COMMUNE DE MONTREUX

Préavis No 05/2024

de la Municipalité au Conseil communal

relatif

à la révision du règlement communal sur la gestion des déchets du 6 novembre 2013

Date et lieu proposés pour la séance de commission :

le lundi 4 mars 2024, à 19 h 00,
à la Villa Mounsey, salle A, Rue du Marché 8, à Montreux

Table des matières

1 Préambule 2
2 Historique 2
3 Bases légales 4
4 Principales modifications proposées 5
5 Conséquences financières 7
6 Développement durable 8
6.1 Social 8
6.2 Economique 8
6.3 Environnemental 8
7 Position du Surveillant des prix et de la Direction générale de l'environnement 9
8 Position de la Municipalité 10
9 Conclusions 11

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

1 Préambule

Le domaine de la gestion des déchets est régi par une cadre légal fédéral et cantonal, qui impose en particulier un principe de causalité (aussi appelé « principe du pollueur-payeur »). Afin de se mettre en conformité avec ce cadre légal et avec la jurisprudence qui en découle, un nouveau règlement communal de gestion des déchets a été accepté par le Conseil communal en novembre 2013 ; il est entré en vigueur le 1er janvier 2014. C'est à cette occasion que la taxe au sac a été introduite à Montreux.

Ce cadre légal (voir ci-dessous) impose un certain nombre de contraintes : on citera par exemple le principe selon lequel l'ensemble des coûts de gestion des déchets doit être couvert par des taxes affectées. Dans la pratique, et en conformité avec la jurisprudence, le coût de traitement des déchets urbains (déchets des ménages et déchets standards des petites entreprises) est financé, en premier lieu, par une taxe à la quantité (taxe au sac blanc à Montreux). Cette taxe est actuellement complétée par une taxe forfaitaire, décomposée en une taxe par habitant (TFH) de plus de 18 ans à Montreux, une taxe pour les entreprises (TFE) selon l'effectif du personnel et une taxe sur les résidences secondaires (TFR). Cette taxe forfaitaire prévue par la loi sert au financement des infrastructures de gestion des déchets, mais aussi au coût de traitement des déchets triés, qui, s'ils sont valorisables, engendrent tout de même des coûts. Ainsi, par analogie, on peut dire que la taxe forfaitaire correspond en quelque sorte à un abonnement de base, pour les frais fixes, alors que la taxe au sac correspond aux frais de consommation.

Il faut noter que la part relative du financement global de ces deux taxes n'est pas réellement répartie en fonction des charges spécifiques (frais fixes ou proportionnels à la consommation). En effet, compte tenu du système intercommunal pour la taxe au sac (sac blanc intercommunal), favorable pour des raisons financières et pratiques évidentes, les communes participantes ne sont pas libres de déterminer seules le coût des sacs et donc des recettes résultant de la taxe au sac. Comme l'ensemble des charges directes et indirectes doit être financé par la somme des deux taxes, la taxe forfaitaire peut être adaptée, commune par commune, pour garantir cette couverture des charges. Outre le financement des frais de base de la gestion des déchets, la taxe forfaitaire est donc nécessaire pour respecter la loi.

Un règlement communal respectant les principes décrits ci-dessus a été soumis au vote du Conseil communal lors de sa séance du 6 novembre 2013. A cette occasion, le Conseil communal a amendé le préavis municipal, dans le but d'instaurer une subvention visant à exonérer de taxe forfaitaire tant les habitantes et habitants que les entreprises comptant 10 ETP au maximum, qui sont dites « petites entreprises ».

Cette subvention a été appliquée depuis 2014, quand bien même son règlement n'a jamais été approuvé par le Conseil d'État, le Canton ayant considéré que la solution proposée par la Commune de Montreux n'était pas conforme au cadre légal.

Par le présent préavis, la Municipalité propose de se mettre en conformité du point de vue légal. La principale modification concerne les modalités de calcul de la taxe forfaitaire et de sa facturation. La Municipalité saisit cette occasion pour revoir le règlement, afin d'intégrer d'une part les dernières révisions de l'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (ci-après : OLED – RS 814.600), les propositions émanant du nouveau règlement type cantonal et des mesures spécifiques visant à limiter les déchets.

2 Historique

Au niveau suisse, le principe de causalité pour le financement de l'élimination des déchets urbains a été introduit le 1er novembre 1997 dans la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (ci-après : LPE – RS 814.01) a la suite d'un arrêt du Tribunal fédéral de juillet 2011[1] et dans le but de mettre en application la législation fédérale, le Canton de Vaud a, à son tour, légiféré,

[1] Arrêt du Tribunal fédéral 2C_740/2009 du 4 juillet 2011 (Romanel-sur-Lausanne)

afin de contraindre les communes à instaurer une taxation causale (La loi cantonale du 5 septembre 2006 sur la gestion des déchets, ci-après : LGD – RSV 814.11).

La Municipalité a ainsi déposé au Conseil communal, lors de la séance du 4 septembre 2013, le préavis 18/2013[2] relatif « à la révision du règlement communal sur la gestion des déchets et à l'introduction du principe de causalité sous forme de taxe au sac […] ». Avec ce nouveau règlement communal, la Commune de Montreux se mettait en conformité avec le cadre légal supérieur.

Le préavis municipal a été accepté par le Conseil communal, lors de sa séance du 6 novembre 2013, assorti de deux amendements, sous forme de règlements de subventionnement visant à exonérer de taxe forfaitaire les habitant·e·s et les petites entreprises[3]. Ces règlements étaient basés sur des règlements déjà votés dans d'autres communes, en premier par celle de Renens, mais ils n'avaient pas pu être soumis préalablement au Canton, pour une « pré-validation ».

Ces deux règlements ont été soumis au Département cantonal en charge de la gestion des déchets, qui a refusé de les signer. Son refus était basé sur un avis de droit (cf. : annexe 3) ; le lien trop manifeste entre la taxe et les subventions démontrait que ces dernières servaient à contourner le cadre légal, les taxes effectivement payées ne couvrant de fait pas l'entier des charges.

Malgré ce vide juridique, la Municipalité a continué à appliquer ces deux règlements de subventionnement. Dans le cadre des échanges réguliers avec la Préfecture, différentes pistes ont été étudiées. Aucune des propositions examinées ne répondait entièrement aux contraintes juridiques et toutes impliquaient une hausse des charges administratives.

Le 1er janvier 2019, une révision de l'OLED est entrée en vigueur, pour intégrer la notion de déchets urbains, entraînant des nouveautés, relatives en particulier à l'élimination des déchets des entreprises.

A la suite, notamment, de l'intervention d'un conseiller communal dans le cadre du processus budgétaire 2022, une demande a été formulée au Canton, quant à la conformité du système actuel et aux solutions à trouver. La réponse du Canton relève notamment les éléments suivants :

« *Or, les subventions octroyées directement en compensation des taxes de base facturées constituent une mesure contraire au principe de causalité, même si la partie incitative (taxes sur les sacs à ordures) n'est pas remise en cause. Les subventions pourraient avoir pour conséquence de démotiver les citoyens à limiter la production de déchets du fait qu'ils ne supportent pas directement une partie des coûts d'élimination des déchets. Le mécanisme retenu n'est ainsi pas conforme aux articles 32a LPE et 30a LGD. En outre, il convient de relever que c'est bien la part des recettes fiscales qui n'est plus utilisée pour financer la gestion des déchets qui peut seule faire l'objet d'une redistribution, et non le revenu des taxes perçues dans ce but. Enfin, l'intérêt social de la mesure de compensation par l'octroi de subventions, souvent présenté comme argument pour la justifier, n'est en l'occurrence guère fondé dans la mesure où la redistribution est de type « arrosoir », et ne tient pas compte de la situation individuelle des bénéficiaires. Lesdites subventions ne sauraient être considérées comme des mesures d'accompagnement.* »

Au printemps 2023, le Canton a établi un nouveau règlement-type sur la gestion des déchets, faisant suite aux différents échanges qui avaient eu lieu, durant les années précédentes, avec les communes et en conformité avec les recommandations du Surveillant des Prix. Des discussions ont eu lieu dans le courant de l'année 2023 avec la DGE et le Surveillant des Prix (voir ci-dessous chapitre 7) et ont permis d'aboutir au présent projet.

---

[2] Le préavis est disponible sur le site internet du Conseil communal : https://www.conseilmontreux.ch/conseilcommunal/download.asp?d=679.
Il contient notamment une explication circonstanciée du cadre légal et des principes proposés par la Municipalité.

[3] La subvention compense la taxe forfaitaire habitants (TFH) pour chaque habitant·e et la taxe forfaitaire entreprises (TFE) uniquement pour les entreprises de moins de 10 EPT. Aucune subvention n'était prévue pour la taxe forfaitaire résidences secondaires (TFR).

3 Bases légales

Comme exposé en détail dans le préavis 18/2013, à ses chapitres 3 et 4[4], la règle fondamentale régissant le financement de la gestion des déchets en Suisse est le principe de causalité inscrit à l'article 2 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (ci-après : LPE – RS 814.01). Les articles 32 et 32a, introduits lors des révisions de la LPE de 1995 et de 1997, concrétisent l'application de ce principe au financement de la gestion des déchets.

Selon le principe de causalité, c'est au détenteur des déchets qu'il appartient de prendre en charge le coût de leur élimination et non, par exemple, au contribuable. Le premier alinéa de l'art. 32a précise l'instrument du financement, à savoir les « émoluments ou autres taxes ». Leur montant doit avoir une relation non seulement avec le type et la quantité de déchets émis, mais aussi avec les coûts liés aux infrastructures nécessaires. Cette disposition ne prévoit pas de cas particulier : cela implique donc que le revenu des taxes doit couvrir entièrement et exactement tous les coûts de l'élimination des déchets urbains. Le deuxième alinéa admet la possibilité de déroger au principe de causalité. Cette dérogation est toutefois strictement limitée à des motifs d'ordre écologique. Cela concerne par exemple la mise en place de filières de tri et de valorisation exonérées de taxe à la quantité. Le quatrième alinéa garantit la transparence du dispositif de financement.

La loi cantonale du 5 septembre 2006 sur la gestion des déchets (ci-après : LGD – RSV 814.11) précise les modalités de mise en œuvre de ces dispositions.

Les bases légales ont évolué depuis l'adoption par le Conseil communal du règlement du 6 novembre 2013. En effet, l'OLED définit les « déchets urbains » comme suit depuis le 1er janvier 2019 :

1. Tous les déchets produits par les ménages constituent des déchets urbains, quelle que soit leur nature, le critère retenu étant celui de leur origine. Cette notion s'applique donc aux déchets incinérables (ordures ménagères, objets encombrants) et aux déchets recyclables (papier, verre, métaux, compostables, etc.), mais aussi à des résidus non considérés comme tels jusqu'ici, comme les matériaux inertes, les déchets spéciaux et les autres déchets soumis à contrôle (huiles, appareils électriques et électroniques, bois usagé, etc.). Le dispositif de financement causal mis en place par les communes doit donc inclure toutes ces catégories.

L'autre modification majeure apportée par l'OLED concerne les entreprises de puis de 250 ETP. Elle prévoit ainsi que « *les déchets détenus par les entreprises et les établissements de caractère public (La Poste, CFF, EMS, hôpitaux, etc.) dès 250 postes de travail à plein temps ne sont plus considérés comme des déchets urbains*. »

Cette modification répond à une volonté des Chambres fédérales d'introduire une certaine libéralisation dans l'élimination des déchets des grandes entreprises. La loi les libère ainsi du monopole public pour l'élimination de leurs déchets. Ces entités peuvent acheminer leurs déchets dans les installations de leur choix, sans devoir se conformer aux zones d'apport définies par les plans cantonaux de gestion des déchets. En contrepartie, elles ne peuvent plus utiliser le dispositif de collecte mis en place par les communes, sauf accord particulier avec celles-ci. Les mêmes dispositions s'appliquent aux filiales de ces entités, lorsqu'elles sont constituées en groupe et disposent d'un système commun d'élimination des déchets. Comme ils ne produisent pas de déchets urbains, ces entreprises et établissements publics ne sont pas soumis au paiement de la taxe forfaitaire finançant l'élimination des déchets de ce type. Lorsqu'ils recourent à des prestations communales, notamment en matière de collecte ou de tri, celles-ci doivent faire l'objet d'un financement direct couvrant l'entier des charges générées, par exemple sur la base d'un contrat de droit privé.

[4] Le préavis est disponible sur le site internet du Conseil communal : https://www.conseilmontreux.ch/conseilcommunal/download.asp?d=679.

Enfin, divers arrêts du Tribunal fédéral (TF)[5] concrétisent les principes d'application des règles posées par le cadre réglementaire fédéral et communal. Selon la jurisprudence constante du TF, «*les cantons – de même que les communes, lorsque la compétence en matière d'élimination des déchets leur a été déléguée – disposent ainsi d'une grande liberté dans la mise en œuvre des principes généraux relatifs au financement des installations de gestion des déchets, qu'ils doivent concrétiser dans leur législation* ».

Conformément à l'article 32a, alinéa 1 LPE, les taxes sont l'instrument utilisé pour financer l'élimination des déchets urbains. Le dispositif de taxation comprend des taxes de base et des taxes directement proportionnelles à la quantité.

Les principes de base confirmés à ce jour par la jurisprudence sont en particulier les suivants :

- En application du principe de causalité et des dispositions figurant notamment aux articles 32 et 32a LPE, l'élimination des déchets urbains doit être financée en totalité au moyen de taxes.
- Les taxes doivent être fixées en fonction du type et de la quantité des déchets produits et avoir un effet incitatif.
- Le prélèvement d'une taxe forfaitaire par ménage, non accompagnée d'une taxe proportionnelle à la quantité de déchets, est jugé illégal.
- En revanche, le TF admet l'association d'une taxe perçue en fonction de la quantité de déchets (taxe au sac ou au poids) et d'une taxe de base.
- Le recours au revenu de l'impôt n'est admis que pour financer les frais de l'élimination de déchets autres que les déchets urbains, tels que les déchets collectés par les communes, sur le domaine public, dits déchets de voirie.

4 Principales modifications proposées

Les principales modifications proposées peuvent être regroupées en deux catégories, celles consistant en une adaptation formelle du texte mais étant déjà appliquées, car imposées par le droit supérieur et celles représentant une réelle nouveauté par rapport à la pratique actuelle. Un paragraphe distinct est consacré à la question du nouveau système de taxation, qui est la principale nouveauté du règlement.

Modifications du règlement consistant en une formalisation de la pratique existante

Dans cette catégorie, on peut signaler les changements suivants :

- Dans le cadre du monopole communal, la mise en place de la collecte des DIB (Déchets industriels banals) pour les entreprises de moins de 250 ETP, dont les déchets sont comparables, en termes de volume et de composition, aux déchets produits par les ménages ;
- Autorisation possible, sur demande motivée adressée à la Municipalité, d'autoriser les entreprises de moins de 250 ETP à éliminer elles-mêmes leurs déchets ;
- Obligation de tenir une comptabilité séparée pour l'ensemble des charges et produits en lien avec la gestion des déchets.

