résulte notamment des difficultés lorsque de gros investissements doivent être consentis, par exemple pour remplacer une UIOM. Dans de nombreux cantons, il était interdit jusqu'ici aux pouvoirs publics de constituer des réserves pour remplacer ou pour entretenir des installations. Comme il était possible d'utiliser à cet effet le produit des impôts, les conséquences n'étaient cependant pas trop graves. En fait, des problèmes surgissaient déjà régulièrement lorsqu'une vieille installation complètement amortie et financée partiellement par des subventions, avec de très bas tarifs d'élimination, devait être remplacée: la nouvelle installation induisant des amortissements très élevés, sa mise en service s'accompagnait le plus souvent d'une hausse brutale et indésirable des tarifs. La disparition du financement par le produit des impôts ne fait qu'aggraver le problème.

C'est pourquoi, lors de la révision de la loi fédérale sur la protection des eaux du 20 juin 1997, le Parlement a adapté la loi sur la protection de l'environnement en y introduisant les dispositions de l'article 32a. Celui-ci stipule que les détenteurs d'installations d'élimination des déchets sont tenus de constituer à temps les provisions (réserves) nécessaires aux investissements planifiés, par exemple pour rénover une installation. Un minimum de fonds propres est en général indispensable pour permettre un financement externe.

7.2 Définitions

Amortissement: l'amortissement est un montant qui exprime la dépréciation d'un objet consécutive à son utilisation. Dans un compte de résultats, il figure au chapitre des charges. La prise en compte des coûts d'amortissement dans les prix d'élimination permet de faire refluer ces coûts dans l'entreprise sous forme de liquidités par l'intermédiaire de la taxe.

Provisions: les provisions sont des fonds destinés à couvrir les risques relatifs à l'exploitation courante, dont l'importance et l'échéance ne sont pas encore établis.

Réserves: la constitution de réserves permet d'assurer le financement du renouvellement, de l'assainissement ou de la démolition des installations.

7.3 Objectifs

L'objectif principal de tous les détenteurs d'installations régionales d'élimination des déchets est de garantir que les déchets urbains soient éliminés en respectant l'environnement et que leur élimination soit assurée.

La réalisation de cet objectif peut être grandement facilitée par une planification judicieuse de financement et d'investissement. Cette planification doit permettre

- d'éviter les fortes oscillations des taxes lors du remplacement d'installations et d'équipements existants;
- de garantir à long terme le financement des installations (maintien de la qualité de l'infrastructure).

En raison des frais financiers, il faut que les investissements futurs puissent se faire sans recourir à un financement externe trop important. Le fait de préfinancer (partiellement) une installation ne doit toutefois pas empêcher de réduire sa capacité ni de renoncer à cette installation. Enfin, l'objectif de réduction et de valorisation des déchets ne doit pas être contourné à cause de la politique d'amortissement et de financement suivie.

7.4 Principes

Les objectifs évoqués précédemment sont matérialisés par les principes suivants:

- Une installation doit être complètement amortie jusqu'à la fin de la durée prévisible d'exploitation (critère technique, économique ou politique). Pour les amortissements, il convient notamment de tenir compte des longévités différentes des divers équipements (p. ex. de 15 à 20 ans pour la partie électromécanique et de 30 à 40 ans pour l'enveloppe);
- La constitution de réserves (art. 32a, al. 1, let. e, LPE) doit permettre d'assurer le financement du renouvellement, de l'assainissement et de la démolition de l'installation selon la politique arrêtée par l'exploitant. Ces réserves devraient correspondre au plus à un tiers des investissements prévus.

7.5 Exigences et recommandations

- Dans certains cantons, il était interdit à la collectivité de constituer des réserves. Il y a donc lieu d'adapter si nécessaire les lois communales et cantonales à l'art. 32a LPE, qui exige l'application des principes évoqués précédemment.
- Le regroupement de plusieurs installations de traitement des déchets en vue de planifier conjointement leurs capacités et de constituer des réserves pour les renouveler est recommandé car il permet une plus grande souplesse d'exploitation et de financement.
- L'élaboration d'une politique de financement et d'amortissement réaliste est conditionnée par la planification du financement à moyen et à long terme de chaque installation (cf. exemple).
- Les procédés dynamiques du compte des investissements permettent de comparer des flux de recettes et des flux de dépenses intervenus à des moments divers, en rapportant

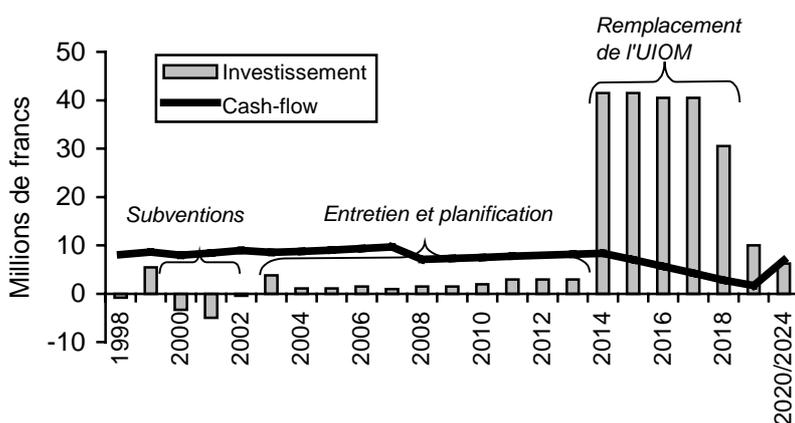
les intérêts à une échéance donnée. Sur la base de la valeur actuelle de l'investissement qui en résulte, on peut alors calculer le montant des taxes à prélever. En règle générale, les procédés dynamiques du compte des investissements permettent de planifier les investissements de manière plus exacte que les procédés statiques, qui ne prennent pas en compte les différences des coordonnées temporelles des éléments du calcul. C'est la raison pour laquelle ces procédés dynamiques sont préférables.

- Pour l'amortissement, nous recommandons de recourir à la méthode de l'amortissement linéaire ou à la méthode des annuités.

7.6 Exemple de politique de financement

Les principaux flux monétaires à moyen et à long terme correspondant à une politique de financement durable sont présentés sur la base d'une UIOM. L'exemple décrit une installation de taille moyenne, qui a été gérée sainement au plan financier [5].

Investissements et cash-flow



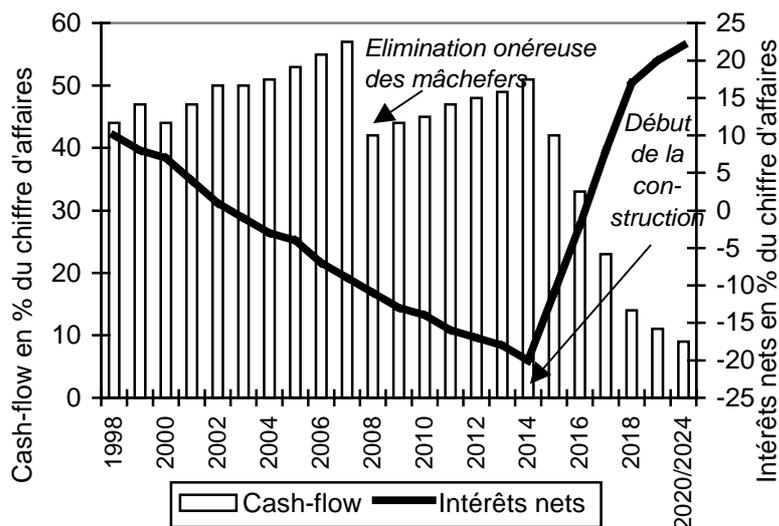
Après la construction de l'installation (avant 1998), des subventions sont encore versées pendant quelques années. Les investissements sont ensuite faibles jusque vers 2013, date à laquelle le remplacement de l'installation actuelle provoque un bond dans les investissements d'une

durée de quatre à cinq ans. Durant les années 1998 à 2013, où le cash-flow est plus élevé que les investissements (cash-flow = résultat comptable, y compris les provisions liées aux risques d'exploitation + amortissements + réserves), il est possible de procéder au remboursement du capital emprunté ou à l'accumulation de réserves.

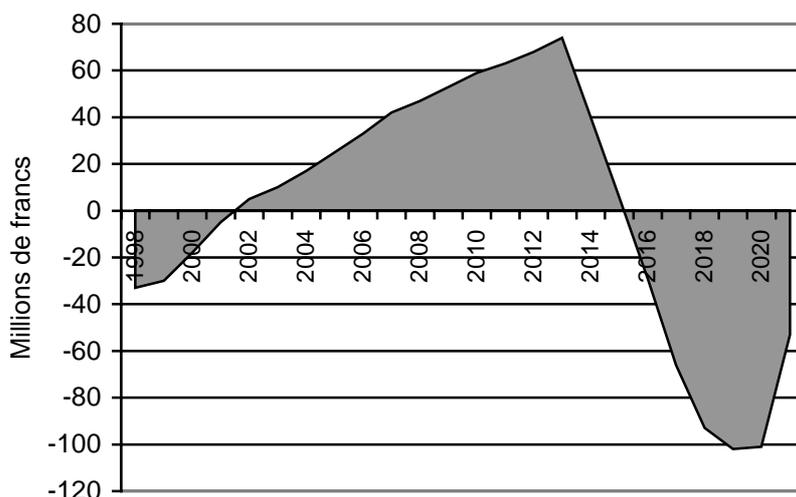
L'étude détaillée de l'évolution du cash-flow et de la charge des intérêts par rapport au chiffre d'affaires met en exergue les principales variations au cours du temps.

