



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modification de la loi
concernant le traitement des déchets (LTD)**

Du 12 mai 2010

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Dans le cadre de la planification financière 1999 - 2002, le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil diverses mesures, dont notamment, sur la base des conclusions d'un groupe de travail, l'introduction d'une taxe sur les déchets pour se conformer aux exigences du droit fédéral. Si la taxe au sac n'a alors pas été retenue, compte tenu des inconvénients qu'elle représentait, le produit de la nouvelle taxe, perçue auprès des personnes physiques et des entreprises, devait couvrir les frais liés à la collecte et à l'incinération des déchets, alors qu'en revanche, les autres frais, notamment ceux liés à la valorisation, étaient couverts par l'impôt. Il s'agissait donc d'un système mixte. Les critères sociaux ou fiscaux introduits par certaines communes, pour justifier des exonérations, ont été jugés contraires à la législation et aux principes généraux du droit par le Tribunal administratif qui a en revanche admis une pondération par ménage. Cette dernière a été formellement introduite dans le règlement d'exécution par le Conseil d'Etat, pour assurer l'application de mêmes critères dans l'ensemble des communes. Ces dernières, à l'instar de la commune de Corcelles-Cormondrèche qui a demandé, par voie d'initiative, de revoir la législation sur la taxe déchets, se sont plaintes de la difficulté d'appliquer cette législation. Sur la base des travaux de la commission cantonale de gestion des déchets, constituée à cet effet par le Conseil d'Etat, un premier projet a été élaboré qui prévoyait, pour les personnes physiques, une taxe au sac dont le produit devait couvrir au moins les frais d'incinération, complétée par une taxe de base pour les autres frais liés à la collecte, au tri, au traitement et à la valorisation des déchets, calculée par pièce habitable, et pour les entreprises, la perception d'une taxe par conteneur au poids ou au volume et d'une taxe de base par catégories, définies selon le type ou l'importance de l'entreprise. Ce projet, décrit à l'annexe 2, a fait l'objet de quelques modifications suite à sa mise en consultation auprès des communes et des partis politiques et après débat au sein de la commission cantonale de gestion des déchets. Après examen des conséquences du projet sur les coûts à assumer par les ménages, il est proposé de maintenir dans le système de financement des déchets une participation de l'impôt, constatant par ailleurs que le principe de causalité s'applique par l'introduction de la taxe au sac.

1. RAPPEL DU SYSTÈME DE FINANCEMENT ACTUEL

Partant d'une action figurant au plan cantonal de gestion des déchets adopté par le Conseil d'Etat le 28 avril 1995, le chef du Département de la gestion du territoire a rapidement constitué un groupe de travail, formé de personnes liées à la gestion des déchets, représentant des communes ou appartenant à l'administration cantonale. Constatant qu'une grande majorité des communes utilisait l'impôt, la mission de ce groupe a été de proposer un nouveau système de financement des coûts liés à la gestion des déchets communaux favorisant le tri et plus en accord avec le principe du pollueur – payeur. Ce groupe de travail a déposé son rapport en juillet 1997.

Les principes retenus ont été:

- d'abandonner le financement par l'impôt;
- de renoncer à l'introduction de la taxe au sac, dans la mesure où les informations obtenues et les auditions de diverses personnes par le groupe de travail conduisaient à craindre des effets pervers non négligeables, tels que l'élimination sauvage de déchets et la détérioration de la qualité des déchets triés dans les déchetteries;
- d'adopter pour les personnes physiques un financement mixte constitué d'une taxe par habitant couvrant les frais liés à la collecte et à l'incinération des déchets et l'impôt pour les autres frais, notamment ceux liés à la valorisation des déchets;
- d'introduire aussi pour les entreprises un financement par l'intermédiaire d'une taxe.

Les propositions du groupe de travail ont été mises en consultation auprès des communes, dont la large majorité a approuvé la renonciation à l'introduction d'une taxe au sac dans le canton.

Dans le cadre de la planification financière 1999 - 2002, le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil diverses mesures (BGC 1999 - 2000, tome I, volume 165, p. 408 s), notamment en matière de fiscalité, comme l'introduction d'un barème de référence et de taxes causales, destinées à améliorer la situation financière au plan cantonal et communal. C'est dans ce contexte que les taxes déchets, selon les propositions du groupe de travail susmentionné, ont été proposées par le Conseil d'Etat. La teneur du projet du nouvel article 22 de la loi concernant le traitement des déchets (LDT), du 13 octobre 1986 (RSN 805.30), était rédigée comme suit:

Art. 22 ¹Les communes sont tenues de couvrir les frais de ramassage et d'incinération des déchets par la perception de taxes de nature causale, proportionnées en principe à la quantité de déchets produits et non à des éléments sans relation avec elle, tels que l'âge ou le revenu des usagers.