Même si leur application est exigée par le cadre légal supérieur, la formalisation, dans le règlement communal, de ces pratiques permettra de clarifier les conditions auxquelles ces prestations seront proposées aux grandes entreprises de la Commune. Cette clarification est d'autant plus importante que le mandat de collecte des déchets public, dit « marché des 3 villes », qui regroupe les communes de Vevey, La Tour-de-Peilz, Montreux et Veytaux, sera prochainement remis au concours.

[5] ATF 141 II 113 consid. 5.5.1 p.136 ; ATF 138 II 111 consid. 5.3.4 p.126 ; ATF 137 I 257 consid. 6.1 p.268; TF 2C_1034/2017 du 16 mai 2017 consid. 4.2.1 et les arrêts cités (VD) ; TF 2C_320/2020 du 20 octobre 2020 consid. 5.1 (VD).

Modifications du règlement apportant des nouveautés pratiques

La deuxième catégorie concerne des modifications qui impliquent de réelles nouveautés par rapport à la pratique actuelle. Elles font pour la plupart suite à des propositions cantonales et sont reprises du règlement type du Canton. La solution proposée pour le nouveau système de taxes fait l'objet d'un paragraphe distinct ci-dessous, de même que les nouvelles mesures de limitation des déchets :

- Le revenu de l'impôt ne peut être utilisé que pour financer les frais de l'élimination de déchets non urbains, tels que les déchets de voirie ;
- Le surveillant des prix doit être consulté avant toute modification du montant de la taxe et son avis mentionné dans le préavis.

Nouveau système de taxation prévu

Selon le projet de nouveau règlement, la taxe actuelle, forfaitaire par habitant, sera remplacée par une taxe forfaitaire déterminée en fonction du nombre de pièces du logement. La distinction entre « taxe habitants » et « taxe résidences secondaires » disparaît avec ce nouveau système. La notion de logement est déterminée sur la base de l'identificateur fédéral de logement (EWID)[6], cela afin de se baser sur une notion juridique déjà existante.

Cette solution présente de nombreux avantages :

- La facturation pouvant être cumulée à celle d'ores et déjà envoyée pour l'impôt foncier, elle ne représente qu'une très faible charge administrative supplémentaire ;
- Elle respecte les principes posés par le cadre légal et sa validité a été confirmée par la jurisprudence[7] ;
- Elle constitue un système simple, facilement compréhensible et applicable, étant rappelé qu'un certain schématisme est admis pour la perception de la taxe causale, laquelle doit servir au financement des charges fixes, comme les infrastructures ;
- Cette facturation est conforme aux recommandations du Surveillant des prix.

Dès lors que la perception est due par les propriétaires, elle ne charge en principe pas les revenus modestes. Certes, les propriétaires peuvent – à certaines conditions, notamment celle que cette charge figure sur le contrat de bail – refacturer ce montant à leur locataire. Toutefois, pour les ménages les plus modestes qui verraient leurs charges alourdies de la sorte, le surcoût pourra être compensé par les aides sociales cantonales existantes, qui prennent déjà en compte le coût des logements (expl : revenu d'insertion, EVAM,…).

Par ailleurs, une taxe forfaitaire unique est prévue pour les entreprises. Il faut préciser ici que la notion d'entreprise renvoie à l'article 3 OLED, soit « *toute entité juridique disposant de son propre numéro d'identification ou les entités réunies au sein d'un groupe et disposant d'un système commun pour l'élimination des déchets* ». Afin d'éviter de charger les très petites entreprises, il est prévu de ne pas facturer la taxe à celles réalisant un chiffre d'affaire annuel inférieur à 100'000.- francs.

S'agissant du lieu d'activité de l'entreprise, les recommandations cantonales précisent que ce n'est pas le domicile civil ou fiscal de l'entreprise qui est déterminant, mais bien le lieu où elle exerce ses activités. Les directives d'application pourront préciser les détails pratiques relatifs à la mise en œuvre, dans le respect des principes posés par le règlement communal et les règles de droit supérieur.

Comme la taxe causale doit couvrir les coûts des infrastructures et que ceux-ci peuvent varier d'année en année, le règlement fixe le plafond maximum qui peut être facturé, conformément au règlement cantonal type et aux recommandations du Canton. Chaque année, la Municipalité devra fixer le montant de la taxe pour l'année à venir, lequel ne pourra pas être supérieur au maximum fixé par le règlement.

---

[6] https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/registres/registre-personnes/harmonisation-registres/egid-ewid.html

[7] Voir notamment TC FI.2014.0151 (Pully), ainsi que TF 2P.187/2006 du 26 mars 2017 (Aigle) et 2C_957/2015 du 25 mai 2016 (Fribourg)

Compte tenu des chiffres actuels, il est proposé de fixer, pour la première année, le montant à 50 francs par pièce, plafonné à 400 francs, soit l'équivalent de 8 pièces.

Pour les entreprises, le montant serait en l'état fixé à CHF 200.-.

Nouvelles mesures de limitation des déchets

Comme proposé par le règlement cantonal type, le projet prévoit d'introduire des mesures incitatives pour la limitation de déchets en cas d'utilisation du domaine public. Il s'agit concrètement d'introduire, pour les manifestations qui se déroulent sur le territoire communal, une obligation d'utiliser un gobelet réutilisable. Le projet de règlement en fixe le principe, le détail devant être ensuite réglé par voie de prescriptions municipales. L'objectif de la Municipalité est d'effectuer immédiatement cette première étape puis, dans un délai de deux ans, de procéder à son évaluation. En fonction du résultat de dite évaluation, la Municipalité envisagera ensuite l'extension de l'obligation à la totalité de la vaisselle, au plus tôt en 2026.

Afin d'appuyer les organisateurs de manifestations dans l'application de cette nouvelle contrainte, le présent projet prévoit la création d'un fonds destiné à subventionner toute action ayant pour objectif de diminuer la quantité de déchets produits, dont l'alimentation et l'utilisation devront être réglées par une directive qui sera adoptée ultérieurement par la Municipalité. Ce fonds sera en premier lieu destiné à financer l'aide communale en matière de soutien à l'utilisation de la vaisselle réutilisable. Il pourra aussi, ponctuellement, soutenir des actions et mesures destinées à la limitation de la production de déchets, telles que, par exemple, les actions « coup de balai ». Un règlement d'utilisation du fonds devra être élaboré d'ici 2026 au plus tard, afin de répondre aux exigences des nouvelles normes comptables MCH2. Par ailleurs, la Municipalité reviendra, dans ce même délai, avec un rapport répondant à la motion de M. Gaëtan Cousin et consorts : ce texte demande une modification du règlement sur l'attribution des subventions communales, pour que les manifestations de moyenne et grande taille se déroulant à Montreux n'utilisent que de la vaisselle réutilisable[8].

5 Conséquences financières

En septembre 2023, le nombre de logements sis sur la Commune de Montreux s'élevait à plus de 16'000 objets selon les données fournies par le RCB[9] et le nombre d'entreprises inscrites au registre du commerce selon les informations du RCEnt[10] était de 2'419.

Avec les nouvelles taxes forfaitaires « logement » et « entreprise », les coûts relatifs aux déchets de la Commune de Montreux pour l'année 2024 seraient couverts, conformément aux dispositions légales.

L'alimentation du fonds destiné aux actions en faveur de la diminution des déchets serait lui de quelque CHF 86'000.-.

En cas d'acceptation du préavis, les projections financières sur les comptes seront les suivantes :

[8] Motion de M. Gaëtan Cousin et consort demandant une modification du règlement sur l'attribution des subventions communales, pour que les manifestations de moyenne et grande taille à Montreux n'utilisent que de la vaisselle réutilisable, prise en considération par le Conseil communal le 2 octobre 2019

[9] Registre cantonal des bâtiments

[10] Registre cantonal des Entreprises

Ligne comptable	Libellé	Budget 2024 voté	Nouveau montant
450.4342.02	Taxe forfaitaire habitants	2'070'580	2'573'200
450.4342.03	Taxe forfaitaire résidence sec.	360'990	-
450.4342.04	Taxe forfaitaire entreprises	292'500	380'570
	Recettes	**2'724'070**	**2'953'770**

450.3819	Attribution au fonds "diminution des déchets"		86'071
140.3658	Remboursement taxe forfaitaire entreprise	257'400	-
700.3665	Aides individuelles forfaitaires déchets	2'070'580	-
	Charges	**2'327'980**	**86'071**

Les éventuels excédents de recettes seront affectés à un fonds destiné à couvrir les résultats du traitement des déchets des années déficitaires.

6 Développement durable

6.1 Social

Le financement des coûts de gestion des déchets par des taxes présente par définition un certain schématisme et ne tient pas compte du pouvoir d'achat des personnes assujetties.

Afin de limiter son éventuel impact social négatif, la loi prévoit explicitement la possibilité de mettre en place des mesures d'accompagnement ciblées. La directive municipale prévoit déjà, par exemple, des soutiens en faveur des personnes qui produisent, indépendamment de leurs efforts, beaucoup de déchets. Le présent projet prévoit de maintenir ces aides existantes, de manière inchangées. Pour rappel, la Commune offre ainsi des sacs gratuits lors d'une naissance ou pour des personnes qui souffrent d'incontinence.

Par ailleurs, la Commune met à disposition de la population des déchèteries mobiles durant toute l'année (51 dates réparties sur l'année ; 9 lieux différents répartis sur le territoire communal). De même, 20 bennes destinées à la récolte des déchets végétaux sont disponibles en libre-service sur tout le territoire communal.

Le système de collecte des encombrants sur appel, subventionné, à hauteur de 50 % par la Commune, sera également maintenu. Il est bien évidemment également prévu de maintenir, voire développer, le maillage conséquent d'écopoints reparti sur le territoire, avec différentes fractions de déchets collectés (verre, textile, huile, …).

Enfin, comme expliqué sous chapitre 4 ci-dessus, le système de taxation proposé évite un report de charge sur les populations les plus précaires.

6.2 Economique

Du point de vue économique, le système proposé n'introduit pas de changement majeur par rapport à la situation actuelle. Toutefois, bien évidemment, les conséquences sont favorables pour les finances communales, comme cela ressort du chapitre 6 ci-dessus. Cela permet en particulier à la Commune de ne plus financer sa politique en matière de gestion des déchets par l'impôt, mais selon le principe du pollueur-payeur, tel que voulu par le législateur cantonal et fédéral.

6.3 Environnemental

Le principe de causalité du pollueur-payeur veut que chacun soit rendu conscient de l'ensemble des charges qui découlent de la gestion des déchets, notamment afin d'être sensibilisé à l'impact de la production de déchets et incité à améliorer ses pratiques.

Selon une étude[11] menée dans 13 communes suisses après l'introduction de la taxe au sac, près de la moitié des personnes interrogées ont déclaré avoir modifié leur comportement vis-à-vis des déchets et 75 % de ces personnes procèdent, depuis l'introduction de la taxe, à un tri plus poussé de leurs déchets. De plus, à cette même période, les quantités de déchets incinérables ramassés par les communes ont diminué d'environ 30 % et les quantités de déchets recyclés ont augmenté de près de 30 %.

La taxe au sac a donc un résultat effectif, mais elle ne sensibilise que sur la production des déchets incinérables. Afin d'inciter au tri des déchets valorisables, ces derniers peuvent être déposés gratuitement dans les points de collecte. Or, il ne suffit pas de trier les déchets pour annuler leur impact. En effet, le bilan environnemental de valorisation de ces déchets n'est pas neutre et elle entraîne des coûts (infrastructures de collecte, personnel exploitant de la déchèterie, transports, exploitation des centres de recyclage…). La perception d'une part de taxe forfaitaire permet donc aussi aux producteurs de déchets de prendre conscience de ces impacts financiers et environnementaux cachés. Ainsi, dès lors que la taxe forfaitaire est fixée en fonction des coûts effectifs de gestion, c'est bien en diminuant la quantité de déchets, valorisables ou non, que l'on peut diminuer le montant de la taxe forfaitaire. Cette taxe forfaitaire participe donc également de l'effet incitatif visé par la loi.

Comme déjà mentionné ci-dessus sous chapitre 4, ce projet prévoit un développement des mesures visant à limiter les déchets. L'incitation, voire l'obligation, faite aux organisateurs de manifestations de recourir à la vaisselle réutilisable est l'élément nouveau et central du projet. La création d'un fonds permettra de soutenir directement ces organisateurs et d'assurer les ressources nécessaires à d'autres mesures et actions de sensibilisation.

7 Position du Surveillant des prix et de la Direction générale de l'environnement

Par courrier du 5 décembre 2023, le Surveillant des prix a fait part à la Municipalité de sa position relative au projet de règlement qui lui avait été soumis. Il a émis quatre recommandations, qui sont retranscrites ci-dessous :

1) substituer la taxe forfaitaire habitants par logement par une taxe différenciée qui tienne compte des principes de causalité et d'équivalence ;

2) financer, au moins en partie, la collecte des déchets verts par une taxe à la quantité conforme au principe de causalité ;

3) exonérer de la taxe de base les activités accessoires ou pratiquées à domicile - ou à tout le moins de réduire fortement cette taxe ;

4) supprimer dans l'article 20 alinéa 3 du Règlement la phrase « Les changements de tarif ne dépassant pas les montants maximaux selon les art. 16 à 18 ne doivent pas être annoncés au Surveillant des prix ».

Les recommandations 1 et 4 ont été entièrement suivies. La recommandation 3 était d'ores et déjà réalisée dans le premier projet mais, par souci de clarté, une phrase supplémentaire a été ajoutée prévoyant expréssement que les entreprises réalisant un chiffre d'affaires de moins de 100'000.- francs étaient exonérées de la taxe (art. 17 al. 4).

Enfin, la recommandation 2 a été partiellement suivie. Une taxe au poids a été introduite pour les déchets verts des professionnels (art. 18 al. 1 let. c). En revanche, s'agissant des déchets verts des particuliers, la Municipalité a décidé de s'éloigner de la recommandation pour les raisons suivantes :

Les dépôts sauvages de déchets verts dans les milieux naturels (ruisseaux, forêts, prairies, etc…) sont un grand problème au niveau de la biodiversité et sont assimilables à de la pollution. Un bon nombre d'actions sont régulièrement menées à cet égard par les services communaux. L'offre de bennes en libre-service sur le territoire communal, rendu notamment nécessaire en raison du territoire étendu de

[11] https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/dechets/publications-etudes/publications/taxe-au-sac-population.html

la commune, vise ainsi à éviter de tels dépôts dans la nature. L'introduction d'une taxe sur les déchets verts pour les particuliers ferait courir un risque trop grand d'augmentation du nombre de dépôts sauvages en milieu naturel ou d'augmentation des déchets verts se retrouvant dans les sacs taxés. Afin d'éviter une incitation négative dans ce sens, le choix a été fait de ne pas introduire une telle taxe, laquelle n'existe d'ailleurs pas dans la plupart des communes vaudoises, pour les raisons évoquées ci-dessus.