Cash-flow et charge des intérêts

Le cash-flow augmente jusqu'au début des travaux, grâce à la diminution de l'endettement (subventions et cash-flow supérieur aux investissements). Dès 2008 environ, la planification escompte une augmentation des coûts d'élimination des mâchefers, ce qui provoque une augmentation des charges et une réduction du cash-flow.



Les gros investissements consentis pour remplacer l'UIOM ont pour effet une brusque augmentation des intérêts nets. Le rendement de la fortune apparu en 2002 disparaît, car les fonds sont mobilisés en faveur de la construction, tandis que des intérêts doivent être versés sur le capital emprunté.



Liquidités

Les coûts totaux de la nouvelle installation atteignent 170 millions de francs environ. Le graphique montre distinctement comment le capital emprunté pourra être remboursé jusqu'en 2002 grâce au paiement de subventions et grâce au cash-flow constitué avec les taxes sur les livraisons de déchets. Les organes responsables de l'exploitation ont décidé de constituer, jusqu'au

remplacement de l'UIOM actuelle, des réserves égales au tiers des sommes à investir selon les prévisions actuelles. Comme les dettes pourront déjà être remboursées juste après la fin du siècle, les liquidités croîtront pour atteindre un montant de l'ordre de 70 millions de francs au moment de remplacer l'UIOM. Pour réaliser les gros investissements nécessaires à cet effet, le groupement intercommunal devra donc s'endetter d'une centaine de millions de francs.

L'évolution décrite correspond au cas idéal où un exploitant robuste au plan financier ne possède qu'une installation et où la constitution de réserves engendre un surplus de liquidités. Quant aux montants supplémentaires, ils sont souvent utilisés dans le cadre du budget global pour réduire l'endettement relatif à d'autres composants de l'installation.

8. Introduction d'un mode de financement conforme au principe de causalité

8.1 Harmonisation des modes de financement à l'échelon régional

Il est impératif d'harmoniser les tarifs à l'échelon régional, notamment lorsqu'il est question de prélever une nouvelle taxe, directement proportionnelle à la quantité de déchets, telle qu'une taxe au sac: **pour éviter notamment l'indésirable tourisme des déchets, il convient d'introduire le nouveau mode de financement en une fois dans une région aussi vaste que possible et en l'assortissant de tarifs homogènes (cf. chapitre 2.2).** L'acceptation de ce mode de financement par la population s'en trouve par ailleurs améliorée. Une check-list pour l'élaboration d'un règlement sur les déchets d'une association intercommunale figure à l'annexe 5.

8.2 Implication des milieux concernés lors de l'élaboration du mode de financement

Un nouveau mode de financement ne peut fournir les résultats escomptés que s'il est élaboré en étroite collaboration avec les milieux concernés (communes, groupements intercommunaux, exploitants, etc.). L'introduction de la taxe au sac devrait notamment être acceptée par une grande partie de la population.

8.3 Optimisation écologique et économique de l'élimination des déchets urbains

L'introduction d'un nouveau mode de financement devrait aller de pair avec l'optimisation de l'élimination des déchets urbains aux plans écologique et économique. Les méthodes du benchmarking (chapitre 2.1 et annexe 1) et de la comptabilité analytique se prêtent bien au contrôle de la rentabilité et au repérage des possibilités d'économies dans le domaine de l'élimination des déchets urbains. La mise au concours public des services de transports, ainsi que l'optimisation du système de collecte et de transport (itinéraires, fréquence, etc.) recèlent souvent un potentiel certain d'économies. Les effets de synergie résultant du regroupement avec d'autres communes pour former une « région d'élimination des déchets » méritent d'être exploités.

8.4 Comptabilité analytique

En comparant les coûts et les prestations dans la comptabilité analytique, la commune peut analyser sa prestation – l'élimination des déchets – du point de vue économique. La comptabilité doit prendre en compte tous les coûts résultant de l'élimination des déchets urbains à l'échelon des communes, des transporteurs ou des exploitants d'installations de traitement des déchets. Elle constitue donc également un instrument efficace de contrôle des prix. Un mode de financement de l'élimination des déchets conforme au principe de causalité favorise en outre la transparence vis-à-vis des utilisateurs de ce service. La figure 8.1 montre un exemple de structure de comptabilité analytique.

Exemple de structure du calcul des centres de frais d'une commune

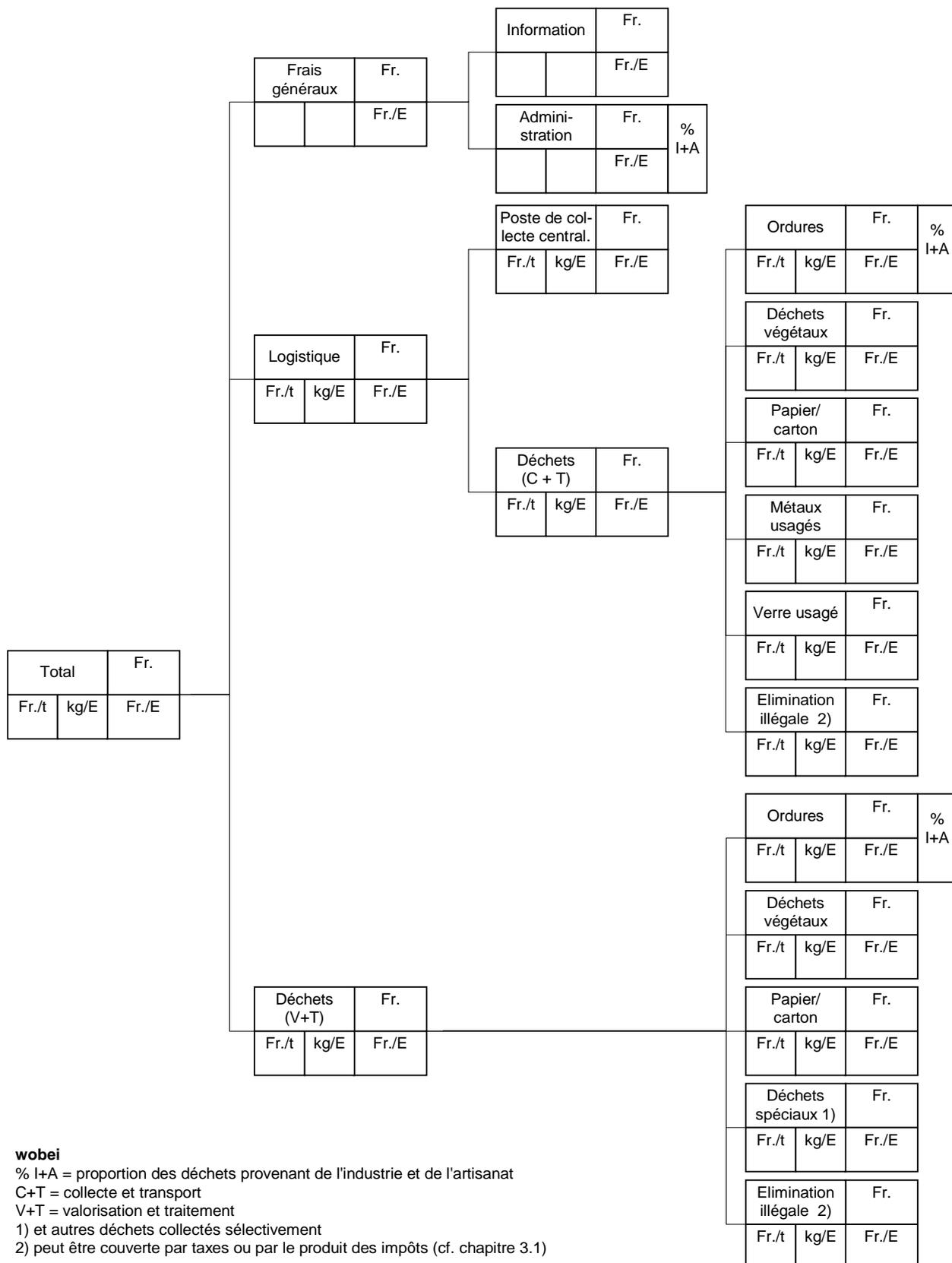


Figure 8.1 Exemple de structure de comptabilité analytique d'une commune.

8.5 Motivation et information

Il convient de procéder à une campagne d'information et de motivation soigneusement planifiée avant et lors de l'introduction d'un nouveau mode de financement, notamment d'une taxe au sac. Il est nécessaire au bon fonctionnement de l'élimination des déchets que la population et les entreprises comprennent pourquoi il y a lieu d'introduire ce nouveau mode et quels buts il poursuit. Il est tout aussi important que les utilisateurs du service d'élimination des déchets urbains soient au courant de leurs droits et de leurs devoirs.

Lorsque le nouveau mode de financement a été introduit, il faut **renseigner régulièrement** le public sur les résultats obtenus (p. ex. quantités de déchets, frais de collecte et d'élimination), mais aussi sur les avantages et les inconvénients des collectes sélectives et de l'élimination sauvage, sur les services d'élimination proposés, etc. L'information régulière de la population résidante, des entreprises et des écoles, ainsi que l'initiation des personnes nouvellement installées en Suisse sont des conditions sans lesquelles il n'est pas possible de conserver les acquis en matière d'élimination des déchets. Selon les dispositions légales, les bases du calcul servant à fixer le montant des taxes doivent être accessibles au public.