²Les autres frais liés au traitement des déchets, notamment ceux résultant du tri et de la valorisation, sont couverts par l'impôt.

Au cours des débats (BGC, op. cit., p. 721 à 726), le Grand Conseil a toutefois décidé de biffer la fin du premier alinéa de l'article 22 (... *et non à des éléments sans relation avec elle, tels que l'âge ou le revenu des usagers*), soit la précision qui excluait dans la perception de la taxe, l'introduction de critères tels que l'âge et le revenu des usagers.

Les communes ont été tenues d'introduire les taxes déchets au 1^{er} janvier 2001. Comme critère de calcul de la taxe des personnes physiques, outre le critère de perception par habitant, la notion de ménage a été introduite dans le règlement d'exécution de la LTD (art. 10), en recommandant de l'assortir d'une échelle d'équivalence dégressive en

fonction du nombre de personnes par ménage. Cette échelle a été formellement inscrite dans le règlement, par arrêté du 1^{er} novembre 2004.

Suite à la modification apportée à l'article 22 LTD par le législateur, plusieurs communes ont introduit des exonérations pour certaines catégories de personnes, telles que celles bénéficiant de rentes complémentaires AI/AVS, les apprentis ou les étudiants. Suite à un recours contre de telles exonérations, le Tribunal administratif a, dans un arrêt du 31 août 2004 (TA.2002.70), confirmé la décision du Département de la gestion du territoire, selon laquelle, en choisissant la perception par habitant, la commune ne pouvait pas prévoir des exonérations basées sur des considérations sociales ou fiscales, à savoir des critères tels que l'âge ou le revenu. En revanche, il a confirmé que le système de la contribution par ménage permettait quant à lui, par la pondération de la taxe en fonction de la grandeur du ménage, d'atteindre en partie les buts visés par la réglementation communale litigieuse.

Cet arrêt a eu pour conséquence que de nombreuses communes qui avaient précisément introduit des exonérations, ont revu leur règlement. A cette occasion, plusieurs de celles-ci sont intervenues pour demander que la taxe au sac soit introduite rapidement dans le canton, telle la commune de Corcelles-Cormondrèche qui a déposé une initiative dans ce sens.

Une critique fréquemment entendue du système actuel de taxation est son faible pouvoir incitatif. Il est vrai qu'il se situe au niveau collectif seulement: si un maximum d'habitants d'une commune triait ses déchets, la quantité de déchets à incinérer diminuerait, par conséquent les coûts également, ce qui ferait que la taxe déchets pourrait être réduite.

On peut noter qu'en terme de bilan, les quantités de déchets triés n'ont pas globalement varié suite à l'introduction du système de taxation. Dans notre canton, elles sont restées nettement inférieures à celles observées en moyenne en Suisse. Ainsi pour l'année 2008, et par habitant, ces quantités ont été pour le papier carton de 37 kg (88 kg en Suisse) et pour les déchets verts de 62 kg (121 kg en Suisse).

2. CONSTITUTION D'UNE COMMISSION CANTONALE DE GESTION DES DECHETS (CCGD)

Face aux problèmes rencontrés, aux plaintes de certaines communes quant à la charge de travail liée à la perception de la taxe déchets, mettant notamment à forte contribution les bureaux du contrôle des habitants, le Conseil d'Etat a mis sur pied, en 2002, une commission de gestion des déchets pour réexaminer la question du financement de la gestion des déchets urbains au niveau communal, en particulier l'introduction d'une taxe au sac. Cette commission a réuni des représentants politiques, des communes, de l'Etat et des usines d'incinération des déchets urbains. Cette commission a auditionné plusieurs personnes spécialisées dans le domaine des déchets et a mené diverses réflexions. Fin 2005, elle est arrivée à la conclusion qu'il était temps, dans un délai de quelques années, de passer à un système intégrant une taxe au sac ou au poids, solution préconisée par la Confédération pour respecter le principe du pollueur-payeur, qui favorise très nettement le tri des déchets. La commission a chargé un groupe de travail de préparer les bases techniques et financières de l'opération.

La liste des membres actuels de la commission figure à l'annexe 1.

3. SYSTÈME DE FINANCEMENT PROPOSE PAR LA CCGD

Un premier projet de système de financement, présenté à l'annexe 2, a été mis en consultation auprès des communes et des partis politiques. Ayant rencontré un certain nombre d'oppositions et de remarques, la CCGD l'a réexaminé et modifié en tenant compte des avis émis lors de cette consultation.