S'agissant de la Direction générale de l'environnement, les remarques formulées étaient essentiellement les mêmes que celles formulées par le Surveillant des prix. Quelques petites remarques d'ordre formel ont également été relevées et les modifications nécessaires ont été apportées au texte réglementaire.

8 Position de la Municipalité

La Commune n'a évidemment pas le choix de mettre ou de ne pas mettre en conformité son règlement avec les exigences légales fédérales et cantonales ; dès lors, la Municipalité se devait de revenir auprès du Conseil communal avec une proposition visant à modifier le système. Les bases légales ont évolué, notamment avec un impact important sur la définition des déchets urbains (des ménages et petites entreprises). Ces modifications, ainsi que la position répétée du Canton relevant l'illégalité de la situation actuelle – de même que l'élaboration par le Canton d'un règlement type à l'attention des communes, mis à leur disposition en février 2023 – ont incité la Municipalité à réviser ce règlement.

Comme indiqué, dans un souci de mise en conformité, les actuels règlements de subventionnement à destination des habitants et des petites entreprises doivent être abrogés. La Municipalité estime que la solution proposée est la meilleure possible compte tenu des contraintes, puisqu'elle évite, autant que possible, de surcharger les ménages les plus fragiles, tout en respectant l'obligation de facturer effectivement le coût de ses infrastructures d'élimination des déchets. Pour contenir l'impact social de cette mesure, la Municipalité propose une nouvelle base, pour déterminer la taxe forfaitaire par habitant et par entreprise. Celle-ci ne nécessite aucune nouvelle mesure d'accompagnement pour la prise en charge de la taxe forfaitaire, étant toutefois rappelé que toutes les mesures existantes sont maintenues. De plus, la Municipalité souligne la simplicité administrative de ce dispositif et donc ses coûts de gestion réduits.

La Municipalité estime que les modifications proposées permettront également de renforcer l'assise juridique du marché public dit « des 3 villes », afin d'éviter d'avoir à nouveau de longues procédures juridiques jusqu'au Tribunal fédéral, comme cela a été le cas précédemment.

En conséquence, la Municipalité considère donc que le nouveau règlement proposé permet de garantir le respect du cadre légal d'une manière acceptable, adaptée et efficiente.

9 Conclusions

En conclusion, nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

LE CONSEIL COMMUNAL DE MONTREUX

vu le préavis No 05/2024 de la Municipalité du 9 février 2024 au Conseil communal relatif à la révision du règlement communal sur la gestion des déchets du 6 novembre 2013

vu le rapport de la commission chargée d'examiner cette affaire,

DECIDE

1. D'accepter, dans le but de se mettre en conformité avec le cadre légal, le nouveau règlement communal sur la gestion des déchets, basé sur le règlement type du Canton ;
2. D'autoriser la Municipalité à porter au budget 2024 et suivants, au compte 450.3819 « Attribution au fonds diminution des déchets » l'alimentation du fonds destiné à financer les actions de lutte en faveur de la limitation des déchets à hauteur de 2% ;
3. De créer un compte de fonds au bilan afin d'équilibrer la rubrique « traitement des déchets ».

Ainsi adopté le 9 février 2024

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic		La Secrétaire municipale
O. Gfeller	L.S.	V. Egli

Annexes :
- Règlement sur la gestion des déchets du 6 novembre 2013 ;
- Projet de nouveau règlement sur la gestion des déchets ;
- Avis de droit du 19 décembre 2013 du service juridique et législatif de l'Etat de Vaud ;
- Courrier du Surveillant des prix du 5 décembre 2023.

Délégation municipale : Mme Irina Gote, Conseillère municipale

COMMUNE DE MONTREUX

Annexe 1 au préavis No 18 /2013 relatif à la révision du règlement communal sur la gestion des déchets et à l'introduction du principe de causalité sous forme de taxe au sac

REGLEMENT COMMUNAL SUR LA GESTION

DES DECHETS DE LA COMMUNE DE MONTREUX

Table des matières

Chapitre premier - DISPOSITIONS GENERALES

Article premier	Champ d'application
Article 2	Définitions
Article 3	Compétences

Chapitre 2 GESTION DES DECHETS

Article 4	Tâches de la Commune
Article 5	Ayants droit
Article 6	Devoirs des détenteurs de déchets
Article 7	Récipients et remise des déchets
Article 8	Déchets exclus
Article 9	Feux de déchets
Article 10	Pouvoir de contrôle

Chapitre 3 FINANCEMENT

Article 11	Principes
Article 12	Taxes
Article 13	Décision de taxation
Article 14	Echéance
Article 15	Aide pour raisons médicales

Chapitre 4 SANCTIONS ET VOIES DE RECOURS

Article 16	Exécution par substitution
Article 17	Recours
Article 18	Sanctions

Chapitre 5 DISPOSITIONS FINALES

Article 19	Abrogation
Article 20	Entrée en vigueur

En vertu de la Loi cantonale du 5 septembre 2006 sur la gestion des déchets (LGD) et de la Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE), la commune de Montreux édicte le règlement suivant :

Chapitre premier – DISPOSITIONS GENERALES

Article premier - Champ d'application

[1]Le présent règlement régit la gestion des déchets sur le territoire de la commune de Montreux.

[2]Il s'applique à l'ensemble du territoire de la Commune et à tous les détenteurs de déchets.

[3]Les prescriptions de droit public fédérales et cantonales applicables en la matière demeurent réservées.

Article 2 - Définitions

[1]On entend, par déchets urbains, les déchets produits par les ménages ainsi que les autres déchets de composition analogue provenant, par exemple, des entreprises industrielles, artisanales ou de services, des commerces et de l'agriculture.

[2]Sont notamment réputés déchets urbains :

a) Les ordures ménagères qui sont des déchets incinérables mélangés.
b) Les objets encombrants qui sont des déchets incinérables ne pouvant pas être introduits dans les récipients autorisés pour les ordures ménagères, du fait de leurs dimensions.
c) Les déchets valorisables qui sont des déchets homogènes collectés séparément pour être réutilisés, recyclés ou traités, tels que le verre, le papier, les déchets compostables, les textiles et les métaux.

[3]Les déchets spéciaux sont les déchets définis comme tels par le droit fédéral, dont l'élimination exige la mise en œuvre de mesures particulières pour être respectueuses de l'environnement.

Article 3 - Compétences

[1]La Municipalité assure l'exécution du présent règlement.

[2]Elle édicte, à cet effet, une directive que chaque usager du service est tenu de respecter. La directive précise notamment le mode de collecte des ordures ménagères, des objets encombrants, des déchets valorisables et des modes d'exemption de la taxe forfaitaire.

[3]La Municipalité peut déléguer tout ou partie de ses tâches à des organismes indépendants (corporations, entreprises publiques ou privées).

[4]Elle collabore avec les autres communes dans le cadre des périmètres régionaux définis par le plan cantonal de gestion des déchets. Dans la région, la coordination est assurée par *GEDERIVIERA.*

Chapitre 2 – GESTION DES DECHETS

Article 4 - Tâches de la Commune

[1]La Commune organise la gestion des déchets urbains de son territoire. Elle est également responsable de l'élimination des déchets de la voirie communale et de celle des petites quantités de déchets spéciaux détenus par les ménages et non repris par les fournisseurs.

[2]Elle veille à l'efficacité de l'organisation, à la protection de l'environnement, à l'économie de l'énergie et à la récupération des matières premières.

[3]Elle prend toutes les dispositions utiles pour réduire les quantités de déchets produits sur son territoire.

[4]Elle organise la collecte séparée des déchets valorisables.

[5]Elle encourage le compostage décentralisé des déchets organiques dans les jardins ou dans les quartiers. Elle veille à ce que les déchets organiques qui lui sont remis soient traités dans les règles de l'art.

[6]Elle informe la population sur les mesures qu'elle met en place.

Article 5 – Ayants droit

[1]Les tournées de collecte et les postes de collecte des déchets sont à la disposition exclusive de la population et des entreprises qui résident dans la Commune.

[2]Il est interdit d'utiliser cette infrastructure pour éliminer des déchets qui ne sont pas produits sur le territoire de la Commune.

Article 6 - Devoirs des détenteurs de déchets

[1]Les détenteurs d'ordures ménagères et de déchets encombrants les remettent lors des collectes organisées par la Commune ou les déposent dans les postes de collecte prévus à cet effet, selon la directive communale. Il en va de même pour les déchets urbains valorisables.

[2]Les ménages compostent les déchets organiques, tels que branches, gazon, feuilles, déchets de cuisine. S'ils n'en ont pas la possibilité, ils les remettent conformément à la directive communale.

[3]Les déchets spéciaux sont éliminés par leurs détenteurs selon les prescriptions fédérales et cantonales en vigueur.

[4]Les ménages retournent en priorité aux points de vente les déchets spéciaux qu'ils détiennent. Les petites quantités de déchets spéciaux ménagers non repris par les points de vente sont remises aux postes de collecte prévus à cet effet ou lors des collectes précisées par la directive communale.

[5]Les autres déchets sont éliminés par leurs détenteurs, à leurs propres frais. Ils ne peuvent pas être remis lors des collectes, ni déposés dans les postes de collecte publique, à moins d'une autorisation expresse de la Municipalité.

[6]Les organisateurs de manifestations à buts non lucratifs peuvent entrer en discussion avec la Municipalité dans le but de trouver une solution lorsqu'une manifestation rencontre des difficultés pour acheminer certains déchets préalablement triés.
[7]Les entreprises peuvent être tenues d'éliminer elles-mêmes les quantités importantes de déchets valorisables, ainsi que les autres déchets urbains qu'elles détiennent.

[8]Il est interdit d'introduire des déchets, mêmes broyés, dans les canalisations et de déposer des déchets en dehors des lieux et des horaires prévus par la directive communale.

Article 7 - Récipients et remise des déchets

[1]Les déchets sont remis exclusivement dans les récipients autorisés à cet effet et de la manière précisée dans la directive communale.

[2]Les bâtiments de plusieurs logements sont équipés de conteneurs d'un type défini par la Municipalité. Les conteneurs en mauvais état ou non conformes sont retirés après avertissement au contrevenant.

[3]La Municipalité peut autoriser des dérogations à la disposition précédente dans des cas particuliers, notamment pour des raisons de place ou de protection des sites.

Article 8 - Déchets exclus

[1]Les déchets suivants sont exclus des collectes ordinaires d'ordures ménagères et de déchets encombrants :

- les appareils électriques et électroniques, tels que les téléviseurs, les radios et autres appareils de loisirs, les ordinateurs et autres appareils de bureau, les aspirateurs, les réfrigérateurs, les congélateurs et autres appareils électroménagers;
- les déchets spéciaux tels que les piles, les tubes fluorescents, les produits chimiques et les huiles minérales;
- les véhicules hors d'usage et leurs composants, notamment les pneus;
- les déchets de chantier, la terre, les pierres et la boue;
- les cadavres d'animaux, les déchets animaux, de boucherie et d'abattoirs;
- les substances spontanément inflammables, explosives ou radioactives;
- les déchets organiques compostables, tels que les branches, le gazon et les feuilles;
- les autres déchets valorisables tels que le papier, le verre, les textiles et les métaux.

[2]La directive communale précise le mode d'élimination de ces déchets.

Article 9 - Feux de déchets

[1]Les feux de déchets sont interdits sur le territoire communal, selon l'article 65 du Règlement Général de Police de l'Association Sécurité Riviera (RGPi) du 15 avril 2010.

Article 10 - Pouvoir de contrôle

[1]Si les déchets sont déposés de manière incorrecte ou illégale, ou si d'autres motifs importants l'exigent, les récipients contenant des déchets peuvent être ouverts et examinés par des mandataires de la Municipalité à des fins de contrôle et d'enquête.

Chapitre 3 – FINANCEMENT

Article 11 - Principes

[1]Le détenteur assume le coût de l'élimination de ses déchets.

[2]La Commune perçoit des taxes pour couvrir les frais de gestion des déchets urbains. Le législatif communal en définit les modalités à l'article 12 ci-dessous, soit en particulier le cercle des assujettis, le mode de calcul et le montant maximal de la contribution.

[3]Jusqu'à concurrence des maximums prévus à l'article 12, la Municipalité est compétente pour adapter le montant de la taxe à l'évolution des coûts effectifs tels qu'ils ressortent de la comptabilité communale. Elle prend en compte les charges budgétisées, les excédents et les déficits des années précédentes. Elle communique les bases de calcul qui servent à fixer le montant des taxes.

Article 12 - Taxes

A/ Taxes sur les sacs à ordures

[1] Les taxes sur les sacs à ordures sont fixées à :

Maximum : 1.25 francs par sac de 17 litres,
2.50 francs par sac de 35 litres,
4.75 francs par sac de 60 litres,
7.50 francs par sac de 110 litres.

Ces montants s'entendent avec TVA comprise.

B/ Taxes forfaitaires

Les taxes forfaitaires sont fixées à :

[1]Taxe forfaitaire habitants (TFH), 120 francs par an (TVA comprise) au maximum par habitant de plus de 18 ans.

[2]Taxe forfaitaire entreprises (TFE), 120 francs par an (TVA comprise) au maximum par entreprise fois le nombre d'employés selon la tabelle suivante :

EPT [exprimé(s) en poste de travail à 100%]	Valeur de la TFE =
L'entreprise ne fait pas usage des services communaux	TFH
compris entre 0.10 et 0.90	TFH *1
1.00 à 5.00	TFH *2
5.10 à 10.00	TFH *3
10.10 à 15.00	TFH *4
15.10 à 20.00	TFH *6
20.10 à 25.00	TFH *7
.....	.....
80.10 à 85.00	TFH *18
et ainsi de suite par palier de 5 en 5	

[3]Taxe forfaitaire résidences secondaires (TFR), il est perçu du propriétaire une taxe forfaitaire de 480 francs, fois le nombre de logement (TVA comprise), au maximum par résidence.

[4]La situation familiale au 1er janvier ou lors de l'arrivée dans la Commune est déterminante pour le calcul de la taxe de l'année en cours.

[5]En cas de départ ou d'arrivée en cours d'année, la taxe est due par mois entier et calculée prorata temporis.

C/ Taxes spéciales

[1] La Commune peut percevoir d'autres taxes causales pour des prestations particulières liées à la gestion des déchets, en fonction des frais occasionnés.

[2]La Municipalité précise, dans la directive communale, les prestations particulières qui sont soumises à des taxes spéciales, ainsi que le montant maximum de ces taxes.

Article 13 - Décision de taxation

[1]La taxation fait l'objet d'une décision municipale, fondée sur la directive communale.