8.6 Simplicité d'exécution

Le mode de financement choisi doit être simple à mettre en œuvre. Il doit être facilement compréhensible pour tout un chacun. Les charges administratives devraient simultanément être réduites au minimum. Il faut particulièrement en tenir compte lors du choix des critères de calcul de la taxe de base et de la taxe à la quantité (chapitre 4.4). Il est aussi possible de réduire les frais administratifs en utilisant des critères de calcul spécifiques tout en effectuant un encaissement unique pour les taxes de base sur l'élimination des déchets, sur la consommation d'eau et sur l'élimination des eaux usées.

8.7 Infrastructure d'élimination avec exploitation adéquate

L'incitation à collecter séparément les déchets pour les valoriser est un des motifs présidant à l'introduction d'un mode de financement répondant au principe de causalité. C'est pourquoi il faut offrir à la population et aux entreprises, si celles-ci n'éliminent pas elles-mêmes les déchets urbains homogènes qu'elles produisent, des solutions attrayantes pour les collectes séparées. Il faut notamment vérifier l'opportunité de collecter séparément d'autres catégories de déchets et contrôler si les structures et les modes d'exploitation actuels sont à la hauteur des nouvelles attentes (nombre et aménagement des postes de collecte, parc de véhicules disponible, nombre de conteneurs, exploitation des postes de collecte, nombre et itinéraires des tournées de ramassage des déchets collectés séparément, etc.). Cette infrastructure complémentaire doit être disponible au plus tard lorsque le nouveau mode de financement est introduit. Il est en outre recommandé d'organiser, avant d'introduire la taxe au sac ou au poids, une campagne permettant aux habitants de débarrasser gratuitement leurs greniers et leurs caves.

8.8 Attitude à adopter face aux pratiques d'élimination illégales

L'élimination sauvage peut mettre l'environnement en danger, provoquer des frais et porter atteinte à l'esthétique des espaces publics. Comme les resquilleurs dans les transports publics, les systèmes de financement qui appliquent le principe de causalité entraînent toujours une certaine proportion d'élimination illégale. Mais l'élimination illégale se retrouve partout où il y a des déchets à éliminer. Une enquête de l'*Ökozentrum* de Berne [12] a montré que les rues, les places et les postes de collecte des déchets semblent être autant souillés dans les communes qui n'ont pas introduit la taxe au sac que dans les autres. Souvent cependant, la taxe au sac sert de bouc émissaire quand il est question d'élimination sauvage. Il reste que si les systèmes de financement appliquant le principe de causalité sont introduits et gérés de façon professionnelle, l'élimination illégale devrait pouvoir être limitée à une proportion qui soit sans danger pour l'environnement. Pour prévenir l'élimination sauvage, il est recommandé d'observer les principes suivants :

- **renseigner la population dès le début et à intervalles réguliers** sur les possibilités d'élimination, les conséquences de l'élimination illégale ainsi que les avantages écologiques et économiques de l'élimination légale (chapitre 8.5). Pour garantir la transparence des coûts, les dépenses causées par l'élimination correcte des déchets déposés de manière illégale seront comptabilisées séparément dans les comptes communaux concernés (fig. 8.1).
- **aménager de façon professionnelle le mode de financement appliquant le principe de causalité**, p. ex. en réduisant la taxe à la quantité grâce au prélèvement d'une taxe de base (cf. chapitre 5).
- **aménager les structures d'élimination et leur exploitation selon les besoins des utilisateurs** (cf. chapitre 8.7).

Tous les types d'élimination illégale ne sont pas dangereux au même titre pour l'environnement. La pratique qui consiste à souiller les rues et les places en y laissant traîner des ordures pose essentiellement un problème esthétique.

L'incinération des déchets dans les cheminées ou à l'air libre, par contre, a incontestablement un effet polluant. Les émissions de dioxines dues à l'incinération sauvage sont plus de mille fois supérieures à une élimination dans une usine moderne d'incinération des ordures ménagères. Il y a des moyens techniques de constater si des déchets ont été incinérés illégalement : le test rapide des cendres développé par l'EMPA de St-Gall permet aux fonctionnaires chargés de l'application des dispositions légales, aux ramoneurs et aux contrôleurs des installations de combustion de juger sans perte de temps ni besoins excessifs en matériel si des déchets ont été brûlés. Les dépôts caractéristiques de suie qui se retrouvent sur les parois de la cheminée après l'incinération de déchets peuvent également être soumis à une analyse chimique qui permet d'identifier la nature du combustible.

Les personnes qui continuent d'éliminer illégalement leurs déchets malgré les avertissements qu'elles ont reçues peuvent faire l'objet d'une sanction pénale. Selon l'art. 61 de la loi sur la protection de l'environnement, quiconque aura incinéré des déchets ailleurs que dans des installations d'élimination (let. f) ou aura stocké des déchets ailleurs qu'en décharge contrôlée autorisée (let. g) sera puni des arrêts ou de l'amende.

9. Exécution par les cantons

Il incombe aux cantons de faire appliquer l'article 32a de la LPE. Le législateur n'a pas fixé de délai pour introduire des taxes répondant au principe de causalité selon l'article 32a. Les cantons doivent donc faire en sorte que toutes les mesures nécessaires à son application soient prises, soit en prévoyant eux-mêmes la réglementation nécessaire et en matérialisant cet article au plan cantonal, soit en invitant les communes à ordonner les mesures requises pour le transposer à l'échelon communal.

Selon l'article 32a, al. 2, LPE, les cantons peuvent tolérer un mode de financement non conforme au principe de causalité lorsque le recours à un mode conforme à ce principe menacerait l'élimination écologique des déchets. Si le canton estime que les communes concernées ne constituent pas des exceptions au sens de l'article 32a, al. 2, LPE, et que ces communes ne prennent pas les mesures requises durant le délai utile, les cantons concernés sont tenus d'agir. Ils doivent soit élaborer les bases légales nécessaires au plan cantonal pour assurer le financement de l'élimination des déchets urbains conformément au principe de causalité, soit exercer un droit de surveillance à l'égard de ces communes, en les sommant de se conformer à leurs obligations dans un délai imparti. Ils peuvent en dernier ressort se substituer à elles.

Terminologie

| | |
|------------------------------------|--|
| Amortissement | Montant qui exprime la dépréciation d'un objet consécutive à son utilisation. Dans un compte de résultats, il figure au chapitre des charges. Ceci permet de constituer des fonds en vue du renouvellement des investissements. |
| Annuité | L'annuité est un montant fixe qui doit être versé chaque année et qui sert en partie à rembourser le capital (p. ex. constitution de réserves) et en partie à payer les intérêts (frais de capital). On recourt à l'annuité pour rembourser un prêt bancaire et pour le compte des investissements. |
| Benchmarking | L'utilisation d'indicateurs (p. ex. le coût à la tonne de l'élimination des déchets urbains des dix plus grandes communes de Suisse) permet de contrôler si les objectifs économiques fixés, telle l'amélioration de l'efficacité, ont été atteints par rapport à des valeurs de référence. |
| Calcul des centres de frais | Voir sous Comptabilité analytique |
| Cash-flow | <p>Exprime les liquidités acquises par les activités de l'entreprise qui sont disponibles pour distribuer des dividendes ou pour procéder à des investissements en vue de remplacer ou d'agrandir des installations.</p> <p>Cash-flow = bénéfice net + charges n'affectant pas les liquidités, tels les amortissements et les réserves – revenus n'affectant pas les liquidités, tels le bénéfice reporté ou la dissolution de réserves</p> |
| Comptabilité analytique | <p>Il s'agit d'un instrument de gestion interne à l'entreprise. Font partie d'une comptabilité analytique:</p> <ul style="list-style-type: none"> • le calcul par type de charges selon la comptabilité financière, c'est-à-dire la subdivision des coûts selon le type d'opération commerciale (p. ex. les charges de personnel, les charges de matériel, les intérêts, les amortissements, etc.) [2]; • le calcul des centres de frais, c'est-à-dire la présentation des coûts des divers secteurs d'une entreprise dans un but de budgétisation, de calcul et de contrôle (p. ex. la collecte et le transport des déchets, les lignes de fours, l'épuration des fumées, les collectes sélectives, etc.) [2]; • le calcul des postes de coûts sert pour sa part à indiquer qui doit supporter les coûts d'exploitation et si les émoluments payés par les usagers du service d'élimination des déchets couvrent les coûts effectifs (p. ex. les communes, ceux qui livrent directement des déchets, etc.) [2]. <p>La comptabilité analytique est un instrument efficace de contrôle et d'analyse des coûts.</p> |