Le nouveau projet de financement présenté par la CCGD propose l'introduction d'une taxe au sac, d'une taxe de base et le maintien d'une participation de l'impôt.

Comme l'a montré une étude réalisée par la Confédération, les montants en jeu sont tels qu'il n'est pas recommandé d'introduire uniquement une taxe au sac, dans la mesure où celle-ci serait très élevée et favoriserait une élimination sauvage des déchets. Par conséquent, comme dans tous les cantons qui ont introduit la taxe au sac, représentant environ 75% de la population suisse, elle sera accompagnée d'une taxe de base. Afin de limiter l'augmentation des coûts des ménages à faible revenu, la participation de l'impôt au financement de la gestion des déchets urbains est maintenue.

La taxe au sac devra couvrir les frais d'incinération, qui constituent les frais variables de la gestion des déchets urbains, la taxe de base et la part d'impôt couvriront les coûts de valorisation des déchets et les charges fixes de cette gestion, soit les coûts administratifs, d'information et d'exploitation.

Sur le plan pratique, l'introduction de la taxe au sac implique de ne reconnaître qu'un modèle de sac pour l'ensemble du canton, dont le coût se montera à environ 2 francs pour un volume de 35 litres ou un équivalent-poids de 5 kg (les sacs de 17, 60 et 110 litres seront également disponibles). A l'exemple de ce qui se fait dans la région de Tavannes par l'entreprise Celtor, il est opportun de confier la gestion de la taxe au sac à une seule entité. La proposition est de retenir celle de VADEC qui mandatera une entreprise pour fabriquer, distribuer les sacs et encaisser le produit de leur vente dans les lieux de distribution. Ces prestations devraient représenter un coût d'environ 20 centimes par sac. L'essentiel de la recette – environ 1,80 franc par sac - sera versé à VADEC pour couvrir en tous les cas les coûts d'incinération. Des recettes supérieures à ces derniers donneront lieu à une rétrocession par VADEC aux communes, en proportion des quantités de déchets livrées par celles-ci. Il appartiendra au Conseil d'Etat d'arrêter les dispositions d'exécution nécessaires.

A plusieurs reprises, un problème important a été évoqué: celui du temps passé chaque année à suivre les mutations des personnes ou des ménages, ce qui implique une surcharge de travail également du bureau du contrôle des habitants. Comme la taxe de base a pour but de financer essentiellement des tâches que les communes doivent de toute manière mettre sur pied, quel que soit le volume de déchets produit, telles que les collectes, l'information, les conseils, le personnel et l'administration, il est donc normal qu'elle soit due même par ceux qui n'utilisent pas ces prestations. Par conséquent, la proposition donne la possibilité aux communes de calculer la taxe de base soit par logement, et de la facturer aux propriétaires du bâtiment qui, le cas échéant, peuvent ensuite la répercuter sur les locataires, soit par habitant ou par ménage et de la facturer directement. Le critère du logement a l'avantage d'être pratiquement invariant, de sorte que cette solution simplifiera considérablement le travail des communes qui ne devront plus suivre les nombreuses mutations concernant les personnes ou les ménages intervenues en cours d'année.

Il est apparu que, dans le système de financement actuel, la taxe déchets couvre les coûts des déchets à incinérer, le reste, notamment tout ce qui concerne les déchets recyclés, étant couvert par l'impôt. Cette participation de l'impôt représente en moyenne sur l'ensemble des communes du canton le 25% des charges totales de gestion des

déchets. Ne retenir dans le nouveau système de financement que des taxes devrait avoir pour conséquence une diminution de l'impôt communal, ce qui paraît difficile dans la mesure où la part des coûts de gestion des déchets est souvent inférieure à 1% des charges communales. Considérant de plus la position partagée des membres de la CCGD et que d'autres cantons, Fribourg et Zoug notamment, ont introduit un système de financement avec une participation de l'impôt, il est proposé de maintenir l'impôt dans le nouveau système de financement pour une part de 25%. Lors d'une récente rencontre entre les autorités cantonales et la direction de l'Office fédéral de l'environnement, cette dernière a confirmé que ce système respecte le principe de causalité.

A titre d'illustration, une comparaison de la répartition des coûts de gestion des déchets urbains pour un ménage standard (famille de 2 adultes et 2 enfants) entre la situation de l'année 2008, et celle qui prévaudra en 2012, soit en cas d'un financement uniquement par des taxes ou celui d'un financement par taxe et participation de l'impôt, figure à l'annexe 3 de ce rapport. Elle montre clairement qu'un système de financement ne faisant recours qu'aux taxes augmente de manière importante le coût à charge directe des ménages. Il est également à noter que les coûts de gestion des déchets urbains varient fortement entre les communes, ceci étant dû aux différents modes de gestion des déchets et de comptabilité pratiqués par chacune d'elle.