[2]La décision de taxation définitive à force exécutoire au sens de l'article 80 de la Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et faillites.

Article 14 - Echéance

[1]Les taxes doivent être payées dans les 30 jours dès leur échéance.

[2]Un intérêt moratoire de 5% l'an est dû sur les taxes impayées dès la fin du délai de paiement.

Article 15 – Aide pour raisons médicales

[1]La Municipalité met en place un dispositif permettant une aide supplémentaire aux personnes générant beaucoup de déchets pour raisons médicales. Ce dispositif doit garantir le secret médical.

Chapitre 4 – SANCTIONS ET VOIES DE RECOURS

Article 16 - Exécution par substitution

[1]Lorsque des mesures ordonnées en application du présent règlement ne sont pas exécutées, la Municipalité peut y pourvoir d'office aux frais du responsable, après mise en demeure.

[2]La Municipalité fixe le montant à percevoir et le communique au responsable, avec indication des voies et délais de recours.

Article 17 - Recours

[1]Les décisions de la Municipalité qui ne concernent pas la taxation peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal, Cour de droit administratif et public, dans un délai de 30 jours dès la notification de la décision attaquée.

[2]Les décisions de la Municipalité relatives à la taxation peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Commission communale de recours dans les 30 jours dès la notification de la décision attaquée.

[3]Les décisions de la Commission communale de recours peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal, Cour de droit administratif et public, dans un délai de 30 jours dès la notification de la décision attaquée.

[4]Les recours s'exercent par acte écrit et motivé.

Article 18 - Sanctions

[1]Celui qui, intentionnellement ou par négligence, contrevient aux dispositions du présent règlement ou aux directives d'application fondées sur celui-ci est passible d'une amende. Les dispositions de la Loi sur les contraventions s'appliquent.

[2]La Commune a le droit d'exiger la réparation du dommage causé par l'auteur de l'infraction.

[3]Les dispositions pénales prévues par la législation fédérale et cantonale sont réservées.

Chapitre 5 – DISPOSITIONS FINALES

Article 19 - Abrogation

[1]Le présent règlement abroge et remplace celui du 11 juin 1997.

Article 20 - Entrée en vigueur

[1]Le présent règlement entre en vigueur dès son approbation par le Département de la sécurité et de l'environnement.

Adopté par la Municipalité dans sa séance du 26 juillet 2013

Le Syndic		La Secrétaire
L. Wehrli	MUNICIPALITÉ DE MONTREUX	C. Martin

Adopté par le Conseil communal dans sa séance du 6 novembre 2013

La Présidente		La Secrétaire
Irina Gote	CONSEIL COMMUNAL DE MONTREUX	Ch. Chevallier

Approuvé par la cheffe du département de la sécurité et de l'environnement

Lausanne, le - 4 DEC. 2013

LA CHEFFE DU DÉPARTEMENT DE LA SÉCURITÉ ET DE L'ENVIRONNEMENT
CANTON DE VAUD
LIBERTÉ ET PATRIE

La Cheffe du département
Jacqueline de Quattro

COMMUNE DE MONTREUX

PROJET DE REGLEMENT

sur la gestion des déchets de la Commune de Montreux

vu

la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01),

l'ordonnance du 4 décembre 2015 sur la limitation et l'élimination des déchets (ordonnance sur les déchets ; OLED ; RS 814.600),

la loi du 5 septembre 2006 sur la gestion des déchets (LGD ; BLV 814.11),

le règlement du 20 février 2008 d'application de la loi du 5 septembre 2006 sur la gestion des déchets (RLGD ; BLV 814.11.1),

Le Conseil communal décrète :

CHAP. 1 DISPOSITIONS GENERALES

Art. 1 Champ d'application

1 Le présent règlement régit la gestion des déchets sur le territoire de la Commune de Montreux (ci-après : les déchets).

2 Il s'applique à l'ensemble du territoire de la Commune et à tous les détenteurs de déchets.

Art. 2 Définitions

1 Les déchets urbains sont les déchets définis comme tels par le droit fédéral (art. 3 let. a OLED). Sont notamment réputés déchets urbains :

a. les ordures ménagères, qui sont des déchets incinérables mélangés ;
b. les déchets industriels banals (DIB), qui sont les déchets des entreprises et des administrations comparables, de par leur nature ou leur quantité, aux déchets des ménages ;
c. les objets encombrants, qui sont des déchets incinérables ne pouvant pas être introduits dans les récipients destinés aux ordures ménagères du fait de leur dimension ;
d. les déchets valorisables, qui sont des déchets homogènes susceptibles d'être réutilisés, recyclés ou traités (p. ex. déchets compostables, autres déchets organiques, verre, papier, carton, métaux, textiles).

2 Les déchets spéciaux sont les déchets définis comme tels par le droit fédéral et dont l'élimination impose la mise en œuvre de mesures particulières visant au respect de l'environnement (p. ex. substances spontanément combustibles, explosives ou radioactives).

3 Les déchets inertes sont les déchets composés de matériaux stables issus de la terre et non dangereux pour l'environnement tels que carrelage, briques, pierres, tuiles, gravat, verre à vitre et porcelaine. Ils doivent être exempts de tout plastique, métal ou bois.

4 Par entreprise au sens du présent règlement, il faut entendre toute entité juridique disposant de son propre numéro d'identification ou les entités réunies au sein d'un groupe et disposant d'un système commun pour l'élimination des déchets (art. 3 let. b OLED).

Art. 3 Compétences

1 La Municipalité assure l'exécution du présent règlement.

2 A cet effet, elle édicte une directive contraignante pour les particuliers et les entreprises, qui précise notamment le mode de collecte des différentes catégories de déchets urbains (ci-après : la directive municipale).

3 Elle peut déléguer tout ou partie de ses tâches découlant du présent règlement à des organismes indépendants de droit public ou de droit privé.

4 Elle collabore avec les autres communes de la région dans le cadre du périmètre de gestion GEDERIVIERA (v. art. 12 al. 2 LGD et 10 RLGD).

CHAP. 2 GESTION DES DECHETS

Art. 4 Tâches de la Municipalité

1 La Municipalité assure la collecte, le transport et l'élimination des déchets urbains de son territoire.

2 Elle est également responsable de l'élimination des déchets de la voirie communale, ainsi que des petites quantités de déchets spéciaux détenus par les habitants et non repris par les fournisseurs (v. art. 10 al. 2).

3 Elle organise des tournées de ramassage des déchets en porte-à-porte et met à disposition des ayants-droits selon l'art. 5 des points de collecte des déchets (déchetterie fixe et mobile, écopoints, etc. ; ci-après : les points de collecte). Elle peut définir des secteurs sans ramassage en porte-à-porte lorsqu'ils sont suffisamment bien équipés en points de collecte. La directive municipale règle les modalités.

4 Elle adopte une politique de gestion des déchets respectueuse de l'environnement et s'inscrivant dans une stratégie de préservation des ressources naturelles tenant notamment compte de l'entier du cycle des matières.

5 Dans ce cadre, elle encourage les mesures visant notamment à :

a. éviter ou limiter la production de déchets sur le territoire communal ;
b. rallonger la durée de vie des biens de consommation et favoriser leur réutilisation ;
c. recycler les matériaux, notamment en mettant en place des infrastructures de collecte et de tri efficaces répondant aux besoins des utilisateurs, dans les limites des contraintes techniques, économiques et écologiques ;
d. valoriser les matières en acheminant les déchets vers des filières appropriées de recyclage ou d'incinération en conformité avec les dispositions du droit supérieur.

6 Elle veille à ce que les déchets qui lui sont remis soient traités de manière conforme au droit fédéral. Elle veille en particulier à ce que les déchets valorisables soient autant que possible collectés séparément et fassent l'objet d'une valorisation matière.

7 Elle encourage le compostage décentralisé des déchets verts dans les jardins et les quartiers.

8 Elle informe les administrés des mesures qu'elle met en place ainsi que des mesures à mettre en œuvre pour prévenir la production de déchets et éliminer de manière respectueuse de l'environnement ceux qui sont produits.

9 Elle établit chaque année un inventaire des quantités de déchets dont elle assure la collecte sur son territoire en distinguant les types de déchets et leur destination. Cet inventaire est public.

Art. 5 Ayants-droit

1 Les tournées de ramassage et les points de collecte sont exclusivement à la disposition des particuliers et des entreprises qui résident ou ont leur siège sur le territoire communal.

2 Ces services ne doivent en aucun cas être utilisés pour éliminer des déchets qui ne sont pas produits sur le territoire communal.

Art. 6 Devoirs des détenteurs

1 Les détenteurs de déchets les remettent lors des tournées de ramassage ou dans les points de collecte prévus à cet effet conformément à la directive municipale.

2 Ils veillent à trier leurs déchets dans le respect des modalités prévues par le présent règlement et la directive municipale. En particulier, ils veillent à ne mettre dans les conteneurs destinés aux déchets valorisables que des déchets du type prévu, le dépôt de tout déchet d'une autre nature étant exclu.

3 Les habitants compostent en principe eux-mêmes leurs déchets verts et organiques compostables tels que branches, gazon, feuilles et déchets crus. S'ils n'en ont pas la possibilité, ils les remettent lors des tournées communales de ramassage ou les déposent dans les points de collecte prévus à cet effet selon la directive municipale. Tout dépôt de déchets verts ou organiques hors des lieux prévus à cet effet est interdit.

4 Les déchets consignés doivent être retournés en priorité à leur point de vente.

5 Les déchets spéciaux doivent être retournés en priorité au fournisseur ou dans un point de vente du type d'article concerné (v. art. 10).

6 Il est interdit de déposer des déchets en dehors des lieux et des horaires prévus par la directive municipale.

7 Toute dépose de sacs ou de déchets à même la voie publique est interdite.

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

9 Il est interdit d'entreposer des déchets à l'air libre, que ce soit sur le domaine public ou privé. Les composts domestiques sont réservés.

Art. 7 Récipients et remise des déchets

1 Les déchets sont remis exclusivement dans les récipients autorisés à cet effet et de la manière précisée dans la directive municipale.

2 Les poubelles publiques sont destinées à recevoir des déchets de petite taille. Il est notamment interdit d'y introduire des sacs à ordures ou d'importantes quantités de déchets.

Art. 8 Conteneurs d'immeubles

1 Les immeubles de plusieurs logements doivent être équipés, aux frais du propriétaire, de conteneurs à déchets.

2 En principe, chaque bâtiment doit être équipé d'au moins autant de conteneurs que de types de déchets faisant l'objet de la collecte en porte-à-porte.

3 En principe, les conteneurs doivent être posés sur le domaine privé de l'immeuble concerné.

4 La directive municipale précise les modalités, les types de conteneurs autorisés et le nombre de conteneurs à poser selon le nombre de logements concernés.

5 En présence de circonstances particulières (p. ex. défaut de place) et sur demande motivée du propriétaire ou de la gérance de l'immeuble, la Municipalité peut autoriser une dérogation au principe de l'équipement ou au nombre de conteneurs à poser ou autoriser leur dépose sur le domaine public.

6 L'entretien des conteneurs et de l'espace dans lequel ils se trouvent incombe au propriétaire. Celui-ci informe la Municipalité de tout dépôt illégal de déchets autour des conteneurs ou à l'intérieur de ceux-ci.

7 Les conteneurs en mauvais état ou non conformes sont retirés moyennant un avertissement adressé au contrevenant.

Art. 9 Déchets exclus du ramassage

1 Les déchets suivants sont exclus des tournées communales de ramassage en porte-à-porte :

a. appareils électriques et électroniques, tels que téléviseurs, radios, ordinateurs et autres appareils de bureau, aspirateurs, réfrigérateurs et autres appareils électroménagers ;
b. véhicules hors d'usage et leurs composants, notamment les pneus ;
c. déchets de chantier, la terre, les pierres et la boue ;
d. cadavres d'animaux, ainsi que les déchets animaux, de boucherie et d'abattoir ;
e. substances spontanément inflammables, explosives ou radioactives ;
f. autres déchets spéciaux ;
g. déchets valorisables autres que le papier et le carton (p. ex. verre, textiles et métaux).

2 La directive municipale précise le mode d'élimination de ces déchets.

3 La Municipalité peut mettre en place et subventionner un service de collecte à domicile des objets encombrants des habitants.

Art. 10 Déchets spéciaux

1 En principe, les déchets spéciaux doivent être éliminés par leurs détenteurs à leurs propres frais.

2 La Municipalité se charge de l'élimination des petites quantités de déchets spéciaux détenus par les particuliers et non repris par les fournisseurs (p. ex. piles, tubes fluorescents, appareils électriques ou électroniques, huiles minérales).

Art. 11 Déchets des entreprises

1 Les entreprises de 250 EPT et davantage au sens de l'OLED éliminent elles-mêmes, à leurs frais, l'ensemble de leurs déchets. Il en va de même des entreprises de moins de 250 EPT produisant essentiellement des déchets ne répondant pas à la définition du déchet urbain (voir art. 2 al. 1).

2 Les entreprises mentionnées à l'al. 1 sont en principe tenues de confier l'élimination de leurs déchets à un prestataire privé. Elles peuvent demander à la Commune d'assumer cette tâche. Dans ce cas, la Commune agit en qualité de prestataire sur la base d'un contrat

écrit conclu avec l'entreprise, qui prévoit notamment que la Commune facture à l'entreprise la totalité des coûts effectifs de la prestation.

3 De même, toute entreprise qui considère, preuve à l'appui, qu'elle entre dans l'une des catégories de l'al. 1 peut demander par écrit à la Municipalité l'autorisation d'éliminer elle-même ses déchets conformément à la présente disposition.

Art. 12 Mesures de limitation des déchets

1 Les commerces et les établissements de vente de nourriture ou de boissons à l'emporter sont tenus de mettre à disposition de leur clientèle un nombre suffisant de récipients visant à accueillir les ordures et déchets valorisables résultant de leur activité. La Municipalité peut leur imposer de ramasser et d'éliminer les déchets liés à leur activité qui sont jetés à proximité de leur établissement.

2 Les organisateurs de manifestations ouvertes au public se déroulant sur le territoire communal et proposant un service de restauration sont tenus de servir l'ensemble des boissons et mets proposés dans de la vaisselle réutilisable. La Municipalité fixe le calendrier et les modalités de mise en œuvre de cette mesure. L'art. 25 règle le financement.

3 En cas d'utilisation du domaine public, la Municipalité peut instaurer, par voie de directive, d'autres mesures particulières de limitation de la production de déchets ou en matière de gestion des déchets.

Art. 13 Feux de déchets

1 Les feux de déchets sont interdits.

2 Les dispositions du droit fédéral sont réservées[1], ainsi que l'art. 65 al. 4 du règlement général de police du 15 avril 2010 de l'association de communes Sécurité Riviera (RGPi).