| | |
|--------------------------------------|--|
| Comptabilité financière | Comptabilité annuelle officielle de l'entreprise, qu'elle a l'obligation légale de tenir. Elle se compose: <ul style="list-style-type: none"> • du bilan, dans lequel les avoirs (actifs) sont opposés aux dettes (passifs); • du compte des investissements, dans lequel sont inscrits les besoins (nets) en capitaux pour procéder à des investissements de remplacement ou de renouvellement, ainsi que la provenance des fonds (fonds propres ou empruntés); • du compte de fonctionnement, où les charges et les revenus sont comptabilisés et où le résultat de l'exercice est calculé [2]. |
| Comptabilité à marges brutes | Méthode de la comptabilité analytique selon laquelle on calcule dans quelle mesure la vente de prestations contribue à couvrir les coûts fixes. Cette contribution est définie comme étant la différence entre les recettes des ventes et les coûts variables à consentir pour fournir ces prestations [2]. |
| Compte des investissements | Le compte des investissements est un instrument essentiel pour planifier et contrôler une décision d'investissement qui entend s'appuyer sur des critères de rentabilité. |
| Contribution de recyclage | Contribution au financement de l'élimination d'un certain type de déchets. Elle est prélevée sur la base d'une convention librement consentie par la branche concernée. La contribution de recyclage est payée par le consommateur du produit qui devra par la suite être éliminé (contribution anticipée) ou par le détenteur du déchet (contribution sub-séquent). |
| Contribution causale | Prestation en argent que le citoyen est tenu de payer en vertu du droit public en tant que contre-prestation d'un service public ou d'avantages particuliers [1]. |
| Déchets spéciaux | Déchets répertoriés par l'ordonnance du 12 novembre 1986 sur les mouvements de déchets spéciaux (ODS). |
| Déchets urbains | Déchets ménagers et autres déchets de composition analogue (art. 3 OTD) provenant des entreprises. Ils se composent des ordures mélangées et des objets encombrants, qui sont éliminés dans les usines d'incinération des ordures ménagères (ou dans d'autres installations de traitement thermique des déchets), et des déchets urbains collectés séparément, qui sont soit valorisés, soit traités (déchets spéciaux). |
| Déchets éliminés illégalement | Les déchets sont éliminés illégalement notamment lorsqu'ils sont: <ul style="list-style-type: none"> • brûlés dans une cheminée ou à l'air libre ou • stockés de manière illégale (à un poste de collecte, dans la nature ou dans un conteneur prévu pour d'autres fractions de déchets). |
| Élimination | L'élimination des déchets comprend leur valorisation ou leur stockage définitif ainsi que les étapes préalables que sont la collecte, le transport, le stockage intermédiaire et le traitement. Par traitement, on entend toute modification physique, biologique ou chimique des déchets (art. 7, al. 6 ^{bis} , LPE). |

| | |
|--|--|
| Impôt | Contribution publique, due sans condition. |
| Mode de financement selon le principe de causalité | Système de taxes complémentaires qui respecte globalement le principe du pollueur-payeur. Il sert à financer l'élimination des déchets urbains et doit satisfaire à la fois au principe de causalité, au principe de la couverture des frais et au principe d'équivalence. |
| Poste de collecte centralisé (régional ou communal) | Emplacement clôturé, ouvert à certaines heures, où sont collectés certains types de déchets urbains valorisables, tels le verre ou le papier, et certains déchets spéciaux, telles les huiles usagées. |
| Poste de collecte décentralisé | Récipients ou conteneurs isolés et non surveillés servant à collecter les déchets urbains valorisables (p. ex.: les bennes à verre). |
| Provisions | <p>Les provisions, dans la stricte acception économique du terme, sont des fonds destinés à couvrir <i>les risques de l'exploitation</i> courante dont l'importance et l'échéance ne sont pas encore établies.</p> <p>Selon l'art. 32a, al. 1, let. e, et al. 3, LPE, les provisions sont des réserves constituées pour permettre de procéder à des investissements <i>prévus</i>.</p> |
| Réserves | La constitution de réserves a pour but d'assurer le financement du renouvellement ou de l'assainissement d'une installation (investissements <i>prévus</i>). |
| Taxe | Contribution causale. Elle représente la contre-prestation pour un acte officiel requis par l'assujetti, ou pour le recours à une institution publique [1]. |
| Taxe à la quantité | La taxe à la quantité (p. ex. taxe au sac ou taxe au poids) est prélevée pour financer une prestation déterminée (p. ex. l'élimination des déchets urbains), en fonction de la fréquence et de l'importance du recours à cette prestation. |
| Taxe d'élimination | Taxe prélevée pour financer l'élimination d'un certain type de déchets. Elle est obligatoire et repose sur une base légale. |
| Taxe de base | Taxe prélevée pour financer une prestation déterminée, indépendamment de la fréquence et de l'importance du recours à cette prestation. |

Bibliographie

- [1] Ulrich Häfelin und Georg Müller. Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts. 3. Neu bearbeitete Auflage. Schulthess Polygraphischer Verlag, Zurich, 1998.
- [2] Etude des coûts dans les usines d'incinération suisses. Documents environnement N° 51. OFEFP, 1996.
- [3] Arrêt du Tribunal fédéral du 22 juin 1999 relatif au ramassage des déchets provenant de l'artisanat (ATF 125 II 508; cf. aussi « Le Droit de l'environnement dans la pratique 1999 », p. 786).
- [4] Arrêt du Tribunal fédéral du 28 janvier 1998 relatif aux taxes sur les ordures ménagères (2P.380/1996). Le Droit de l'environnement dans la pratique 1998/8 », p. 739).
- [5] Beispiel Abschreibungen, Rückstellungen, Reserven; M. Lehmann, kommunale Finanzberatung, Zurich.
- [6] Manuel. Collectes sélectives des déchets. Situation actuelle, mesures à prendre et scénarios. L'environnement pratique. OFEFP, 1999.
- [7] Entsorgungstechnische Kennzahlen. Rytec AG, Münsingen, 1999.
- [8] Évaluation de l'effet de la taxe au sac sur les flux de déchets communaux. Biol-Conseils SA, Yverdon-les-Bains (publié par l'Etat de Vaud, Service des eaux, des sols et de l'assainissement), 18.2.1999.
- [9] Avis de droit concernant l'application du principe de causalité (principe pollueur-payeur) en matière d'élimination des déchets. Rapport du 19 mars 2001 établi par Anne Petitpierre-Sauvain pour le canton de Genève.
- [10] Rechtsgutachten betreffend bundesrechtswidrige Abfallgebühren. Avis de droit établi par Heribert Rausch. Le Droit de l'environnement dans la pratique, 1998/7, p. 634.
- [11] Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren. Avis de droit établi par Veronika Huber-Wälchli. Le Droit de l'environnement dans la pratique, 1999/1, p. 35.
- [12] Ausmass und Ursachen des Litterings aus Sicht der Bevölkerung. Décembre 2000. Ökozentrum Bern, Bollwerk 35, Case postale, 3000 Berne 7.

Annexes

Annexe 1: Indicateurs relatifs à la gestion des déchets urbains: valeurs empiriques (état en 1999)

Remarque préliminaire: les déchets provenant des entreprises, notamment de l'hôtellerie, sont susceptibles d'influencer dans une large mesure les quantités spécifiques de déchets et le coût de leur élimination. La comparaison entre les données est donc améliorée si l'on rapporte les quantités et les coûts spécifiques non pas au nombre d'habitants, mais au nombre d'équivalents-habitants.

Exemple: 1 place de travail = 1,5 équivalent-habitant (EqH) [7]
200 nuitées = 1 équivalent-habitant (EqH) [7]

| Définitions | Unités | Valeurs empiriques types |
|---|-------------|---|
| Indicateurs relatifs aux quantités de déchets | | |
| a) Quantité d' ordures mélangées, y compris les déchets encombrants (sans les déchets des entreprises, s'ils sont collectés séparément des déchets ménagers) | kg/(hab.*a) | 150-220 kg/(hab.*a) |
| b) Quantité de déchets urbains collectés séparément , tels le verre, le papier, les déchets végétaux, les métaux, etc. (év. sans les déchets des entreprises, s'ils sont comptabilisés séparément des déchets ménagers) Déchets végétaux: Papier: Verre: Métaux (ferraille): | kg/(hab.*a) | 50-120 kg/(hab.*a) (dépend entre autres des possibilités et de l'encouragement du compostage individuel décentralisé) 75 kg/(hab.*a) (moy. CH 1998, sans les entreprises) [6] 39 kg/(hab.*a) (moy. CH 1998) [6] 8-20 kg/(hab.*a) |
| c) Quantité de déchets provenant des entreprises , éliminés par la commune et comptabilisés séparément | kg/(hab.*a) | Varie fortement d'une commune à l'autre. Elle dépend du système de taxation, de la proximité d'une UIOM, du tissu industriel, etc. |
| d) Estimation éventuelle de la quantité de déchets combustibles provenant de la commune ou de la région et qui sont directement livrés à une UIOM par des particuliers | kg/(hab.*a) | En Suisse, en 1998: 43 % des déchets urbains combustibles ont été livrés directement. La part des livraisons directes varie fortement d'un canton à l'autre. |
| Indicateurs liés aux prestations (collecte et transport) | | |
| e) Distance moyenne entre les postes d'enlèvement des ordures | m | 80 à 150 m |
| f) Distance moyenne de transport jusqu'à l'installation de traitement des déchets | km | Exemple moyen: env. 10 km [7] |
| g) Vitesse de chargement lors de la collecte proprement dite | kg/min | 50-70 kg/min [7] |
| h) Capacité journalière par véhicule collecteur | t/jour | 10-24 t/jour [7] |
| i) Poids moyen transporté par course | t/course | 4-8 t/course [7] |

| Définitions | Unités | Valeurs empiriques types |
|--|-------------------------|--|
| Indicateurs liés aux coûts | | |
| j) Coûts totaux de l'élimination de tous les déchets urbains sauf les déchets des entreprises (s'ils sont collectés séparément des déchets ménagers) | fr./((hab.*a) | 90-140 fr./((hab.*a) |
| k) Coûts de la collecte et du transport des ordures mélangées et des déchets urbains collectés séparément, tels le verre, le papier, les déchets végétaux, les métaux, etc. (sauf les charges dues aux postes de collecte centralisés) Ordures mélangées: Déchets végétaux: Papier: Verre: Métaux (ferraille): Autres déchets collectés séparément, y compris les déchets spéciaux: | fr./t, fr./((hab.*a) | 80-140 fr./t 15-30 fr./((hab.*a) 110-160 fr./t [7] 5-15 fr./((hab.*a) 100-120 fr./t 5-10 fr./((hab.*a) 100-120 fr./t [6] 2-5 fr./((hab.*a) 200-400 fr./t [6] 2-8 fr./((hab.*a) 0-4 fr./((hab.*a) |
| l) Coûts du traitement et de la valorisation (collecte et transport non compris) des ordures mélangées et des déchets urbains collectés séparément, tels le verre, le papier, les déchets végétaux, les métaux, etc. Ordures mélangées: Déchets végétaux: Papier: Verre: Métaux: Autres déchets collectés séparément, y compris les déchets spéciaux: | fr./t, fr./((hab.*a) | 150-250 fr./t 20-60 fr./((hab.*a) 90-150 fr./t [6] 5-15 fr./((hab.*a) Très variable (recettes ou coûts) Très variable (recettes ou coûts) Négligeable 2-4 fr./((hab.*a) |
| m) Coûts d'entretien et de maintenance des postes de collecte centralisés | fr./((hab.*a) | 5-10 fr./((hab.*a) |
| n) Frais d'administration et d'information (frais généraux) | fr./((hab.*a) | 5-15 fr./((hab.*a) |
| o) Coût de l'élimination des déchets des entreprises (s'ils sont collectés séparément des déchets ménagers) | fr./((hab.*a) | Varie fortement d'une commune à l'autre |
| p) Proportion des coûts de l'élimination des déchets collectés séparément (charges dues à la collecte, au transport, au poste de collecte centralisé, à la valorisation et le cas échéant au traitement des déchets) par rapport aux coûts totaux | % | Env. 35 % - 45 % (40-60 fr./((hab.*a)) |