Pour les entreprises, les communes prélèveront aussi, en plus d'une taxe par conteneur, généralement au poids ou au volume, une taxe de base calculée par catégories, établies selon le type ou l'importance de l'entreprise. Cette solution permettra aux communes de maintenir la taxe actuellement perçue auprès des entreprises et d'y ajouter le montant correspondant au volume ou au poids de déchets urbains collectés auprès de ces dernières.

La CCGD a proposé, en ce qui concerne la taxe au poids, de surseoir à son introduction et d'en rester à la taxe au sac dans tout le canton, en tout cas pour une durée de 5 ans. Le Conseil d'Etat a cependant estimé pouvoir, exceptionnellement, accorder une dérogation à ce principe au district du Val-de-Travers et à La Brévine qui mèneront ainsi une expérience pilote pouvant ultérieurement servir aux autres communes neuchâteloises. Il faut rappeler que la taxe au poids est certes la taxe à la quantité la plus juste, mais que sa mise en œuvre impose aux communes des surcoûts importants.

Ce nouveau système de financement conduira les habitants et les entreprises à beaucoup mieux trier les déchets. Par conséquent, les communes doivent se préparer à cette situation en mettant en place les infrastructures nécessaires à gérer ces grandes quantités de déchets triés. La société VADEC sera notamment à leur disposition pour les aider dans cette démarche.

De son côté, cette entreprise verra les quantités de déchets à incinérer diminuer nettement. Elle devra donc s'adapter à ce nouveau contexte, en recherchant de nouvelles recettes, par exemple en augmentant sa zone d'apport ou en diversifiant ses prestations.

Afin de régler dans son ensemble le financement de la gestion des déchets urbains, le projet englobe également le financement de l'élimination des déchets spéciaux des ménages. Actuellement, les coûts annuels engendrés par la collecte et le traitement des déchets spéciaux des ménages, soit environ 120'000.- CHF, sont assumés par l'Etat. Cette décision avait été prise en vue de la mise en place de centres régionaux de collecte pour favoriser le tri des déchets spéciaux ménagers, sachant aussi que dans le système de financement actuel, les coûts pour ces déchets particuliers auraient dû être couverts par l'impôt communal. Il ne s'agit donc pas d'un report sur les communes d'une charge assumée jusqu'ici par l'Etat puisqu'il apparaît logique que la taxe de base couvre également ces frais de déchets certes particuliers, mais également produits par les

ménages. Pour assurer les coûts les plus bas, le canton et les communes de site des points de collecte conviendront régulièrement du repreneur de ces déchets.

4. AVANTAGES ATTENDUS DE L'INTRODUCTION D'UN NOUVEAU SYSTÈME DE GESTION DES DÉCHETS URBAINS

L'introduction d'un nouveau système de financement de la gestion des déchets basé sur des taxes causales assurera l'optimisation de cette gestion en terme de :

- ressources : économie de matières premières, d'énergie et d'impact sur l'environnement.
- gestion: amélioration de la logistique, de l'infrastructure, unification et simplification du système , etc.
- finances. clarification de la gestion comptable, transparence comptable, stabilisation, et, pour certaines communes, diminution des coûts.

Elle vise également à diminuer le coût à charge des ménages, comme présentés dans le comparatif de l'annexe 3, particulièrement de ceux qui portent une attention toute particulière à la valorisation de leurs déchets. Mais ce n'est qu'à long terme que les efforts de tri consentis par les citoyens influenceront à la baisse, ou tout au moins stabiliseront, les coûts inhérents à la gestion des déchets.

En outre, ce système de financement relève de la mise en oeuvre d'une politique de développement durable encouragée par l'Etat de Neuchâtel.

Enfin, la participation des citoyennes et citoyens aux coûts de traitement des déchets a pour but de les responsabiliser par rapport à leurs actes de consommation. Cette implication de la population devrait notamment fonctionner comme facteur de sensibilisation et d'incitation à valoriser les déchets et à diminuer leur production.

A l'heure actuelle, et malgré l'application d'une taxe déchets forfaitaire, notre canton connaît un taux de collecte des déchets valorisables très bas, de l'ordre de 30%, alors que la moyenne Suisse atteint déjà plus de 50%. L'introduction d'une taxe au sac vise à augmenter ce taux de collecte ; l'expérience des cantons ayant adopté ce système démontre que le taux de tri augmente de quelque 20% et plus lors de l'arrivée de la taxe au sac.