Art. 14 Contrôles

1 Si des déchets sont déposés de manière incorrecte ou illégale au sens du présent règlement ou de la directive municipale ou si d'autres motifs importants l'imposent, les récipients contenant des déchets peuvent être ouverts et examinés par un collaborateur communal assermenté ou l'un de ses mandataires à des fins de contrôle, d'enquête ou d'identification du contrevenant.

2 Si une infraction est constatée, l'art. 28 est applicable.

CHAP. 3 FINANCEMENT

Art. 15 Principes

1 Le détenteur assume le coût de l'élimination de ses déchets.

2 La Municipalité perçoit les taxes suivantes pour couvrir les coûts de gestion des déchets urbains :

a. une taxe proportionnelle à la quantité de déchets (art. 16) ;
b. une taxe forfaitaire habitants (art. 17 al. 1 let. a) ;
c. une taxe forfaitaire entreprises (art. 17 al. 1 let. b) ;
d. une taxe déchèterie entreprises (art. 18) ;

[1] Art. 30*c* al. 2 LPE ; art. 26*b* al. 1 de l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair ; RS 814.318.142.1)

e. d'autres taxes spéciales éventuelles (art. 19).

3 Jusqu'à concurrence des montants maximums fixés aux art. 16 à 18, la Municipalité est compétente pour fixer les taxes et les adapter à l'évolution des coûts effectifs tels qu'ils ressortent de la comptabilité communale (v. art. 20).

4 Le présent chapitre ne s'applique pas aux entreprises éliminant elles-mêmes leurs déchets conformément à l'art. 11.

Art. 16 Taxe proportionnelle à la quantité de déchets

1 En principe, la taxe proportionnelle à la quantité de déchets est perçue sous forme de taxe sur les sacs à ordures (taxe au sac) selon un concept harmonisé au niveau régional.

2 La taxe au sac est fixée au maximum à :

- CHF 1.50 par sac de 17 litres ;
- CHF 3.00 par sac de 35 litres ;
- CHF 5.00 par sac de 60 litres ;
- CHF 7.90 par sac de 110 litres.

Ces montants s'entendent TVA comprise.

3 Les entreprises qui le souhaitent peuvent demander par écrit à la Municipalité d'être dispensées de la taxe au sac et d'être taxées en fonction du poids de leurs déchets (taxe au poids). La directive municipale règle les modalités de perception.

4 La taxe au poids ne doit pas excéder CHF 670.-, TVA comprise, par tonne de déchets. Son montant effectif est fixé par la Municipalité conformément à l'art. 20.

Art. 17 Taxes forfaitaires habitants et entreprises

1 La Commune perçoit les taxes forfaitaires annuelles suivantes :

a. une taxe forfaitaire habitants dont le montant maximal, TVA comprise, est de CHF 65.- par pièce, mais au maximum de CHF 520.-.
b. une taxe forfaitaire entreprises de CHF 250.- au maximum, TVA comprise, par entreprise ayant son siège sur le territoire communal.

2 La taxe forfaitaire habitants est perçue auprès des propriétaires ou des gérances, quelle que soit l'affectation du logement (résidence principale ou secondaire) et son taux d'occupation.

3 La taxe forfaitaire entreprises est perçue auprès de l'entreprise concernée.

4 Les entreprises générant un chiffre d'affaires annuel inférieur à CHF 100'000.- sont exonérées de taxe forfaitaire.

5 Les taxes forfaitaires sont perçues indépendamment de l'utilisation effective des infrastructures communales de collecte des déchets.

6 En cas de départ ou d'arrivée en cours d'année, la taxe est due par mois entier et calculée pro rata temporis.

Art. 18 Taxe déchèterie entreprises

1 La Commune perçoit les taxes suivantes sur les déchets amenés par les entreprises à la déchèterie :

a. une taxe forfaitaire maximale de CHF 50.-, TVA comprise, par trajet comportant un volume de déchets supérieur à 3 m^3, hors déchets inertes ;
b. une taxe forfaitaire maximale de CHF 150.-, TVA comprise, par tonne de déchets inertes amenés à la déchèterie ;
c. une taxe forfaitaire maximale de CHF 200.-, TVA comprise, par tonne de déchets verts ou compostables amenés à la déchèterie.

2 Ces taxes peuvent être cumulées et sont perçues en sus de la taxe forfaitaire entreprises prévue à l'art. 17.

3 La présente disposition s'applique également aux déchets des habitants évacués par des entreprises mandataires (p. ex. paysagistes). Dans ce contexte, l'entreprise a l'obligation de se rendre à la déchèterie et n'a pas accès aux écopoints.

Art. 19 Taxes spéciales

1 La Municipalité peut percevoir d'autres taxes causales spéciales en contrepartie de la fourniture de prestations particulières liées à la gestion des déchets (p. ex. ouverture exceptionnelle de la déchèterie, travaux de main d'œuvre) et correspondant aux frais occasionnés pour la Commune.

2 La directive municipale précise le type de prestations pouvant faire l'objet de telles taxes.

3 L'art. 20 est applicable à la fixation de leur montant.

Art. 20 Tarif

1 La Municipalité adopte le tarif des taxes prévues par le présent chapitre. Les taxes sont calculées de manière à respecter les principes de la couverture des coûts et de l'équivalence.

2 Jusqu'à concurrence des montants maximum fixés aux art. 17 et 18, la Municipalité est autorisée à modifier périodiquement les tarifs fixés selon l'al. 1 en vue de les adapter à l'évolution des coûts effectifs tels qu'ils ressortent de la comptabilité communale. Dans ce cadre, elle prend notamment en compte les charges budgétisées et les excédents et déficits des années précédentes. Elle communique sur demande les bases de calcul du montant des taxes.

3 Elle sollicite l'avis du Surveillant des prix avant toute introduction d'une taxe spéciale ou changement de tarif de celle-ci.

Art. 21 Mesures d'accompagnement

1 La Municipalité peut prévoir des mesures d'accompagnement du dispositif de taxation, notamment en faveur des familles (p. ex. remise gratuite de sacs aux familles avec enfants en bas âge ou aux personnes souffrant d'un problème de santé).

2 La directive municipale précise les modalités.

Art. 22 Taxation

1 La taxation fait l'objet d'une décision municipale.

2 Une fois définitive, la décision de taxation vaut titre de mainlevée au sens de l'art. 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite.

Art. 23 Facturation

1 Les taxes sont payables dans un délai de 30 jours.

2 Un intérêt moratoire de 5 % l'an est dû sur les taxes impayées dès l'échéance de ce délai.

3 Les éventuels frais d'encaissement sont à la charge du débiteur.

Art. 24 Comptabilité

1 Les coûts de gestion des déchets urbains doivent être exclusivement financés à l'aide du produit des taxes mentionnées dans le présent chapitre. Le revenu de l'impôt ne peut être utilisé que pour financer les frais d'élimination des déchets autres que les déchets urbains, tels que les déchets de voirie.

2 La Municipalité tient une comptabilité séparée pour l'ensemble des charges et revenus en lien avec la gestion des déchets urbains.

Art. 25 Fonds de financement des actions en faveur de la diminution des déchets

1 La Municipalité est autorisée à créer un fonds destiné à financer des actions de lutte en faveur de la limitation des déchets, notamment la location de vaisselle réutilisable par les organisateurs de manifestation selon l'art. 12 al. 2.

2 Ce fonds est alimenté chaque année par le versement de 2 % au maximum du total du produit des taxes perçues conformément aux art. 16 à 19.

3 La Municipalité adopte les prescriptions d'utilisation du fonds, qui fixent notamment les critères d'octroi du financement, la procédure et le pourcentage exact au sens de l'al. 2.

CHAP. 4 DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

Art. 26 Exécution par substitution

1 Lorsque des mesures ordonnées en application du présent règlement ne sont pas exécutées, la Municipalité peut y pourvoir d'office aux frais et aux risques du responsable, après mise en demeure.

2 La Municipalité fixe le montant dû à ce titre et le communique au responsable avec indication des voies de recours.

3 La créance communale en recouvrement de ce montant est garantie par une hypothèque légale privilégiée grevant le fonds concerné (art. 35 LGD).

4 Les hypothèques légales d'un montant supérieur à CHF 1'000.- sont inscrites au registre foncier. La réquisition d'inscription doit être déposée dans un délai d'un an dès la première décision fixant le montant de la créance ou dès l'échéance si celle-ci est postérieure. En cas de recours contre la décision précitée, l'hypothèque est inscrite provisoirement sur la base de la décision attaquée.

Art. 27 Recours

1 Les décisions de la Municipalité sont susceptibles de recours :

a. dans les trente jours, à la Commission communale de recours en matière d'impôts, lorsqu'il s'agit de taxes ;

b. dans les trente jours, au Tribunal cantonal, Cour de droit administratif et public, contre toute autre décision.

2 Le recours s'exerce par acte écrit et motivé.

Art. 28 Infractions

1 Celui qui, intentionnellement ou par négligence, contrevient aux dispositions du présent règlement ou à ses directives d'application est passible de l'amende.

2 La loi du 19 mai 2009 sur les contraventions (LContr) est applicable.

3 Les dispositions pénales prévues par la législation fédérale et cantonale sont réservées.

4 Sont également réservés l'art. 93 ch. 1 du règlement général de police du 15 avril 2010 de l'association de communes Sécurité Riviera (RGPi) et la loi du 29 septembre 2015 sur les amendes d'ordre communales (LAOC).

5 La poursuite des infractions est sans préjudice du droit de la Commune d'exiger la réparation du dommage causé par l'auteur de l'infraction.

Art. 29 Abrogation

Le présent règlement abroge et remplace les règlements suivants :

a. règlement du 6 novembre 2013 sur la gestion des déchets de la Commune de Montreux ;
b. règlement du 6 novembre 2013 visant à l'introduction d'une subvention communale annuelle au bénéfice des personnes physiques assujetties à la taxe forfaitaire habitants (TFH) sur la Commune de Montreux pour couvrir les frais de gestion des déchets urbains ;
c. règlement du 6 novembre 2013 visant à l'introduction d'une subvention communale annuelle au bénéfice des entreprises assujetties à la taxe forfaitaire entreprises (TFE) sur la Commune de Montreux pour couvrir les frais de gestion des déchets urbains.

Art. 30 Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le 1er juillet 2024, sous réserve de son approbation par le chef du Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité.

Ainsi adopté par la Municipalité le …

AU NOM DE LA MUNICIPALITÉ

Le Syndic	La Secrétaire municipale
O. Gfeller	V. Egli

Ainsi adopté par le Conseil communal le …

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le Président La Secrétaire

T. Luder C. Morier

Approuvé par le chef du Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité en date du ….

canton de vaud
LIBERTÉ ET PATRIE

Service des communes
et du logement

Direction

Rue Cité-Derrière 17
1014 Lausanne

24.02.14

COMMUNE DE MONTREUX
Transmis à VEV
☐ par courriel
R 21 FEV. 2014
ph. M.C. Walther
séance
AG

Municipalité de la
Commune de Montreux
Grand'Rue 73
Case postale 1117
1820 Montreux

Lausanne, le 20 février 2014

Règlements du Conseil communal visant à l'introduction d'une subvention communale annuelle au bénéfice des personnes physiques assujetties à la taxe forfaitaire habitants (TFH) et des entreprises assujetties à la taxe forfaitaire entreprises (TFE), sur la Commune de Montreux pour couvrir les frais de gestion des déchets urbains.

Monsieur le Syndic,
Mesdames et Messieurs les Conseillers municipaux,

Votre demande de renseignements du 30 janvier a retenu notre meilleure attention.

D'emblée, nous attirons votre attention sur le fait que les règlements relatifs à la récolte des déchets et à son financement relèvent du Département du territoire et de l'environnement, Direction générale de l'environnement. C'est à lui qu'il appartient d'examiner les règlements soumis à une approbation de l'Etat au sens de l'article 94 alinéa 2 de la loi sur les communes.

Sous cette réserve importante, nous répondons de la manière suivante à vos questions :

- *La nécessité de revenir devant le Conseil communal avec un préavis est-elle avérée, dans la mesure où la Municipalité avait adhéré aux amendements proposés par la commission ?*

  S'agissant de la procédure d'adoption d'un règlement communal, notre service se rallie à la position de M. le Préfet Roland Berdoz : un règlement communal ne peut être adopté par amendement dans le rapport d'une commission chargée d'examiner le préavis municipal.

- *Dans l'affirmative, avant de présenter ce préavis au Conseil, pourriez-vous vous prononcer sur la légalité de la démarche d'octroyer une subvention égale à la taxe forfaitaire facturée aux entreprises?*
- *Et si la démarche est légale, pourriez-vous nous donner votre accord préalable à la teneur de ces règlements puisqu'ils devront être soumis à l'approbation du Chef de département concerné en application de l'art. 94 al. 2 LC ?*
- *S'il s'avérait que la solution choisie par le Conseil communal n'était pas légale, nous vous saurions gré de nous indiquer quelles solutions pourraient être envisagées pour respecter à la fois la loi et la volonté de notre Conseil communal ?*

- *La dernière question qui se pose est de savoir comment nous pourrions procéder pour alléger au maximum les coûts administratifs (…).*

  Comme expliqué en préambule, les règlements sur la gestion des déchets et les tarifs qui en découlent doivent être soumis à l'approbation de la Cheffe du Département du territoire et de l'environnement, par la Direction générale de l'environnement. Il n'appartient pas au Service des communes et du logement de substituer son appréciation à celle du département compétent. Nous vous renvoyons dès lors aux explications et aux conseils que vous fournira la DGE, à qui nous transmettons votre lettre du 30 janvier, par l'intermédiaire de M. Etienne Ruegg, ingénieur à la DGE-DIRNA – Sols et déchets.

  Nous sommes néanmoins en mesure de vous remettre d'ores et déjà l'avis de droit du Service juridique et législatif concernant la Commune de Savigny dont vous faites état dans votre lettre. Vous constaterez à sa lecture que le règlement de cette commune ne doit pas être approuvé, parce que contraire au droit fédéral.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Syndic, Mesdames et Messieurs les Conseillers municipaux, à nos sentiments distingués.

Le Chef de service

Jean-François Bastian

Annexe mentionnée

Copies : M Roland Berdoz, Préfet du district de la Riviera-Pays-d'Enhaut
M. Etienne Ruegg, DGE-DIRNA

canton de vaud
LIBERTÉ ET PATRIE

Service juridique et législatif

Affaires juridiques

Place du Château 1
1014 Lausanne

Via email uniquement

Monsieur Etienne Ruegg
Ingénieur
Département de la sécurité et de l'environnement DSE
Direction générale de l'environnement
Rue du Valentin 10
1014 Lausanne

N/réf. : A1 452 / 2013

Lausanne, le 19 décembre 2013

Commune de Savigny : subvention communale en compensation de la taxe de base pour l'élimination des déchets

---

Monsieur,

Je fais référence à votre courriel du 8 novembre dernier adressé à Me Jean-Luc Schwaar dans lequel vous demandez au SJL de prendre position dans le dossier précité ainsi qu'à notre conversation téléphonique du 29 novembre dernier.