Tableau A1: Valeurs empiriques types relatives à la gestion des déchets urbains

Annexe 2: Exemple d'évolution de la quantité de déchets par suite de l'introduction de taxes respectant le principe de causalité

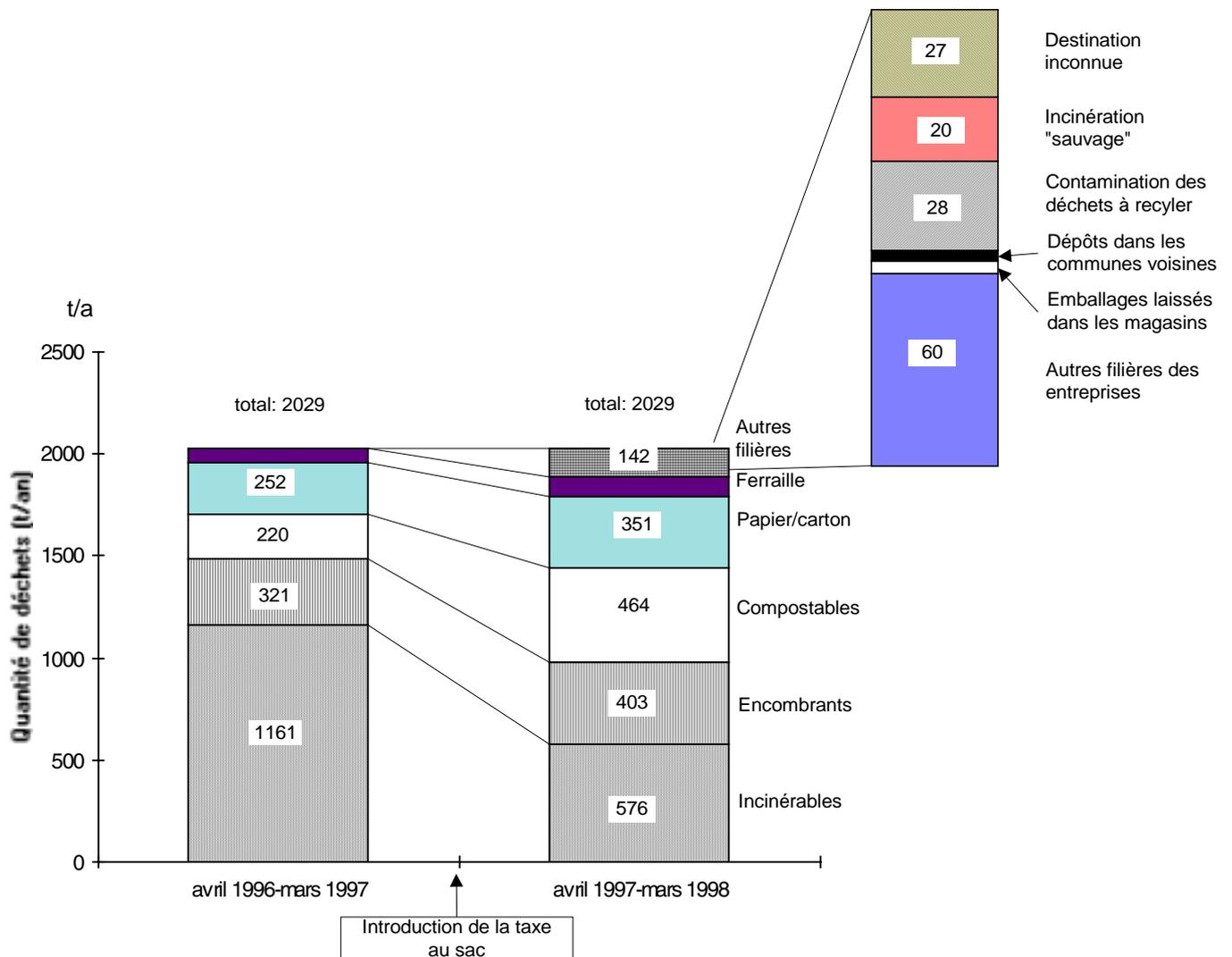


Figure A1: Exemple de la commune d'Orbe (VD): quantités de déchets avant et après l'introduction de la taxe au sac (en tonnes) [8]

Remarques:

- Le verre usagé n'est pas pris en compte dans la figure ci-dessus. Les quantités sont pratiquement les mêmes avant et après l'introduction de la taxe au sac.
- Les 27 tonnes de déchets éliminés d'une manière inconnue correspondent à la différence par rapport à la quantité de déchets produite avant l'introduction de la taxe au sac. Cela provient soit du fait que la production de déchets a diminué de 27 tonnes par rapport à l'année précédente, par augmentation du « stockage intermédiaire » dans les greniers ou dans les caves ainsi que par augmentation du compost décentralisé des déchets végétaux, soit du fait que la part des déchets éliminés illégalement a été sous-estimée.
- L'introduction de la taxe au sac provoque à court terme une importante réduction de la quantité de déchets combustibles ramassés par la commune. Les lieux de « stockage intermédiaire » se remplissant, les quantités de ces déchets recommencent souvent à augmenter légèrement au cours des années suivantes.

Annexe 3: Exemple de règlement communal sur les déchets

Cet exemple se base sur le mode de financement A (combinaison d'une taxe de base et d'une taxe à la quantité), décrit au chapitre 5.1 de la directive relative au financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité.

Table des matières

Généralités

- Art. 1 Champ d'application
- Art. 2 Compétences
- Art. 3 Types de déchets, définitions
- Art. 4 Tâches de la commune
- Art. 5 Devoirs des détenteurs de déchets
- Art. 6 Installations et aires de compostage

Organisation de l'élimination publique des déchets

- Art. 7 Ramassage des ordures ménagères et collectes sélectives
- Art. 8 Ayants droit
- Art. 9 Récipients et remise des déchets
- Art. 10 Types de déchets exclus

Émoluments

Variante I – III:

- Art. 11 Prélèvement des taxes
- Art. 12 Couverture des frais
- Art. 13 Obligation de payer les taxes
- Art. 14 Détermination des taxes
- Art. 15 Échéance

Voies de droit

- Art. 16 Décision de taxation
- Art. 17 Recours de droit administratif

Dispositions pénales et dispositions finales

- Art. 18 Dispositions pénales
- Art. 19 Pouvoir de contrôle
- Art. 20 Entrée en vigueur

Le présent texte constitue un exemple. La commune peut aussi structurer autrement son règlement sur les déchets. Si elle se base sur l'exemple qui suit, elle devra adapter le texte en italique.

En vertu de « *la loi cantonale* » et de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE), la commune de édicte le règlement suivant:

Généralités

Art. 1 Champ d'application

¹ Le présent règlement régit la gestion communale des déchets de la commune de

² Il s'applique à l'ensemble du territoire de la commune. *Le Conseil communal ou l'autorité communale compétente (autorités sanitaires, par exemple) peut autoriser des exceptions.*

³ Il s'applique à tous les détenteurs de déchets.

Art. 2 Compétences

¹ L'élimination des déchets urbains incombe à la commune.

² *Le Conseil communal (ou l'autorité communale compétente) est compétent en ce qui concerne l'exécution du présent règlement. Il édicte à cet effet une ordonnance d'exécution.*

³ *Le Conseil communal (ou l'autorité communale compétente) peut déléguer l'accomplissement de ses tâches à des entreprises privées, totalement ou en partie.*

Art. 3 Types de déchets, définitions

¹ On entend par **déchets urbains** les déchets produits par les ménages, ainsi que les déchets provenant des entreprises industrielles et artisanales dont la composition est analogue à celle des déchets ménagers. Sont notamment réputés déchets urbains les ordures ménagères, les déchets encombrants provenant des ménages et les déchets collectés séparément:

- a) les ordures ménagères sont des déchets urbains combustibles dont les composants ne peuvent pas être valorisés;
- b) les déchets encombrants provenant des ménages sont des déchets qui ne peuvent être introduits dans les récipients autorisés du fait de leurs dimensions ou de leur poids;
- c) les déchets collectés séparément sont des déchets urbains dont une partie ou la totalité est acheminée en vue d'être réutilisée, valorisée ou traitée.