L'introduction de ce nouveau système impose aux communes une réflexion et une adaptation de leur gestion des déchets tant au niveau de la logistique que du système comptable. Avec pour conséquence des gains au niveau environnemental et des coûts, en tout cas à moyen terme.

En Suisse, l'apport des déchets aux usines d'incinération est réglé par la subdivision du territoire en périmètres qui ont l'obligation de livrer leurs déchets à l'usine d'incinération à laquelle ils sont rattachés. La fusion de CRIDOR et SAIOD en une seule entité, VADEC, a entraîné de fait la création d'un seul périmètre comprenant l'ensemble du territoire cantonal. Il paraît dès lors judicieux de mettre en place un système de gestion semblable sur l'ensemble du canton, que la nouvelle société créée sera en mesure de mettre en oeuvre.

Notons enfin que la répartition actuelle des coûts de la gestion des déchets entre taxe déchets et impôt, dépendant essentiellement de l'importance des quantités de déchets triés, est fort variable d'une commune à l'autre.

5. AVIS DU SERVICE DES COMMUNES

Le Service des communes, représenté dans la Commission cantonale de gestion des déchets par son chef de service, a participé dès le début des travaux à l'élaboration de ce nouveau projet de financement de la gestion des déchets urbains. Il approuve et soutient ce rapport présenté au Grand Conseil.

6. MODIFICATION DE LA LOI ET COMMENTAIRE PAR ARTICLE

S'inspirant de la directive éditée par l'Office fédéral de l'environnement, intitulée "Financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité", les nouvelles dispositions du projet servant de base au nouveau système de financement sont plus complètes que l'unique article 22 LTD actuel qu'elles sont appelées à remplacer. Il s'agit des articles 22, lettre a à 22, lettre f qui s'insèrent dans le chapitre "V. Financement", ce qui permet de conserver la numérotation. Par ailleurs, il convient d'adapter à la terminologie du droit fédéral **les articles 4 à 6 LTD et 14**, principalement en remplaçant les termes "ordures ménagères" par ceux de "déchets urbains".

Outre les déchets ménagers proprement-dits, les ménages produisent également, en faible quantité, des déchets spéciaux, tels que des pots de peinture usagés. En vertu de l'article 13, il appartient déjà aujourd'hui aux communes d'en organiser le service de ramassage. En fait, il existe sept points de collecte dans le canton où les déchets spéciaux provenant des ménages peuvent être apportés chaque premier samedi du mois. Ils sont suffisants et donnent satisfaction. Actuellement, l'Etat prend en charge une indemnité pour les points de collecte, le coût de transport, depuis ceux-ci, et les frais d'élimination qui se montent, pour l'ensemble du canton, à environ cent vingt mille francs par année. Nous estimons que ce type de déchets doit être assimilé, pour les particuliers uniquement, aux déchets ménagers qu'il convient de trier (**art. 6**) et, par conséquent, que l'ensemble des coûts en résultant doit être pris en charge par les communes par le biais du produit de la taxe de base (**art. 22, al. 1**). Dans la pratique, l'Etat continuera à payer les frais de transport depuis les points de collecte et ceux d'élimination, puis répartira le coût total en adressant à chaque commune une facture établie sur la base du nombre de ses habitants (**art. 13**). Afin de garantir à l'ensemble des communes un prix d'élimination minimal, l'Etat procédera au choix d'un repreneur par appel d'offre, ce dernier étant réitéré régulièrement.

L'article 22 fixe les principes des taxes communales. Le **premier alinéa** rappelle que, sous déduction d'une part de 25% financée par l'impôt, les communes ont l'obligation de couvrir par des taxes non seulement la totalité des coûts d'élimination des déchets ménagers par incinération, mais également les autres frais dus à la gestion des déchets, tels que les coûts dus à la collecte et au transport des déchets à valoriser, à traiter ou à éliminer, à l'information, aux conseils, ainsi qu'aux charges de personnel et aux charges administratives.

Toutefois, il appartient aux entreprises de couvrir les frais d'élimination de leurs déchets au moyen des montants de la taxe de base et de la taxe à la quantité qu'elles versent, sans participation de l'impôt (**al. 2**).

Comme il s'agit de couvrir des coûts effectifs, cela implique que le montant de la taxe de base soit réévalué périodiquement en fonction des charges budgétaires, d'une part, qu'il soit tenu compte, avant de prévoir l'augmentation de la taxe de base, des excédents éventuellement réalisés pour couvrir les déficits enregistrés les années précédentes, d'autre part (**al. 3**).

Dans un but de transparence et conformément à l'article 32a, alinéa 4 LPE, les éléments et les chiffres sur lesquels se basent les communes pour déterminer le montant et les modalités des taxes doivent être publiés périodiquement (**al. 4**).