I. Objet de l'avis de droit

La Commune de Savigny a soumis à l'approbation du Département de la Sécurité et de l'environnement (DSE) les deux nouveaux règlements communaux suivants :

- règlement sur la gestion des déchets,
- règlement sur l'octroi d'une subvention communale annuelle au bénéfice des habitants, des entreprises et des détenteurs de résidences secondaires assujettis à la taxe de base à Savigny pour le financement de l'élimination des déchets (ci-après : « règlement sur la subvention de la taxe de base »).

Le premier règlement – qui règle notamment le financement de l'élimination des déchets par l'introduction d'une taxe sur les sacs à ordures et d'une taxe de base – n'a pas posé de problème particulier et a été signé par la Cheffe du DES en date du 4 novembre 2013. Vous nous soumettez en revanche le second pour avis sur sa conformité au droit fédéral et cantonal (principe de causalité).

II. Contexte

Suite à l'adoption de l'art. 30a de la loi cantonale sur la gestion des déchets[1] par le Grand Conseil vaudois le 3 juillet 2012, les communes du canton qui n'avaient pas prévu de dispositif de financement du coût de l'élimination des déchets urbains conforme à la loi fédérale sur la protection de l'environnement[2] ont entrepris de modifier leur réglementation en la matière. La modification de la loi sur la gestion des déchets faisait notamment suite au dépôt, au niveau cantonal, d'une initiative par le député Philippe Cornamusaz ainsi qu'à la publication de l'arrêt du Tribunal fédéral concernant la Commune de Romanel[3] (arrêt Romanel) qui traitaient tous deux du financement de l'élimination des déchets urbains.

La mise en œuvre par les communes d'un système appliquant le principe du « pollueur-payeur » (taxe causale) a eu pour conséquence de générer un surplus de recettes fiscales au niveau communal. Certaines communes vaudoises ont dès lors baissé leur taux d'imposition, d'autres affectent les montants correspondants à des fins sociales ou les reversent à la population sous forme de subventions.

Vous expliquez que, par exemple, les communes d'Ecublens, Renens, Lutry, Vevey et Montreux ont choisi de redistribuer l'équivalent de la taxe forfaitaire sous la forme d'une subvention. La taxe est prélevée de manière virtuelle auprès des habitants, puis leur est reversée de manière tout aussi virtuelle par le débit d'un compte de dépenses sociales, permettant d'équilibrer « sur le papier » la comptabilité « déchets ». Ce mécanisme a été précisé par voie de directives ou de règlement qui n'ont pas été soumis à l'approbation des autorités cantonales.

La commune de Lausanne – qui facture aux propriétaires d'immeubles une taxe de base en fonction du volume des bâtiments - a également prévu de verser une subvention de CHF 80.- à tous ses habitants (adultes comme enfants) qui sera déduite des factures d'électricité des ménages correspondants dès le 1er janvier 2014.

Le règlement sur la gestion des déchets adopté par la commune de Savigny introduit quant à lui une taxe au sac conforme à la pratique générale des autres communes du canton (art. 13 A) qui s'accompagne d'une taxe de base annuelle s'élevant au maximum à CHF 150.- par habitant de plus de 18 ans (art. 13 B). La Municipalité peut prévoir des mesures d'accompagnement à caractère social dont les modalités sont à préciser dans un règlement ainsi que dans les directives communales (art. 13 D). Selon les explications ressortant du Préavis de la Municipalité de Savigny au Conseil communal du 29 juillet 2013[4], « la situation au 1er janvier de l'année sera déterminante pour le calcul de la taxe de base de l'année en cours. Aucune rétrocession ou facturation

[1] Loi du 5 septembre 2006 (LGD, RSV 814.11).
[2] Loi du 7 octobre 1983 (LPE, RS 814.0).
[3] ATF 137 I 257.
[4] Préavis n°07/2013, annexé à votre demande d'avis de droit au SJL, (le Préavis), ch. 4.3 p. 12.

complémentaire ne sera effectuée durant l'année en fonction des mutations provenant du contrôle des habitants (arrivée, départ, décès, etc.). »

La subvention annuelle prévue par le règlement communal de Savigny est due à tous les assujettis à la taxe de base selon l'art. 13 B du règlement sur la gestion des déchets. Elle a pour but de « compenser partiellement le coût de la vie dans la commune » (art. 1). Son montant est équivalent à celui de la taxe de base TTC facturée (art. 2) et versé « en principe » par compensation (art. 3). Selon les explications ressortant du Préavis (ch. 6.2 p. 15), la subvention serait indépendante des taxes de financement de l'élimination des déchets, mais cependant considérée comme caduque au cas où le règlement communal sur la gestion des déchets ne serait pas adopté tel que proposé par la Municipalité. Cette dernière précise en outre qu'elle se réserve la possibilité de revenir devant le Conseil communal pour proposer une diminution ou suppression de la subvention, selon l'évolution de la situation financière de la commune (ch. 6.2 p. 16).

Préalablement à l'adoption des règlements par le Conseil communal de Savigny, la Municipalité s'était adressée à la DGE ainsi qu'au Service des communes et du logement pour leur soumettre certaines questions de principes relatives à l'introduction de la subvention (nécessité de recourir à la forme du règlement communal, etc.)[5]. Dans votre réponse, vous vous référiez notamment aux exigences tirées du règlement cantonal sur la comptabilité des communes[6] et exposiez les principes sur lesquels se fonde l'examen des règlements soumis à l'approbation du DSE.

La DGE a également eu l'occasion de se prononcer sur les deux projets de règlements avant leur adoption et émis toute une série de recommandations[7]. S'agissant du règlement sur la subvention de la taxe de base, vous indiquiez notamment les points suivants :

- « la subvention doit bénéficier non seulement aux habitants de la commune, mais aussi aux entreprises et détenteurs de résidences secondaires, ceci en conformité au principe de l'égalité de traitement » ;
- s'agissant de l'application du principe de causalité, « la légalité à ce point de vue du système que vous avez retenu ne nous semble pas garantie, dans la mesure où il prévoit explicitement de redistribuer le revenu de la taxe de base et non la part des recettes générales qui ne devront plus être affectées à la gestion des déchets » ;
- « La redistribution du revenu de la taxe de base à tous les habitants de votre commune qui y sont assujettis, indépendamment de leur situation familiale, financière ou de santé, ne nous paraît guère répondre à l'objectif social des mesures d'accompagnement introduites par le Grand Conseil dans le nouvel article 30a LGD ».

[5] Echange de courriels des 3 et 5 juillet 2013, annexés à votre demande d'avis de droit au SJL.

[6] Règlement du 14 décembre 1979 (RCCom, RSV 175.31.1).

[7] Courrier du 30 juillet 2013 de la DGE à la Municipalité de Savigny, annexé à votre demande d'avis de droit au SJL.

A notre intention, vous précisez que l'introduction de l'art. 30a LGD n'a pas été soumis à l'approbation de la Confédération, ayant été considéré que cette disposition correspond à la mise en œuvre de l'art. 32a LPE, non couvert par l'obligation de l'art. 37 LPE.

III. Cadre légal

1. Loi fédérale sur la protection de l'environnement

Fondée sur l'art. 74 al. 1 de la Constitution fédérale, la loi sur la protection de l'environnement instaure un système reposant sur le principe de causalité (art. 2 LPE). En vertu de la Constitution fédérale, la Confédération est compétente pour légiférer sur la protection de l'environnement, alors que l'exécution des dispositions fédérales incombe en règle générale aux cantons (art. 36 LPE).

En matière de financement de l'élimination des déchets, l'art. 32 al. 1 LPE prescrit l'application du principe du « pollueur-payeur » : le détenteur des déchets assume le coût de leur élimination. S'agissant plus particulièrement des déchets dits « urbains »[8], l'art. 32a al. 1 LPE prescrit aux cantons de veiller à ce que les coûts de leur élimination soient mis à la charge de ceux qui en sont à l'origine et donne cinq critères applicables à la fixation du montant des taxes correspondantes, au nombre desquels le type et la quantité de déchets (let. a) ainsi que les coûts d'infrastructure et d'exploitation des installations d'élimination des déchets (let. b à e). Il est possible de déroger au système prescrit dans la mesure où celui-ci compromettrait l'élimination « écologique » des déchets (art. 32a al. 2 LPE).

Les dispositions des cantons régissant les déchets doivent être approuvés par la Confédération, l'art. 37 LPE limitant toutefois l'obligation d'approbation aux dispositions d'exécution relatives aux art. 30 à 32 et 32a^{bis} à 32e. Le canton peut déléguer l'élimination des déchets aux communes (ATF 125 II 508 consid. 5a p. 511, cité *in* : arrêt Romanel consid. 3.2).

La question du financement de l'élimination des déchets est précisée comme suit dans l'arrêt Romanel :

- l'élimination des déchets urbains doit être financée en application du principe « pollueur-payeur » (taxe causale) ;

[8] La loi ne définit pas directement cette notion, mais permet de la circonscrire par déduction : il ne s'agit ni de déchets de la voirie ou des stations publiques d'épuration des eaux usées (art. 31b al. 1 LPE), ni de déchets spéciaux (art. 30f al. 1 LPE), ni des déchets dont la valorisation est prescrite par la loi (art. 31b al. 1 LPE). L'art. 3 al. 1 de l'ordonnance du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets (OTD, RS 814.600) définit les déchets urbains comme étant ceux produits par les ménages ainsi que les autres déchets de composition analogue.

- une partie des coûts – au maximum 1/3 du total - de l'élimination des déchets urbains peut être financée par une taxe forfaitaire (taxe de base) qui est censée couvrir les frais fixes liés à la mise à disposition de l'infrastructure ;
- le reste des coûts d'élimination des déchets doit être couvert par une taxe incitative (« taxe dépendant des quantités ») ;
- une exception à l'application du principe du « pollueur-payeur » n'est admise que si son application stricte devait avoir pour résultat de compromettre l'élimination des déchets de manière écologique ;
- enfin, en l'absence d'une comptabilité analytique (non obligatoire), la collectivité publique est en droit de financer ses coûts d'élimination des déchets par l'impôt général jusqu'à concurrence de 30% au maximum, cela afin de couvrir les frais relatifs à l'élimination des déchets de la voirie, des stations d'épuration des eaux ainsi que des déchets dont le détenteur ne peut être identifié ou est insolvable.

Selon les explications que vous nous avez données par téléphone et à la lumière d'autres arrêts du TF[9], il semblerait que la clé de répartition du financement entre taxe forfaitaire et taxe dépendant des quantités, telle qu'elle est donnée par l'arrêt Romanel (1/3 – 2/3) s'applique en fait uniquement aux coûts découlant de l'élimination des déchets « ménagers » (incinérables), ceux-ci constituant, statistiquement, la moitié des déchets urbains. En fin de compte, il serait donc compatible avec le droit fédéral de financer les coûts d'élimination des déchets urbains à raison de 1/3 par les taxes incitatives (2/3 de 50%), le reste par la taxe de base (50% + 1/3 de 50%).

2. Loi vaudoise sur la gestion des déchets

La loi sur la gestion des déchets constitue la loi d'application vaudoise de la loi fédérale sur la protection de l'environnement. Elle confie aux communes la tâche de gérer les déchets urbains notamment (art. 14 al. 1 LGD) et d'organiser la collecte séparée des déchets recyclables (art. 14 al. 2 LGD). Elle prescrit l'adoption par les communes d'un règlement sur la gestion des déchets qui doit être soumis à l'approbation du chef du département concerné (art. 11 LGD). Elle reprend également du droit fédéral le principe selon lequel le détenteur des déchets doit supporter les coûts d'élimination de ceux-ci (art. 30 al. 1 LGD).

Le nouvel art. 30a LGD, entré en vigueur au 1er janvier 2013, impose le financement des coûts d'élimination des déchets urbains par le biais de taxes (al. 1) ; 40% de ces coûts au minimum doivent être couverts par une taxe proportionnelle à la quantité de déchets (al. 2) ; des mesures d'accompagnement, notamment en faveur des familles, peuvent être prévues (al. 3).

Le Conseil d'Etat est chargé de s'assurer de la mise en conformité des règlements communaux sur les déchets avec l'art. 32a LPE et l'art. 30a LGD et prend toutes les

[9] Arrêt non publié du TF du 5 mars 2004, 2P.266/2003 consid. 3.2.

mesures utiles à cet effet, en application des art. 137 ss de la loi sur les communes[10] (art. 39a LGD).

3. Réglementation vaudoise sur les communes

La Constitution vaudoise[11] garantit l'autonomie communale en particulier dans la gestion du patrimoine communal et la fixation, le prélèvement et l'affectation des taxes et impôts communaux (art. 139 let. a et c Cst-VD). Néanmoins, les communes sont soumises à la surveillance de l'Etat qui veille à ce que leurs activités soient conformes à la loi (art. 140 Cst-VD), en application du principe selon lequel toute activité étatique respecte le droit supérieur (art. 7 al. 3 Cst-VD).

Aux termes de l'art. 2 al. 1 LC, les autorités communales exercent les attributions et exécutent les tâches qui leur sont propres, dans le cadre de la constitution et de la législation cantonale. Elles exécutent également les tâches qui leur sont déléguées par les constitutions et législations cantonales et fédérales (art. 3 LC).

Les communes sont tenues d'avoir les règlements imposés par la législation cantonale (art. 94 al. 1 LC). Ceux-ci, de même que les règlements qui confèrent des droits ou obligations aux autorités ou aux particuliers n'ont force de loi qu'après avoir été approuvés par le chef de département concerné (art. 94 al. 2 LC).

L'Etat est chargé de veiller à ce que les communes s'administrent selon la loi (art. 137 LC). Le Conseil d'Etat est l'autorité suprême de surveillance (art. 139 al. 1 LC) et possède un « pouvoir d'intervention général et indéfini, dans les limites de l'art. 137 et sous réserve des attributions légales d'autres autorités de surveillance »[12]. Le département en charge des relations avec les communes dirige l'activité des autorités inférieures de surveillance, peut adresser aux autorités communales des recommandations et des avertissements, mais n'a de pouvoirs de décision et de direction que dans les cas expressément prévus par la loi (art. 140 LC).

IV. Appréciation

1. Conformité du règlement sur la gestion des déchets avec le droit supérieur

S'agissant du financement des coûts d'élimination des déchets urbains, le règlement sur la gestion des déchets de la commune de Savigny reprend le principe du « pollueur-

[10] Loi du 28 février 1956 (LC, RSV 175.11).

[11] Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD, RSV 101.01).

[12] EMPL relatif à la loi sur les communes, BGC du 30 août 1955, p. 849.

payeur » (art. 12 al. 1) et instaure un système de taxes pour couvrir les frais de gestion et d'élimination des déchets urbains (art. 12 al. 2 ; art. 13 A, B et C).