² Les **déchets industriels et les déchets provenant des entreprises** sont des déchets produits par les entreprises (industrie, artisanat, services, agriculture, sylviculture) et qui, du fait de leur composition, ne sont **pas** des déchets urbains.

³ Les **déchets spéciaux** sont des déchets provenant d'entreprises et de ménages et qui sont mentionnés nommément dans l'ordonnance fédérale sur les mouvements de déchets spéciaux (ODS).

Art. 4 Tâches de la commune

¹ La commune organise l'élimination des déchets urbains.

² Elle encourage le compostage décentralisé dans les jardins, dans les zones habitées et dans les quartiers. *Elle organise un service de broyage.*

³ Elle informe la population des mesures prises au sein de la commune en ce qui concerne la gestion des déchets.

⁴ Elle veille à ce que des poubelles soient placées dans les endroits très fréquentés, tels les places publiques, les points de vue et les lieux de promenade, et à ce qu'elles soient vidées régulièrement.

Art. 5 Devoirs des détenteurs de déchets

¹ **Les ordures ménagères et les déchets encombrants provenant des ménages** sont remis lors des ramassages organisés par la commune *ou déposés dans les postes de collecte prévus à cet effet.*

² **Les déchets collectés séparément** font l'objet d'une collecte sélective et sont déposés aux postes de collecte ou remis lors des ramassages désignés à cet effet, lorsqu'ils ne peuvent pas être éliminés par les commerçants concernés. Il est interdit de les mélanger avec d'autres déchets.

³ Dans la mesure où une **entreprise produit des quantités de déchets urbains homogènes nettement supérieures à celles des ménages**, elle peut les éliminer elle-même ou les faire éliminer par un tiers. Elle doit en informer la commune au préalable.

⁴ **Les déchets industriels et les déchets provenant des entreprises** sont éliminés par leurs détenteurs, à leurs propres frais. Ils ne peuvent être remis lors des ramassages ou des collectes publics que moyennant une autorisation du *Conseil communal (ou de l'autorité communale compétente)*.

⁵ **Les déchets spéciaux** sont éliminés par leurs détenteurs selon les prescriptions fédérales et cantonales en vigueur.

⁶ Il est interdit d'introduire des déchets, même broyés, dans les canalisations.

Organisation de l'élimination publique des déchets

Art. 7 Ramassage des ordures ménagères et collectes sélectives

¹ Le *Conseil communal (ou l'autorité communale compétente)* régleme dans l'ordonnance d'exécution l'itinéraire et le calendrier pour le ramassages des ordures ménagères.

² Le *Conseil communal (ou l'autorité communale compétente)* fixe dans l'ordonnance d'exécution quels déchets sont éliminés lors des ramassages sélectifs et quels déchets sont remis aux postes de collecte.

Art. 8 Ayants droit

¹ Les tournées de ramassage et les postes de collecte des déchets sont à la disposition exclusive de la population de la commune et des entreprises y résidant et autorisées à recourir à ces services.

² Il est interdit d'utiliser cette infrastructure pour éliminer les déchets qui ne sont pas produits sur le territoire de la commune.

Art. 9 Récipients et remise des déchets

¹ Les ordures et les déchets destinés aux ramassages sélectifs sont remis seulement dans les récipients autorisés à cet effet.

² Le *Conseil communal (ou l'autorité communale compétente)* fixe dans le règlement d'exécution quels sont les récipients autorisés et comment ils doivent être remis.

³ Le *Conseil communal (ou l'autorité communale compétente)* peut prescrire pour les immeubles et pour les ensembles de grande taille que les déchets soient remis dans des conteneurs.

⁴ Les poubelles publiques évoquées dans l'art. 4, al. 4, sont destinées à recevoir des déchets de petite taille. Il est interdit d'y introduire des déchets ménagers ou des déchets encombrants.

Art. 10 Types de déchets exclus

Les types de déchets suivants sont exclus des ramassages ordinaires d'ordures ménagères et de déchets encombrants:

- les appareils électroniques, tels les téléviseurs, les radios et les ordinateurs;
- les appareils électriques, tels les mixeurs, les rasoirs et les aspirateurs;
- les appareils frigorifiques, tels les réfrigérateurs et les congélateurs;
- les déchets spéciaux, tels les piles, les tubes fluorescents, les produits chimiques et l'huile;
- les véhicules hors d'usage et leurs composants;
- les déchets de chantier, la terre, les pierres et la boue;
- les cadavres d'animaux, les déchets de boucheries et d'abattoirs;
- les substances spontanément inflammables, explosives ou radioactives.

Taxes

Nous proposons ci-après trois variantes du mode de financement A (combinaison d'une taxe de base et d'une taxe à la quantité) décrit au chapitre 5.1 de la directive relative au financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité:

Variante I (taxe proportionnelle au volume des déchets)

Art. 11 Couverture des frais

¹ La commune prélève des émoluments pour financer la gestion des déchets. Ils se composent d'une taxe proportionnelle au volume des déchets, *de diverses taxes appliquées aux déchets collectés séparément* et d'une taxe de base.

² Les taxes sont calculées de manière à couvrir l'ensemble des coûts d'élimination des déchets urbains, ainsi que les autres frais dus à la gestion des déchets au plan communal, à assurer un rendement et un amortissement raisonnables du capital investi.

Art. 12 Prélèvement de taxes

¹ La taxe proportionnelle au volume couvre les coûts de l'élimination des ordures ménagères.

² *Une taxe est prélevée, selon les frais qu'ils engendrent, sur la collecte et le traitement des déchets collectés séparément: déchets végétaux, déchets encombrants provenant des ménages,...*

³ Une taxe de base est en outre prélevée. Elle couvre les autres frais, notamment les coûts dus aux collectes sélectives, à l'information, au conseil, ainsi qu'aux charges de personnel et aux charges administratives. La taxe de base est calculée de la manière suivante ... *(les variantes évoquées au chapitre 4.4 de la directive, peuvent par exemple être appliquées ici: par personne ou par place de travail; par unité de logement ou par entreprise; par pièce ou par surface habitable ou utilisable; selon la valeur assurée des bâtiments)*. Si une entreprise produit des quantités de déchets urbains homogènes nettement supérieures à celles d'un ménage et les élimine à ses propres frais, la commune adapte en conséquence la taxe de base de cette entreprise.

Art. 13 Obligation de payer la taxe

La taxe de base est versée par le propriétaire légal de l'immeuble au moment de la facturation.

Art. 14 Détermination des taxes

¹ *Le Conseil communal (ou l'autorité communale compétente)* fixe le montant et les modalités de chaque taxe en annexe de l'ordonnance d'exécution.

² Il réévalue périodiquement le montant de toutes les taxes en fonction des charges budgétisées. Les excédents et les déficits des années précédentes sont pris en compte.

³ Il publie les éléments et les chiffres sur lesquels il se base pour déterminer le montant et les modalités des taxes.

Art. 15 Échéance

¹ Les taxes sont payables dans les 30 jours suivant leur facturation.

² Un intérêt de retard, courant dès le moment du rappel, est perçu sur les taxes impayées.

Variante II (taxe proportionnelle au poids des déchets)

Art. 11 Couverture des frais

¹ La commune prélève des taxes pour financer la gestion des déchets. Ils se composent d'une taxe proportionnelle au poids des déchets, d'une taxe de pesage, *de diverses taxes appliquées aux déchets collectés séparément* et d'une taxe de base.

² Les taxes sont calculées de manière à couvrir l'ensemble des coûts d'élimination des déchets urbains, ainsi que les autres frais dus à la gestion des déchets au plan communal, à assurer un rendement et un amortissement raisonnables du capital investi.

Art. 12 Prélèvement de taxes

¹ La taxe proportionnelle au poids couvre les coûts de l'élimination des ordures ménagères.

² Une taxe de pesage est prélevée en plus de la taxe proportionnelle au poids sur le vidage de chaque conteneur.

³ Les entreprises et les ménages doivent remettre leurs ordures dans des conteneurs compatibles avec le système de pesée utilisé. *Le Conseil communal (ou l'autorité communale compétente) décide d'éventuelles exceptions. (Cet alinéa doit concorder avec l'art. 9, al. 1-3. Il peut également figurer à l'art. 9.)*

⁴ *Une taxe est prélevée, selon les frais qu'ils engendrent, sur la collecte et le traitement des déchets collectés séparément: déchets végétaux, déchets encombrants provenant des ménages, ...*

⁵ Une taxe de base est en outre prélevée. Elle couvre les autres frais, notamment les coûts dus aux collectes sélectives, à l'information, au conseil, ainsi qu'aux charges de personnel et aux charges administratives. La taxe de base est calculée de la manière suivante *(les variantes évoquées au chapitre 4.4 de la directive, peuvent par exemple être appliquées ici: par personne ou par place de travail; par unité de logement ou par entreprise; par pièce ou par surface habitable ou utilisable; selon la valeur assurée des bâtiments).* Si une entreprise produit des quantités de déchets urbains homogènes nettement supérieures à celles d'un ménage et les élimine à ses propres frais, la commune adapte en conséquence la taxe de base de cette entreprise.

Art. 13 Obligation de payer les taxes

¹ La taxe proportionnelle au poids et la taxe de pesage sont versées par le propriétaire légal du conteneur au moment de la facturation.

² Si le conteneur est utilisé par plus d'un usager (ménages, entreprises), le mode de facturation des frais auprès des détenteurs des déchets sera choisi, sur le plan technique ou celui de l'organisation, de telle façon qu'il reflète les quantités de déchets effectivement produites.

³ La taxe de base est versée par le propriétaire légal du conteneur au moment de la facturation.