Selon l'**article 22a**, la taxe à la quantité est proportionnelle soit au volume (al. 1), soit au poids (al. 2). Pour les particuliers, la taxe sera principalement perçue au volume, soit par une taxe au sac, dont le modèle sera unique pour les diverses contenances (17, 35, 60 ou 110 litres). Il existe cependant des systèmes collecteurs de sacs de déchets qui pèsent ceux-ci et qui, par exemple, débitent, sur la carte magnétique de l'utilisateur, un certain nombre d'unités en proportion du poids relevé. Pour les entreprises, la taxe peut être perçue, par conteneur, en fonction principalement du poids, voire du volume. En effet, la plupart des camions de ramassage sont pourvus d'un système de pesée.

L'**alinéa 3** fixe dans la loi la limite supérieure de la taxe au sac qui est de 7 centimes par litre ou par 0,143 kg (découle du poids admis de 5 kg pour un sac de 35 l). Comme nous l'avons déjà mentionné, une taxe au sac d'un montant supérieur à 2 francs pour un sac de 35 litres pourrait actuellement engendrer des effets pervers (abandons sauvages, brûlage de déchets dans les jardins ou les cheminées de salon, etc.). Il convient de fixer la limite en francs par litre ou poids équivalent, puisqu'il existe des sacs de contenance différente. Il appartiendra au Conseil d'Etat d'en fixer le montant.

L'**alinéa 4** pose le principe que la taxe au volume ou la taxe au poids doivent couvrir au minimum les coûts d'incinération des déchets urbains.

Il s'ensuit que la part d'impôt et la taxe de base doivent couvrir les autres frais, notamment les coûts dus à la collecte et au transport des déchets à valoriser ou à traiter, à l'information, aux conseils, ainsi qu'aux charges de personnel et aux charges administratives. C'est l'objet de l'**article 22b**.

L'**article 22c** est consacré à la taxe de base des personnes physiques. Les critères pour la perception de la taxe de base pour les personnes physiques sont, au choix des communes, par habitant, par ménage, avec pondération en fonction du nombre d'occupants, ces deux critères correspondants à ceux de l'article 10 du règlement d'exécution de la loi concernant le traitement des déchets solides, du 16 juillet 1980 (RSN 805.301) et enfin, par logement. Comme nous l'avons déjà relevé, ce dernier critère a une certaine stabilité par rapport aux autres, d'une part, peut être obtenu par le registre fédéral des bâtiments et des logements tenu par l'Office fédéral de la statistique, d'autre part (**al. 1**).

Par ailleurs, cette taxe de base peut être prélevée par bâtiment, auprès des propriétaires, ce qui présente non seulement l'avantage aussi d'une certaine pérennité, mais également peut être facturée et perçue en même temps que la taxe d'épuration. En effet, comme pour cette dernière, le propriétaire peut également en répercuter le montant sur le locataire. Or, en cas de changement de locataire, il est plus aisé au propriétaire d'établir un décompte que pour l'administration communale. Pour tenir compte des mutations immobilières, le débiteur de la taxe est le propriétaire légal du bâtiment, tel qu'inscrit au registre foncier, à la date de la facturation (**al. 2**).

Suite à la mise en consultation interne du projet, le service informatique de l'Entité neuchâteloise (SIEN) a tenu à rendre attentif le Conseil d'Etat sur les difficultés pratiques

rencontrées, au niveau du traitement informatique, lors de la perception de la taxe et surtout sur les coûts administratifs extrêmement élevés occasionnés selon les critères et les modes de périodicité de facturation retenus par les communes. Si, comme l'a fait la CCGD, nous estimons que l'autonomie communale doit être respectée quant au choix du mode de calcul de la taxe de base, spécialement des personnes physiques, il n'en demeure pas moins que nous faisons également nôtres les remarques du SIEN. Nous ne pouvons qu'encourager vivement les communes à adopter, d'entente avec ce dernier, le critère de calcul de la taxe de base et le mode de facturation optimum, à savoir ceux qui occasionneront le moins de frais aux administrés, partant à la collectivité.

La législation actuelle ne prévoit pas le cas des résidences secondaires (bâtiments ou appartements). Dans la pratique, il a été donné comme directive aux communes de prévoir, dans leur réglementation, une demi-taxe pour cette catégorie. Entretemps, le Tribunal fédéral a jugé que le fait de considérer, pour des raisons pratiques, que les résidences secondaires profitent de ce service autant que les résidences principales n'est pas insoutenable du point de vue de l'égalité de traitement (ATF 10.09.2004, DC 1/2006, N° 179). Cependant, la pratique actuelle donne satisfaction et nous proposons ici de la légaliser.