Sur la base des informations en notre possession, il n'est pas possible de déterminer si les taxes qui seront prélevées permettront de couvrir l'ensemble des coûts de gestion et d'élimination des déchets urbains de la commune (art. 12 al. 2 du règlement), ni si les recettes issues de la taxe sur les sacs à ordure représenteront effectivement au minimum 40% des coûts d'élimination des déchets de la commune de Savigny (cf. art. 30a al. 2 LGD). Néanmoins, le règlement reprend les principes du « pollueur-payeur » (avec taxe incitative) ainsi que de la taxe causale. On peut dès lors considérer qu'il respecte les grandes lignes du droit cantonal ; il a du reste été approuvé par la Cheffe du DSE.

Si l'on tient compte de la précision apportée à l'arrêt Romanel s'agissant de la proportion entre la taxe de base et la taxe en fonction de la quantité, la conformité au droit fédéral peut également être admise[13], avec une réserve cependant s'agissant de la licéité des mesures d'accompagnement, lesquelles ne sont pas prévues par le droit fédéral.

2. Examen du règlement sur la subvention de la taxe de base

a) Exigences en matière de subventions

Le règlement sur la subvention de la taxe de base traite essentiellement de l'octroi d'une subvention communale annuelle. Il en constitue la base légale requise par l'art. 161 Cst-VD.

Au surplus, on peut constater qu'il n'existe pas de loi réglant les questions de subventions au niveau communal et que les communes jouissent d'une autonomie dans la gestion de leur patrimoine. De ce point de vue, il semble que le règlement sur la subvention de la taxe de base soit admissible.

b) Liens avec la réglementation en matière de gestion des déchets

Le règlement sur la subvention de la taxe de base présente manifestement un lien avec la réglementation en matière de gestion des déchets :

- le droit à la subvention dépend (art. 2, condition) de la facturation de la taxe de base en matière de déchets (art. 13B du règlement sur la gestion des déchets) ;
- le montant de la subvention se calque sur celui de la taxe de base (art. 2 « montant équivalent ») ;
- l'entrée en vigueur du règlement est fixée par la Municipalité, « compte tenu de la date d'entrée en vigueur du règlement communal sur la gestion des déchets » (art. 4).

[13] Cf. vos explications retranscrites ci-avant ch. III.1 *i.f.*

Il convient dès lors d'examiner de quelle manière ce règlement s'insère dans la réglementation en matière de gestion des déchets.

Les questions qui se posent sont les suivantes :

1. Le règlement sur la subvention à la taxe de base instaure-t-il une mesure d'accompagnement à caractère social conforme à l'art. 13D du règlement sur la gestion des déchets ?
2. Dans la négative, cette disposition constitue-t-elle un obstacle rédhibitoire à la mise en place de la subvention ou la coexistence des deux règlements sous leur forme actuelle est-elle admissible ?
3. Enfin, si l'on admet que le règlement sur la subvention de la taxe de base est valable au regard du droit communal, est-il compatible avec le droit cantonal et/ou fédéral en matière de gestion des déchets ?

- *Ad* question 1

Aux termes de l'art. 13 D du règlement sur la gestion des déchets, il est possible de prévoir des mesures d'accompagnement à caractère social, les modalités de celles-ci devant être précisées dans un règlement ou dans les directives communales, par la Municipalité.

En l'espèce, le fait que toute la population assujettie à la taxe de base bénéficie de la subvention serait plutôt contraire aux principes régissant les mesures à caractère social, lesquelles sont censées soutenir, de manière différenciée, des cercles de la population présentant un besoin accru de protection, que ce soit en raison de circonstances personnelles, familiales ou financières.

En revanche, le fait que la subvention soit adoptée par le Conseil communal et non par la Municipalité ne pose pas de problème rédhibitoire. Certes, l'art. 13D du règlement sur la gestion des déchets délègue une compétence en la matière à la Municipalité, mais cette délégation porte uniquement sur la définition des modalités. On pouvait dès lors attendre du Conseil communal qu'il légifère sur les principes.

- *Ad* question 2

Le règlement sur la subvention de la taxe de base étant contraire au règlement sur la gestion des déchets en ce qu'il instaure une subvention dénuée de caractère social, on doit s'interroger sur le fait de savoir si ces deux règlements peuvent coexister.

On notera, d'un point de vue technique, qu'une autorité est habilitée à défaire ce qu'elle a fait, dans la mesure de ses compétences et en recourant à la même forme que pour le premier de ses actes. Ce principe trouve sa transposition dans l'adage *lex posterior derogat priori.* Par conséquent, un conseil communal peut adopter deux règlements contraires l'un à l'autre, à la condition qu'il soit compétent pour ce faire.

Cependant, la particularité de l'espèce est que les deux règlements ont été adoptés lors de la même séance du Conseil communal, soit pour ainsi dire de manière

simultanée. On peut comparer cette situation à l'adoption d'un règlement qui comporterait deux dispositions contradictoires. L'issue serait à rechercher au moyen de l'interprétation.

L'interprétation dite historique (rejointe par l'interprétation téléologique) nous permet de conclure que la commune de Savigny a choisi de restituer à sa population le surplus des recettes de l'impôt – libéré suite à l'introduction des taxes pour le financement de l'élimination des déchets – sur la base d'une réflexion qui peut être qualifiée de sociale. En effet, l'alternative examinée dans le Préavis est la subvention ou la baisse du taux d'imposition, la seconde éventualité étant considérée comme non équitable et solidaire, principalement en raison du barème progressif de l'impôt (ch. 6.2 p. 15).

Cette interprétation permet de résoudre l'apparente contradiction entre l'art. 13D al. 1 du règlement sur la gestion des déchets et le règlement sur la subvention de la taxe de base. Ces deux textes peuvent être considérés comme compatibles au plan communal.

- *Ad* question 3

Le droit cantonal – qui reprend en cela le droit fédéral –, prévoit le financement des coûts d'élimination des déchets par une taxe (principe du pollueur-payeur) composée d'un élément incitatif (généralement la taxe au sac) et d'un élément censé couvrir les frais de mise à disposition des infrastructures (taxe de base). On a vu que le règlement sur la gestion des déchets de Savigny est en substance conforme au système légal.

Le droit cantonal s'écarte du système prévu par la loi sur la protection de l'environnement s'agissant des exceptions autorisées. Alors que le droit fédéral permet des dérogations afin de ne pas compromettre l'élimination écologique des déchets (art. 32a al. 2 LPE), l'art. 30a LGD permet aux communes de prévoir des mesures d'accompagnement, notamment en faveur des familles. Selon les débats lors de l'adoption de la loi cantonale[14], la disposition prescrit aux communes d'adopter des mesures d'accompagnement (« notamment en faveur des familles »), sans imposer de cadre strict à ces mesures. La jurisprudence a quant à elle reconnu la possibilité de prévoir un aménagement – pas à proprement parler une exception – du régime de la LPE : en l'absence de comptabilité analytique, une commune peut financer jusqu'à 30% de ses coûts totaux d'élimination des déchets par l'impôt, le taux devant être fixé en fonction de la part effective des dépenses d'élimination des déchets non urbains dans l'ensemble des coûts[15].

La subvention instaurée par le règlement topique ne relève manifestement ni de la mesure tendant à éviter l'élimination « sauvage » des déchets, ni du financement de l'élimination des déchets non urbains, puisque l'objectif de la mesure est de

[14] BGC du 3 juillet 2012, p. 14 ss.

[15] Il s'agit des déchets issus des STEP, de la voirie ou dont le détenteur ne peut être identifié ou est insolvable. Cf. arrêt Romanel, consid. 4.3.3.

compenser le coût de la vie[16], ou de manière plus correcte *l'augmentation* du coût de la vie. Il s'agit donc d'évaluer si le lien entre la subvention et la réglementation en matière de gestion des déchets est tel que la première doit être évaluée à l'aune de la seconde et, par voie de conséquence, interdite.

La subvention a pour but déclarer de compenser (partiellement) le coût de la vie dans la commune (art. 1 du règlement). De prime abord, on peut donc estimer qu'elle n'a aucun lien avec le financement de l'élimination des déchets. Il faut toutefois garder à l'esprit qu'elle n'est advenue qu'en raison du fait que la commune s'apprête à prélever de nouvelles taxes. On peut dès lors supputer que (l'augmentation du) coût de la vie qu'il sied de compenser résulte des dites nouvelles taxes. D'ailleurs, la subvention n'est versée qu'à celui qui se voit facturer la taxe de base pour le financement de l'élimination des déchets et pour un « montant équivalent » (art. 2 du règlement). Enfin, on constate encore que le versement de la subvention a lieu par compensation, ce qui fait que les habitants de la commune de Savigny se verront, dans la pratique, exemptés du paiement de la taxe de base. Force est donc de constater que le lien entre le règlement sur la subvention de la taxe de base avec la réglementation en matière de gestion des déchets est fondamental.

Du point de vue de la loi sur la protection de l'environnement, la subvention octroyée directement en compensation de la taxe de base facturée constitue une mesure contraire au principe de causalité, même si la partie incitative (taxe au sac) n'est pas remise en cause. Contrairement au cas de figure énoncé à l'art. 32a al. 2 LPE, la subvention pourrait bien avoir pour conséquence de démotiver les citoyens à limiter la production de déchets, du fait qu'ils ne supporteront pas directement une partie des coûts d'élimination des déchets.

On peut donc conclure que la subvention prévue par le règlement sur la subvention de la taxe de base est contraire aux principes du financement de l'élimination des déchets posés dans la loi sur la protection de l'environnement.

Au vu de cette conclusion, il n'est plus nécessaire d'examiner si le règlement sur la subvention de la taxe de base constitue une « mesure d'accompagnement » admise en application de l'art. 30a al. 3 LGD.

En vertu des art. 7 al. 3 et 140 Cst-VD, l'activité des communes doit être conforme à la loi. A cet égard, l'art. 49 al. 1 Cst instaure le principe de la primauté du droit fédéral. Le règlement sur la subvention de la taxe de base qui empiète sur un domaine réglé par la Confédération, en limitant la portée de la réglementation fédérale en matière de financement de l'élimination des déchets, ne saurait donc être maintenu par la commune de Savigny.

[16] Préavis ch. 6.1 p. 15.

3. Le cas des autres communes accordant des subventions

Vous nous avez indiqué que plusieurs autres communes vaudoises ont mis en place des pratiques comparables à celle prévue par le règlement de Savigny. Il semblerait cependant que ces autres communes n'ont pas informé directement la DGE des mesures appliquées, ni soumis de règlement à l'approbation de la Cheffe du DSE ou d'un autre chef de département. Ni la DGE, ni le représentant du Conseil d'Etat concerné (en principe la Cheffe du DSE) ne se sont dès lors officiellement prononcés sur ces pratiques.

Néanmoins, l'Etat ne peut négliger ces informations, même s'il en a une connaissance fortuite, et se doit de réagir, en sa qualité de garant de la légalité de l'activité des communes (art. 140 Cst-VD et 137 LC). Dans des situations comparables, soit lorsqu'une mesure d'accompagnement aurait pour effet de contrecarrer les objectifs de la loi sur la protection de l'environnement, la réglementation devra être modifiée. Ce n'est que si le rapport entre la perception des taxes et le versement de la subvention est suffisamment lointain, par exemple lorsque la taxe est effectivement perçue avant d'être redistribuée de manière différenciée et, éventuellement, décalée dans le temps, que la subvention communale pourra éventuellement être admise. Ainsi, à première vue, il semble que la subvention versée par la commune de Lausanne aux habitants de la ville soit admissible.

4. Procédure à suivre par l'autorité cantonale

Compte tenu du fait que le règlement sur la subvention de la taxe de base de Savigny est soumis à l'approbation de l'autorité cantonale, il suffira à la Cheffe du DSE de refuser son approbation, pour qu'il n'entre pas en vigueur (art. 94 al. 2 LC).

En revanche, s'agissant des directives et règlements des autres communes qui n'ont pas été soumis à l'approbation de l'autorité cantonale, il s'agira probablement d'adresser des recommandations aux communes concernées, conformément à l'art. 140 al. 2 LC. A relever que, dans la mesure où un règlement communal confère des droits ou obligations aux autorités ou aux particuliers les uns à l'égard des autres, il devrait avoir été soumis au chef du département concerné avant d'acquérir force de loi (art. 94 al. 2 LC). Un règlement qui octroie à certains habitants d'une commune le droit d'obtenir une subvention devrait a priori entrer dans cette catégorie d'actes. Le fait que ce type de dispositions soit adopté par la municipalité, par la voie de directives, ne permet pas de contourner l'exigence de l'approbation par l'autorité cantonale.

Enfin, dans l'hypothèse où les communes interpellées devaient maintenir leur réglementation contraire aux principes exposés ci-dessus, le Conseil d'Etat devrait intervenir, en tant qu'autorité suprême de surveillance (art. 139 LC), en rendant une décision formelle.

V. Conclusion

Au vu des principes dégagés de la loi sur la protection de l'environnement et de la jurisprudence, le règlement sur la subvention de la taxe de base de la commune de Savigny est contraire au droit fédéral et ne saurait, dès lors, être approuvé par la Cheffe du département.

Nous recommandons en outre de vérifier quels sont les mécanismes mis en place par les communes ayant prévu de redistribuer à la population (tout ou partie) des taxes d'élimination des déchets au moyen d'une subvention. Le cas échéant, le Conseil d'Etat devra intervenir pour faire rectifier certaines situations non-conformes au droit fédéral.

Enfin, s'agissant de la requête de la commune de Savigny d'être entendue par notre service, nous rappelons qu'il n'appartient pas au SJL, en tant que service de consultation interne à l'administration cantonale, d'entendre les éventuelles parties à une procédure conduite par un autre service.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Jocelyne Bourquard
Conseillère juridique

Copies

- Mme Béatrice Métraux, Cheffe DINT
- M. Nicolas Chervet, Secrétaire général DSE

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR

Surveillance des prix SPR

POST CH AG
CH-3003 Berne SPR;

Commune de Montreux
Grand-Rue 73
1820 Montreux

Par e-mail :
serge.gard@montreux.ch
fabienne.margueron@montreux.ch

Numéro du dossier : PUE-333-323
Votre référence :
Berne, le 5 décembre 2023

Recommandation sur le Règlement sur la gestion des déchets de la Commune de Montreux

Monsieur le Syndic,
Mesdames les Conseillères communales,
Messieurs les Conseillers communaux,

Par courriel de Mme Fabienne Margueron du 19 octobre 2023, vous nous avez transmis les documents relatifs à la modification du Règlement sur la gestion des déchets de la Commune de Montreux. Suite à notre analyse des documents fournis, nous vous envoyons la Recommandation suivante.

1. Aspects formels

La loi sur la surveillance des prix (LSPr ; RS 942.20) s'applique aux accords en matière de concurrence au sens de la loi du 6 octobre 1995 sur les cartels ainsi qu'aux entreprises puissantes sur le marché qui relèvent du droit public ou du droit privé (art. 2 LSPr). La Commune de Montreux dispose d'un monopole local pour l'élimination des déchets sur son territoire. Les conditions de l'art. 2 LSPr étant réalisées, la LSPr s'applique.