Art. 14 Détermination des taxes

¹ *Le Conseil communal (ou l'autorité communale compétente) fixe le montant et les modalités de chaque taxe en annexe de l'ordonnance d'exécution.*

² Il réévalue périodiquement le montant de toutes les taxes en fonction des charges budgétisées. Les excédents et les déficits des années précédentes sont pris en compte.

³ Il publie les éléments et les chiffres sur lesquels il se base pour déterminer le montant et les modalités des taxes.

Art. 15 Échéance

¹ Les taxes sont payables dans les 30 jours suivant leur facturation.

² Un intérêt de retard, courant dès le moment du rappel, est perçu sur les taxes impayées.

Variante III (combinaison d'une taxe proportionnelle au volume et d'une taxe proportionnelle au poids des déchets)

Art. 11 Couverture des frais

¹ La commune prélève des taxes pour financer la gestion des déchets. Ils se composent d'une taxe proportionnelle au poids des déchets, d'une taxe de pesage, d'une taxe proportionnelle au volume des déchets, *de diverses taxes appliquées aux déchets collectés séparément* et d'une taxe de base.

² Les taxes sont calculées de manière à couvrir l'ensemble des coûts d'élimination des déchets urbains, ainsi que les autres frais dus à la gestion des déchets au plan communal, à assurer un rendement et un amortissement raisonnables du capital investi.

Art. 12 Prélèvement de taxes

¹ La taxe proportionnelle au volume est prélevée sur les sacs poubelle ou sur les vignettes. La taxe au volume et la taxe au poids couvrent les coûts de l'élimination des ordures ménagères.

² Une taxe de pesage est prélevée en plus de la taxe proportionnelle au poids sur le vidage de chaque conteneur.

³ Les entreprises doivent remettre leurs ordures dans des conteneurs compatibles avec le système de pesée utilisé. *Le Conseil communal (ou l'autorité communale compétente) décide d'éventuelles exceptions. (Cet alinéa doit concorder avec l'art. 9, al. 1-3. Il peut également figurer à l'art. 9.)*

⁴ *Une taxe est prélevée, selon les frais qu'ils engendrent, sur la collecte et le traitement des déchets collectés séparément: déchets végétaux, déchets encombrants provenant des ménages, ...*

⁵ Une taxe de base est en outre prélevée. Elle couvre les autres frais, notamment les coûts dus aux collectes sélectives, à l'information, au conseil, ainsi qu'aux charges de personnel et aux charges administratives. La taxe de base est calculée de la manière suivante ... *(les variantes évoquées au chapitre 4.4 de la directive, peuvent par exemple être appliquées ici: par personne ou par place de travail; par unité de logement ou par entreprise; par pièce ou par surface habitable ou utilisable; selon la valeur assurée des bâtiments).* Si une entreprise produit des quantités de déchets urbains homogènes nettement supérieures à celles d'un ménage et les élimine à ses propres frais, la commune adapte en conséquence la taxe de base de cette entreprise.

Art. 13 Obligation de payer les taxes

¹ La taxe proportionnelle au poids et la taxe de pesage sont versées par le propriétaire légitime du conteneur au moment de la facturation.

² Si le conteneur est utilisé par plus d'un usager (ménages, entreprises), le mode de facturation des frais auprès des détenteurs des déchets sera choisi, aux plans technique et de l'organisation, de telle façon qu'il reflète les quantités de déchets effectivement produites.

³ La taxe de base est versée par le propriétaire légitime de l'immeuble au moment de la facturation.

Art. 14 Détermination des taxes

¹ *Le Conseil communal (ou l'autorité communale compétente) fixe le montant et les modalités de chaque taxe en annexe de l'ordonnance d'exécution.*

² Il réévalue périodiquement le montant de toutes les taxes en fonction des charges budgétisées. Les excédents et les déficits des années précédentes sont pris en compte.

³ Il publie les éléments et les chiffres sur lesquels il se base pour déterminer le montant et les modalités des taxes.

Art. 15 Échéance

¹ Les taxes sont payables dans les 30 jours suivant leur facturation.

² Un intérêt de retard, courant dès la notification du rappel, est perçu sur les taxes impayées.

Voies de droit

Art. 16 Décision de taxation

¹ Si une facture d'émoluments est contestée ou n'est pas payée, le Conseil communal (ou l'autorité communale compétente) rend une décision de taxation.

² Il est possible de faire opposition contre les décisions du Conseil communal (ou de l'autorité communale compétente) relatives aux taxes auprès dudit Conseil communal ou de district dans un délai de 20 jours, et de déposer un recours auprès du Tribunal administratif contre les décisions relatives à ces oppositions dans un délai de 20 jours.

Art. 17 Recours de droit administratif

Un recours de droit administratif peut être déposé auprès du Tribunal administratif contre toutes les autres décisions prises par le Conseil communal sur la base du présent règlement, dans un délai de 20 jours après leur notification.

Dispositions pénales et dispositions finales

Art. 18 Dispositions pénales

¹ Les infractions aux art. 5, al. 1, art. 8, art. 9, al. 1 et 4, et art. 10 du présent règlement seront punies des arrêts ou de l'amende en vertu du « code pénal cantonal ».

² Celui qui, pour éviter de payer les taxes dues à la commune, élimine ses ordures ailleurs que dans les récipients prévus à cet effet ou sans s'acquitter de la vignette prescrite sera puni des arrêts ou de l'amende en vertu du « code pénal cantonal ».

Art. 19 Pouvoir de contrôle

Si des déchets sont éliminés ou stockés définitivement de manière incorrecte ou illégale, ou que d'autres motifs importants l'exigent, les récipients contenant des déchets peuvent être ouverts et examinés par des mandataires du Conseil communal (ou de l'autorité communale compétente) à fins de contrôle et d'enquête.

Art. 20 Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur dès son adoption par l'assemblée communale / le Conseil général et son approbation par le Conseil d'Etat.

Le présent règlement remplace celui du.....

....., le

Au nom du Conseil communal

Le président/syndic/maire:

Le secrétaire communal:

Adopté par l'assemblée communale, le/ sur décision du Conseil général du..... .

Approuvé par le Conseil d'Etat du canton de/du..... le

Annexe 4: Exemple d'ordonnance d'exécution d'un règlement communal sur les déchets

Cet exemple se base sur le mode de financement A (combinaison d'une taxe de base et d'une taxe à la quantité) **décrit au chapitre 5.1 de la directive relative au financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité.**

Table des matières

- Art. 1 Ramassage des ordures
- Art. 2 Récipients à ordures
- Art. 3 Remise des récipients
- Art. 4 Déchets encombrants provenant des ménages
- Art. 5 Ramassages sélectifs
- Art. 6 Collectes sélectives
- Art. 7 Ramassage des déchets végétaux
- Art. 8 Information

Annexe A

Détermination des taxes

Annexe B

Modalités

Le présent texte constitue un exemple. La commune peut aussi structurer autrement son règlement sur les déchets. Si elle se base sur l'exemple qui suit, elle devra adapter le texte en italique.

En vertu de l'art. 2, al. 2, du règlement communal sur les déchets du, le Conseil communal (ou l'autorité communale compétente) de édicte l'ordonnance d'exécution suivante:

Art. 1 Ramassage des ordures

¹ Dans les zones urbanisées, le ramassage des ordures ménagères a lieu normalement *une fois / deux fois par semaine*.

² Dans les zones non urbanisées / agricoles, le ramassage ordinaire des ordures a lieu *toutes les deux semaines / une fois par mois*.

³ Lorsque le ramassage ordinaire des ordures tombe sur un jour férié, *il est en règle générale avancé d'un jour / supprimé*.

⁴ Les entreprises industrielles, artisanales et de services qui éliminent elles-mêmes leurs déchets urbains ou en confient l'élimination à des tiers doivent disposer pour ce faire d'une autorisation du Conseil communal. Les filières d'élimination des déchets doivent y être mentionnées. Si une entreprise produit des quantités de déchets urbains homogènes nettement supérieures à celles des ménages (cf. art. 5, al. 3, du règlement sur les déchets), elle peut éliminer elle-même ces déchets ou les faire éliminer par un tiers. Dans ce cas spécial, il suffit qu'elle en informe la commune au préalable.

⁵ *Les ramassages sélectifs de déchets sont organisés selon les besoins, en vertu de l'art. 5 de la présente ordonnance.*

Art. 2 Récipients à ordures

¹ Les récipients suivants sont autorisés pour remettre les ordures:

- les sacs poubelle officiels / *les sacs poubelle munis d'une vignette*;
- les conteneurs, d'une capacité maximale de 800 litres, qui contiennent des sacs poubelle officiels / *des sacs poubelle munis d'une vignette*;
- les conteneurs taxés, d'une capacité maximale de 800 litres et destinés à l'élimination des ordures produites par les entreprises industrielles, artisanales ou de services (conteneurs pour entreprises);
- *les conteneurs taxés, d'une capacité maximale de 800 litres, pour les ménages qui ont choisi la formule proportionnelle au poids*;
- *les paquets de déchets encombrants, munis d'une vignette*.

² *Le poids maximum autorisé dans les sacs poubelle officiels est de 10 kg dans les sacs de 35 litres, de 15 kg dans les sacs de 60 litres et de 20 kg dans les sacs de 110 litres.*

³ *Les conteneurs taxés sont en outre équipés du support de données (chip) de la commune. Le bon fonctionnement des conteneurs sera garanti en tout temps.*

⁴ *Les conteneurs sont étiquetés de telle manière qu'ils puissent être identifiés sans difficulté (propriétaire, rue, n° de la maison).*

⁵ *L'acquisition et l'équipement des récipients à ordures incombent aux détenteurs des ordures / aux propriétaires des immeubles.*

Art. 3 Remise des récipients

¹ Les ordures ménagères et tous les autres déchets faisant l'objet d'un ramassage sont déposés le jour de leur enlèvement de manière visible et accessible. S'il neige, leur accès est dégagé.