L'article 14 LSPr prévoit que lorsqu'une autorité législative ou exécutive est compétente pour décider ou approuver une augmentation de prix, elle doit prendre au préalable l'avis du Surveillant des prix. Ce dernier peut proposer de renoncer en tout ou en partie à l'augmentation de prix ou d'abaisser le prix maintenu abusivement (art. 14 LSPr). L'autorité joint l'avis à sa décision. Si elle ne suit pas la recommandation du Surveillant des prix, elle en donne les raisons (art. 14 al. 2 LSPr).

Surveillance des prix SPR
Andrea Zanzi
Einsteinstrasse 2
3003 Berne
Tél. +41 58 462 21 01
andrea.zanzi@pue.admin.ch
https://www.preisueberwacher.admin.ch/

2. Analyse des taxes

2.1 Documents transmis

Les documents suivants nous sont parvenus avec votre courriel du 19 octobre 2023 :

- Déclaration spontanée concernant les taxes sur les déchets urbains ;
- Projet de nouveau Règlement sur la gestion des déchets ;
- Document « Evolution des coûts 450 Propreté urbaine ».

2.2 Tarifaire proposé dès le 01.01.2024

Art. 16 - La **taxe au sac** est fixée au maximum à (TVA comprise) :

CHF 1.50 par sac de 17 litres ;
CHF 3.00 par sac de 35 litres ;
CHF 5.00 par sac de 60 litres ;
CHF 7.90 par sac de 110 litres.

Les entreprises qui le souhaitent peuvent demander par écrit à la Municipalité d'être dispensées de la taxe au sac et d'être taxées en fonction du poids de leurs déchets (taxe au poids). La directive municipale règle les modalités de perception. La taxe au poids ne doit pas excéder CHF 0.67, TVA comprise, par kg de déchets. Son montant exact est fixé par la Municipalité conformément à l'art. 20.

Art. 17 - Taxes forfaitaires habitants et entreprises

CHF 200.- au maximum, TVA comprise, par logement (ci-après : taxe forfaitaire habitants) ;

CHF 200.- au maximum, TVA comprise, par entreprise ayant son siège sur le territoire communal (ci-après : taxe forfaitaire entreprises).

Art. 18 - Taxe déchetterie entreprises

Sur les déchets amenés par les entreprises à la déchetterie :

a) taxe forfaitaire maximale de CHF 50.-, TVA comprise, par trajet comportant un volume de déchets supérieur à 3 m^3, hors déchets inertes.

b) taxe forfaitaire maximale de CHF 150.-, TVA comprise, par tonne de déchets inertes amenés à la déchetterie.

Ces taxes peuvent être cumulées et sont perçues en sus de la taxe forfaitaire entreprises.

Art. 20 – Tarifs

Al. 1 La Municipalité adopte le tarif des taxes prévues par le présent chapitre dans le respect des principes de la couverture des coûts et de l'équivalence.

Al. 2 Elle est autorisée à modifier périodiquement les tarifs fixés selon l'al. 1 en vue de les adapter à l'évolution des coûts effectifs tels qu'ils ressortent de la comptabilité communale. Dans ce cadre, elle

prend notamment en compte les charges budgétisées et les excédents et déficits des années précédentes. Elle communique sur demande les bases de calcul du montant des taxes.

Al. 3 Elle sollicite l'avis du Surveillant des prix avant toute introduction d'une taxe spéciale ou changement de tarif de celle-ci. **Les changements de tarif ne dépassant pas les montants maximaux selon les art. 16 à 18 ne doivent pas être annoncés au Surveillant des prix.**

Pour des informations détaillées sur la structure tarifaire, nous vous prions de bien vouloir consulter les documents fournis par la Commune de Montreux.

2.3 Base pour l'évaluation

L'évaluation est réalisée conformément aux principes décrits dans les documents suivants : « Guide et liste de contrôle concernant la fixation des taxes sur les déchets urbains » du Surveillant des prix[1] et « Aide à l'exécution relative au financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité » de l'OFEV (ci-dessous OFEV 2018)[2].

2.4 Révision de la taxe forfaitaire habitants

La Commune de Montreux propose d'applique une taxe forfaitaire habitants maximale de CHF 200.- par logement.

Il y a, en particulier, lieu de déterminer si tous ceux qui utilisent les infrastructures, bénéficient de prestations ou occasionnent des coûts paient équitablement leur part.

La taxe à la quantité, qui dans le secteur des déchets est généralement une taxe au sac, sert à couvrir les coûts de collecte, de transport et d'incinération des déchets urbains qui sont incinérés dans une usine d'incinération des déchets. **Le Surveillant des prix recommande que la collecte des déchets verts soit financée, au moins en partie, par une taxe à la quantité conforme au principe de causalité** (cf. Annexe 1 : OFEV 2018, figure 2).

En général, la taxe de base sert avant tout à financer les collectes spéciales, notamment celle des déchets verts, qui constituent de loin la collecte la plus coûteuse. Étant donné que bon nombre de communes ne prélèvent pas de taxes séparées pour la collecte des déchets verts, la taxe de base leur sert principalement à financer cette dernière. Toutefois, les ménages ne produisent pas tous le même volume de déchets spéciaux, en particulier de déchets verts. C'est pourquoi le Surveillant des prix recommande en principe de prélever une taxe spécifique pour les déchets verts.

Cette différence doit par conséquent être prise en considération lors de la définition de la taxe de base dans les communes qui ne prélèvent pas de taxe séparée pour les déchets verts. Une taxe de base uniforme par ménage serait contraire au principe de causalité en matière de protection de l'environnement. Le Surveillant des prix recommande, par conséquent, de définir les types de ménages suivants : logements de 1 à 2,5 pièces, logements de 3 à 4,5 pièces et logements de plus de 5 pièces. Il recommande, en outre, de prévoir une catégorie de taxe plus élevée pour les maisons individuelles et les maisons mitoyennes, qui produisent normalement le plus de déchets verts à collecter.

Une taxe de base différenciée tient compte du principe de causalité et du principe d'équivalence. Une différenciation entre les petits (studios et appartements de moins de 3 pièces ou 60 m^2 de surface habitable) et les grands appartements des immeubles et des maisons individuelles devrait donc également être visée dans les communes qui appliquent une taxe de collecte séparée des déchets verts.

[1] cf. https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/fr/home/themes/infrastructure/dechets.

[2] cf. https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/dechets/info-specialistes/politique-des-dechets-et-mesures/finanzierung-siedlungsabfaelle-usg.html.

Le Surveillant des prix vous recommande de substituer la taxe forfaitaire habitants par logement par une taxe différenciée qui tienne compte des principes de causalité et d'équivalence.

2.5 Exonération/réduction de la taxe de base aux micro-entreprises

Le tissu économique de chaque commune peut se composer de plusieurs microentreprises, telles que des ateliers d'architecture, des cabinets de physiothérapie, d'ostéopathie ou de podologie, etc. Certaines de ces microentreprises exercent leurs activités au lieu de domicile de leurs propriétaires et ne génèrent qu'une faible production de déchets urbains incinérables. Dans ce cas de figure, l'addition de la taxe de base sur les ménages à la taxe de base sur les entreprises cause un impact excessivement élevé par rapport aux coûts réels que le binôme ménage/microentreprise cause à la gestion des déchets. Par exemple, selon le projet de nouveau Règlement, un ménage composé d'une seule personne, qui pratique son activité professionnelle au lieu d'habitation, pourrait payer une facture annuelle pour les taxes forfaitaires sur les déchets de 400.- francs au maximum.

Le Surveillant des prix vous recommande d'exonérer de la taxe de base (taxe forfaitaire entreprises) les activités accessoires ou pratiquées à domicile - ou à tout le moins de réduire fortement cette taxe.

2.6 Révision de l'article 20 - Tarifs

Dans l'alinéa 3 de l'article 20 du projet de nouveau Règlement sur la gestion des déchets, il est prévu que « Les changements de tarif ne dépassant pas les montants maximaux selon les art. 16 à 18 ne doivent pas être annoncés au Surveillant des prix ».

Conformément à l'art. 14 LSPr, les autorités étatiques ont l'obligation de consulter la Surveillance des prix avant de fixer ou d'approuver une modification des taxes dans le domaine de la distribution d'eau, de l'évacuation et l'épuration des eaux, ainsi que de la gestion des déchets, **même si celle-ci intervient dans les limites fixées par les règlements**. Le fait que l'avis du Surveillant des prix soit sollicité avant la prise de décision de l'autorité découle non seulement de l'art. 14 al.1 LSPr, mais également de l'art.14 al. 2 LSPr, dans lequel il est clairement indiqué que l'autorité compétente doit mentionner l'avis du Surveillant des prix, et que si elle s'en écarte, elle doit s'en justifier. Ce dernier point n'a de sens que si l'avis du Surveillant des prix est demandé avant la prise de décision. Ces dispositions sont également émises afin que les autorités compétentes prennent leurs décisions sur la base de l'avis du Surveillant des prix.

Nous vous informons par ailleurs qu'un tarif qui a été adopté sans la consultation préalable de la Surveillance des prix est entaché d'un vice de forme et, en cas de recours, peut être annulé[3].

Le Surveillant des prix vous recommande ainsi de supprimer dans l'article 20 alinéa 3 du Règlement la phrase « Les changements de tarif ne dépassant pas les montants maximaux selon les art. 16 à 18 ne doivent pas être annoncés au Surveillant des prix ».

3. Recommandation

Sur la base des considérations qui précèdent et conformément aux articles 2, 13 et 14 LSPr, le Surveillant des prix recommande à la Commune de Montreux :

- ***de substituer la taxe forfaitaire habitants par logement par une taxe différenciée qui tienne compte des principes de causalité et d'équivalence ;***

[3] A ce propos, récemment, suite à des recours, les tarifs sur la distribution d'eau potable et sur l'évacuation des eaux usées ou sur la gestion des déchets des communes de Weisslingen (ZH), de Freienstein-Teufen (ZH), de Concise (VD), de Givisiez (FR) et de Torricella-Taverne (TI) ont été annulés.

- ***de financer, au moins en partie, la collecte des déchets verts par une taxe à la quantité conforme au principe de causalité ;***

- ***d'exonérer de la taxe de base les activités accessoires ou pratiquées à domicile - ou à tout le moins - de réduire fortement cette taxe ;***

- ***de supprimer dans l'article 20 alinéa 3 du Règlement la phrase « Les changements de tarif ne dépassant pas les montants maximaux selon les art. 16 à 18 ne doivent pas être annoncés au Surveillant des prix ».***

Nous vous rappelons que l'autorité compétente doit mentionner l'avis du Surveillant des prix dans sa décision et, si elle ne suit pas la recommandation, s'en justifier conformément à l'alinéa 2 de l'article 14 LSPr. Nous vous prions de nous faire parvenir votre décision. Notre recommandation sera ensuite publiée sur notre site Internet. Si la présente recommandation contient, à votre avis, des secrets d'affaires ou de fonction, nous vous prions de bien vouloir nous les indiquer lorsque vous nous communiquerez votre décision.

Nous vous rappelons par ailleurs que, conformément à l'article 14 LSPr, **le Conseil communal devra aussi soumettre à l'avis du Surveillant des prix son projet avec les nouvelles taxes sur les déchets avant qu'il ne soit approuvé par les autorités communales**.

Tout en vous remerciant pour votre collaboration et dans l'attente de vos nouvelles, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Syndic, Mesdames les Conseillères communales, Messieurs les Conseillers communaux, l'assurance de notre considération distinguée.

Surveillance des prix

Beat Niederhauser
Chef de bureau,
Suppléant du Surveillant des prix

Annexe(s) :
- Figure OFEV 2018 ; Champ d'application de l'art. 32*a* LPE

Annexe 1 (OFEV 2018)

Figure 2

Champ d'application de l'art. 32*a* LPE

Localisation de production / Provenance	**Type de déchets**			
Espace public / Détenteur inconnu ou insolvables	**Déchets de stations publiques d'épuration**	**Déchets de voirie**	**Déchets dont le détenteur ne peut pas être identifié**	**Déchets dont le détenteur est insolvable**
	p.ex. boues d'épuration	p.ex. balayures des routes, matériaux granulaires, feuilles mortes	p.ex. déchets de dépôts illégaux	p. ex. déchets abandonnés après une cessation d'activité
		Déchets des poubelles publiques	Petites quantités de déchets jetés ou abandonnés (littering)	
Ménages	**Ordures, déchets encombrants compris**	**Déchets collectés séparément**	**Déchets spéciaux**	**Déchets soumis à des dispositions particulières ***
	p. p. ex. emballages, lingettes hygiéniques, matelas	p.ex. déchets verts, verre, papier, carton, métaux	p.ex. huiles de moteur, médicaments périmés	p. ex. appareils électriques et électroniques, emballages pour boissons en PET et métaux, produits phytosanitaires, piles
Entreprises ** < 250 postes plein temps (postes p.t.)	**Ordures, déchets encombrants compris**	**Déchets collectés séparément assimilés à des déchets ménagers**	**Déchets spéciaux non liés au type d'exploitation**	**Déchets liés au type d'exploitation**
	p. ex. emballages, lingettes hygiéniques, chaises de bureau	p.ex déchets verts, verre, papier, carton, métaux	Entreprises < 10 postes p.t. jusqu'à 20 kg par livraison	collectés ensemble ou séparément
		Proportions diff. de celles de ménages / Élimination de la resp. de l'entreprise	Entreprises > 10 postes p.t.	p. ex. déchets de chantier, déchets de production, déchets spéciaux
Entreprises ≥ 250 postes à plein temps (postes p.t.)	**Ordures, déchets encombrants compris**	**Déchets assimilés à des déchets ménagers collectés séparément**	**Déchets spéciaux non liés au type d'exploitation**	**Déchets liés au type d'exploitation**
	p. ex. emballages, lingettes hygiéniques, chaises de bureau	p.ex. déchets verts, verre, papier, carton, métaux	p. ex. déchets de peinture et de vernis, tubes fluorescents	collectés ensemble ou séparément p. ex. déchets de chantier, déchets de production, déchets spéciaux

* Des prescriptions particulières à la Confédération s'appliquent à ces déchets (OREA, OEB, ORRChim, LChim) et disposent que les déchets doivent être valorisés par le détenteur ou repris par des tiers.
** Y.c. unités des administrations publiques, quel que soit leur nombre de poste à plein temps.

- Déchets urbains
- Autres types de déchets dont l'élimination incombe aux cantons
- Déchets urbains dont l'élimination incombe aux cantons et dont le financement doit être assuré selon le principe de causalité conformément à l'art. 32*a* LPE
- Autres déchets dont l'élimination incombe au détenteur