² Les marchandises destinées à être ramassées sont disposées de manière à éviter toute émission indésirable, entrave au trafic ou risque de blessure.

³ Les ordures des immeubles situés dans les rues peu accessibles sont amenées dans la première rue voisine se trouvant sur l'itinéraire de ramassage. L'enlèvement sur place peut être refusé, notamment dans les impasses non pourvues d'un espace suffisant pour faire demi-tour et dans les rues trop étroites.

⁴ La prise en charge des déchets peut être refusée si leur accès est entravé, si les récipients sont défectueux ou si les déchets ne sont pas remis de manière conforme à la directive.

Art. 4 Déchets encombrants provenant des ménages

Les déchets encombrants sont attachés en paquets dont les dimensions ne dépassent pas 150 x 100 x 50 cm. Ils ne peuvent être remis lors du ramassage des ordures que si leur poids est inférieur ou égal à 20 kg. Les déchets encombrants plus volumineux ou plus lourds sont amenés au poste de collecte communal / sont annoncés à l'administration communale pour être éliminés.

Art. 5 Ramassages sélectifs

En plus du ramassage des ordures ménagères, la commune met à disposition un service de ramassage sélectif des déchets ménagers suivants:

- papier / carton;
- *déchets compostables (ramassage des déchets végétaux);*
-

Art. 6 Collectes sélectives

La commune collecte séparément, dans les postes prévus à cet effet, les déchets ménagers suivants:

- verre;
- métaux;
- textiles;
- *déchets compostables (places de broyage);*
- *déchets encombrants;*
- *matériaux inertes;*
-

Art. 7 Ramassage des déchets végétaux

¹ *Les déchets compostables sont remis lors du ramassage des déchets végétaux, attachés en fagots ou placés dans des récipients ouverts ou dans des conteneurs signalés en conséquence.*

² *Les fagots, les récipients et les conteneurs sont munis des vignettes adéquates. / Les déchets compostables sont remis dans des conteneurs à déchets végétaux. Une taxe annuelle est prélevée selon le type de conteneur pour le ramassage des déchets végétaux.*

³ *Les déchets d'aliments ou de repas, produits en quantité par les grandes cuisines, sont utilisés comme aliments pour animaux ou acheminés vers des installations de méthanisation.*

Art. 8 Information

¹ La commune renseigne et conseille régulièrement la population et les entreprises industrielles, artisanales et de services sur les manières de limiter, de valoriser (collectes sélectives et recyclage) et de traiter les déchets ainsi que sur les frais liés aux divers types d'élimination.

² Tous les ménages et les entreprises reçoivent périodiquement un calendrier relatif aux déchets / *une circulaire d'information relative aux déchets* contenant des informations sur:

- les jours et les itinéraires de ramassage des ordures ménagères;
- les ramassages sélectifs et les collectes sélectives;
- l'emplacement et les heures d'ouverture des postes de collecte;
- d'autres possibilités d'éliminer les déchets.

La présente ordonnance d'exécution remplace celle du.....

Commune, date

Au nom du Conseil communal

Le président/syndic/maire:

Annexe A - Détermination des taxes

En vertu de l'art. 14 (détermination des taxes) du règlement sur les déchets, le Conseil communal (ou l'autorité communale compétente) a décidé le de fixer les taxes suivantes sur les déchets:

1. Ordures ménagères

- | | | |
|-----|---|----------|
| 1.1 | Sacs poubelle officiels de la commune / de la région (TVA comprise / non comprise) | Fr. |
| 1.2 | Vignettes pour les déchets encombrants (TVA comprise / non comprise) | |
| | Jusqu'à 10 kg | Fr. |
| | De 10 à 20 kg | Fr. |
| 1.3 | Taxe de pesage / taxe de vidage des conteneurs (en francs par vidage, TVA comprise / non comprise) | |
| | 140 - 370 litres, non comprimés | Fr. |
| | 600 - 800 litres, non comprimés | Fr. |
| | 800 litres, comprimés | Fr. |
| 1.4 | Taxe au poids (prix par kilo, TVA comprise / non comprise) | Fr. |
| | Ramassage des ordures | |
| | Déchets encombrants | |

2. Déchets compostables

- | | | |
|-----|---|----------|
| 2.1 | Ramassage des déchets végétaux, selon le volume / le poids (TVA comprise / non comprise) | |
| | Déchets de cuisine / par sac poubelle officiel | Fr. |
| | Déchets de jardin, par kg / m ³ | Fr. |
| 2.2 | Service de broyage | |
| | Par inscription et pour cinq minutes de broyage | Fr. |
| | Pour cinq minutes supplémentaires | Fr. |
| | Évacuation de la marchandise broyée, par m ³ | Fr. |

3. Collectes sélectives

- | | | |
|-----|--|----------|
| | (TVA comprise / non comprise) | |
| 3.1 | Appareils frigorifiques, par pièce | Fr. |
| 3.2 | Appareils électriques et électroniques, par kg | Fr. |
| | | Fr. |
| | | Fr. |

4. Taxe de base

- | | | |
|-----|--|----------|
| | (Montant annuel, TVA comprise / non comprise) | |
| 4.1 | Par ménage / pièce / personne | Fr. |
| 4.2 | Par entreprise / selon la surface du bâtiment (pour les entreprises) / par place de travail | Fr. |
| 4.3 | Par exploitation agricole | Fr. |

Annexe B - Modalités

En vertu de l'art. 14 (détermination des taxes) du règlement sur les déchets, *le Conseil communal (ou l'autorité communale compétente)* a décidé le de fixer les modalités suivantes:

5. Lieux de vente des sacs poubelle et des vignettes

.....

6. Durée de validité des sacs poubelle et des vignettes après adaptation des taxes

.....

7. Fixation / identification des vignettes / plombs

.....

.....

8. Livraison directe à une UIOM

.....

.....

9. Rythme de facturation / mutations / intérêts de retard

.....

.....

10. Entrée en vigueur / validité

.....

Annexe 5: Check-list pour l'élaboration d'un règlement sur les déchets d'un groupement intercommunal

- Déterminer les objectifs, la raison et l'objet du règlement sur les déchets**

Tenir compte des prescriptions légales

- LPE, OTD, loi cantonale sur les déchets, règlements existants

Définir les types de déchets selon la directive

- Ordures mélangées, déchets produits par l'industrie et par l'artisanat, déchets collectés séparément, etc.

Répartir les tâches entre le groupement intercommunal et les communes

Par exemple dans les domaines suivants:

- Collecte et transport des ordures, des déchets encombrants, des déchets végétaux, du papier et du carton, des métaux, du verre, etc.
- Valorisation et traitement des déchets collectés séparément
- Incinération des ordures mélangées et des déchets encombrants
- Sacs poubelle pour la région ou par commune?
- Organisation de postes de collecte régionaux. (Qui peut / a le droit d'utiliser les postes de collecte?)
- Elimination des déchets stockés illégalement
- Administration: comptabilité, statistique des déchets, calcul / détermination des taxes, encaissement, etc.
- Commande, distribution, vente des sacs poubelle officiels / des vignettes
- Information et relations publiques

En sus

- Examiner s'il est nécessaire de réorganiser / d'améliorer l'élimination des déchets urbains (p. ex. améliorer la collecte ou la valorisation des déchets collectés séparément)

Définir le mode de financement

- Fixer le mode de financement (taxe de base, taxe à la quantité)
- Tenir compte des principes en vigueur (principe de causalité, principe d'équivalence, principe de la couverture des frais, transparence)
- Faut-il prélever des taxes de base uniques dans tout le groupement intercommunal ou des taxes variant d'une commune à l'autre?
- Définir comment calculer le montant de la taxe de base ou de la taxe à la quantité. Eventuellement classer les déchets selon les types de taxes (quels coûts sont couverts par la taxe à la quantité, quels coûts par la taxe de base)?
- Ramasser les déchets de l'industrie et de l'artisanat en les taxant selon leur poids?

- Prélever d'autres taxes, par exemple sur les déchets encombrants ou sur les déchets végétaux?
- Fixer un mode de financement régional pour les déchets spéciaux (cadavres, appareils électroniques, réfrigérateurs, lampes à décharge, déchets spéciaux provenant des ménages, etc.)
- Décider si l'élimination des déchets urbains déposés illégalement sera financée par une taxe sur les déchets ou par le produit des impôts
- Présenter d'autres critères de calcul des taxes de base

Procéder au calcul des taxes, déterminer le mode de financement

- Budgétiser les coûts de l'élimination des déchets urbains selon le nouveau règlement sur les déchets. Distinguer les coûts à la charge des différentes communes, selon le mode de financement choisi. Utiliser une comptabilité analytique uniforme.
- Fixer le montant des taxes à la quantité
- Fixer le montant des taxes de base
- Déterminer les clés de paiement et de remboursement entre les communes
- Eventuellement définir un mode de péréquation des coûts de transport

Eventuellement conditions techniques

- Sacs poubelle communs / vignettes / conteneurs
- Itinéraires des tournées
- Exigences relatives à la remise des déchets

Assurance-qualité

- Controlling financier recourant à la comptabilité analytique et au benchmarking

Controlling relatif à la protection de l'environnement

- Controlling recourant aux statistiques sur les déchets et au benchmarking