L'**article 22d** traite de la taxe de base pour les entreprises. Elle peut être prélevée sous forme forfaitaire, par entreprise ou par catégories, établies selon le type ou l'importance de l'entreprise (par exemple : grande, moyenne, petite).

L'**article 22e, al. 1**, prévoit le cas d'entreprises qui produisent des déchets, assimilables aux déchets urbains, en très grandes quantités, comme par exemple les grandes surfaces, ou les entreprises qui ne peuvent être contraintes d'utiliser un système de collecte par conteneurs enterrés n'admettant que les sacs de 35 litres. Si la commune est chargée de la collecte et de l'élimination de ces déchets, elle devra investir des moyens importants. Par conséquent, elle peut avoir avantage à autoriser une telle entreprise à éliminer elle-même ses déchets urbains, évidemment dans le respect des exigences en matière de protection de l'environnement. Dans ce cas, l'entreprise est évidemment exonérée de la taxe à la quantité et de la taxe de base. A relever par ailleurs qu'il appartient seul à la commune d'utiliser cette possibilité. En revanche, aucune entreprise ne peut l'exiger. En effet, seule la commune a le monopole de la gestion des déchets urbains, par délégation du canton (art. 5 LTD) qui en est chargé par l'article 32a LPE.

L'**alinéa 2** confère à la commune la possibilité d'exiger des centres commerciaux et entreprises analogues la mise à disposition de leurs clients d'une infrastructure de collecte sélective pour les déchets d'emballages, principalement, mais également pour les autres produits distribués par ces centres.

En complément, on peut rappeler ici que le nouveau Plan cantonal de gestion des déchets prévoit que le Service de l'énergie et de l'environnement intervienne auprès des grands producteurs/distributeurs afin de les inciter à diminuer la quantité d'emballages utilisés dans la vente.

L'**article 22f** dispose que les taxes sont payables dans les 30 jours suivant leur facturation. A défaut, elles font l'objet d'un intérêt de retard de 5%, dès la date du rappel.

Dans le cadre de la planification financière 1999 - 2002, le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil diverses mesures dont l'introduction d'une redevance cantonale sur l'eau potable alimentant le fonds des eaux destiné à aider financièrement les communes face aux investissements importants à consentir dans les domaines de la protection des eaux et de l'adduction d'eau. En revanche, il a estimé qu'il n'était plus nécessaire de poursuivre le subventionnement des installations de traitement des déchets, Il convient par conséquent d'abroger les **articles 19 et 21**.

Les **articles 20 et 23**, ainsi que **l'article 24, alinéa 3, chiffre 2** qui ont servi de base légale au financement des installations d'une société de traitement de déchets spéciaux, Catalyse Industrielle S.A. (CISA) aujourd'hui dissoute, n'ont plus cours, de sorte qu'ils peuvent être abrogés.

Comme déjà évoqué, pour des raisons pratiques et économiques, il convient de n'avoir qu'un seul modèle de sacs pour toutes les contenances sur l'ensemble du canton et de confier la gestion de la taxe au sac à une seule entité (**art. 24, al.1, let. e**); il appartiendra au Conseil d'Etat d'arrêter les dispositions d'exécution nécessaires.

Enfin, il convient de rappeler que les personnes qui continueront d'éliminer illégalement leurs déchets, malgré les avertissements qu'elles ont reçus, peuvent faire l'objet d'une sanction pénale. En effet, selon l'article 61 LPE, quiconque aura incinéré des déchets ailleurs que dans des installations d'élimination (let. f), aura stocké des déchets ailleurs qu'en décharge contrôlée autorisée (let. g), ou aura enfreint les prescriptions sur les déchets (let. i), sera puni des arrêts ou de l'amende. Il en est de même en vertu de l'article 35 LTD. Par ailleurs, les communes peuvent prévoir, comme sanction de leurs arrêtés et règlements, établis dans les limites de leurs compétences, la peine de l'amende jusqu'à 10.000 francs (art. 1, ch. 3 du Code pénal neuchâtelois, CPN, du 20 décembre 1940, RSN 312.0).

7. DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Afin de permettre une introduction de la taxe à la quantité homogène sur l'ensemble du territoire cantonal, le Conseil d'Etat propose que seule la taxe proportionnelle au volume soit admise dans un premier temps et que l'introduction de la taxe, proportionnelle au poids, calculée sur la base des résultats de pesage des sacs, n'ait lieu que dans cinq ans au plus tôt (**art. 2, al. 1**). Il faut toutefois laisser au Conseil d'Etat la possibilité d'accorder exceptionnellement une dérogation et d'en fixer les conditions, par exemple en faveur d'un syndicat de communes, représentant une région (**art. 2, al. 2**). En revanche, il est exclu d'autoriser une commune à utiliser deux systèmes différents sur son territoire. Il va de soi que les communes qui percevraient la taxe au poids ne recevraient pas de ristourne éventuelle sur le produit de la vente des sacs dépassant les coûts d'incinération. Enfin, il convient de préciser que, comme c'est déjà le cas dans certaines communes, la taxe calculée sur le poids des conteneurs n'est pas concernée par cette disposition transitoire.

8. INCIDENCES DE LA MODIFICATION DE LA LOI CANTONALE

8.1 Incidence financière et sur les effectifs

S'agissant des finances cantonales, ce projet engendre une économie d'un montant d'environ 120.000 francs par année. En effet, en matière de déchets spéciaux des ménages, l'Etat prend actuellement en charge une indemnité pour les points de collecte, les coûts de transport et les frais d'élimination dont le montant, pour l'ensemble du canton, se monte à environ 120.000 francs. Dans la pratique, comme déjà relevé, l'Etat continuera à payer ces coûts puis les répartira en adressant à chaque commune une facture en fonction du nombre de ses habitants.

S'agissant d'un nouveau financement de la récolte et du traitement des déchets urbains, la modification législative n'a pas d'incidence sur les effectifs du personnel de l'Etat.

8.2 Incidence pour les communes

L'ensemble des communes du canton supportera, en fonction du nombre de leurs habitants, le coût des déchets spéciaux des ménages produits par les communes qui sera financé par le produit de la taxe de base. A noter que ce coût aurait déjà pu être mis à la charge des communes et, selon le système actuel, être financé par l'impôt.

L'introduction d'une taxe au sac ayant pour but d'augmenter le tri des déchets, les communes seront tenues de mettre à disposition de leur population des solutions et installations facilitant la collecte des déchets triés. Les équipements prévus devront figurer dans le plan d'aménagement local des communes.

Comme déjà relevé, le choix du critère de calcul de la taxe de base et le mode de perception aura une influence sur le coût de facturation.

9. VOTE DU GRAND CONSEIL

La modification de la loi cantonale sur les déchets, telle qu'elle vous est présentée n'implique pas de dépense nouvelle au sens du frein à l'endettement. Dès lors, la majorité qualifiée des trois cinquièmes n'est pas requise pour le vote du Grand Conseil sur cet objet.

10. CLASSEMENT DE MOTIONS

Compte tenu du projet qui vous est soumis, nous vous proposons de classer la motion de la commune de Corcelles-Cormondrèche 02.154, du 5 septembre 2002, Initiative communale "Taxe sur les déchets" (annexe 4), la motion populaire Pierre-François Sieber et Jean-Michel Gaberell 02.165, du 26 novembre 2002, Taxe sur les déchets (annexe 5), et la motion de la commune de Couvet 05.160, du 23 septembre 2005, Initiative communale "Législation sur la taxe déchets" (annexe 6), dans la mesure où elles demandaient précisément de mettre en place un système de taxation plus équitable, respectueux du principe du "pollueur-payeur" et incitant au tri des déchets.

11. CONCLUSION

Le système de financement en matière de gestion des déchets au niveau communal qui vous est soumis permettra de respecter le principe de causalité exigé par le droit fédéral et surtout favorisera la valorisation des déchets, conséquence très positive eu égard à la raréfaction des ressources et à la nécessité de protéger notre environnement. L'ambition a été de proposer un système cohérent sur l'ensemble du canton et qui fasse appel aux acteurs directement concernés par le domaine. Les communes, comme elles l'ont souhaité pour la plupart, pourront choisir le critère de calcul de la taxe de base qui leur paraît le plus pertinent. Elles se verront déchargées de toute la partie opérationnelle de la taxe au sac, celle-ci étant prise en charge par VADEC.

Comme on l'a vu, l'introduction de ce nouveau système de financement des déchets implique non seulement une modification de la LTD, mais également des travaux

préparatoires et des investissements importants pour les communes, raisons pour lesquelles son entrée en vigueur peut être envisagée au plus tôt au 1^{er} janvier 2012.

Ce laps de temps permettra également de procéder à une campagne d'information et de motivation soigneusement planifiée par l'Etat, en collaboration avec les communes, avant et lors de l'introduction du nouveau mode de financement. Il est nécessaire au bon fonctionnement du traitement des déchets que la population et les entreprises comprennent pourquoi il y a lieu d'introduire ce nouveau mode, quels buts il poursuit, et quels sont leurs droits et leurs devoirs.

Lorsque le nouveau mode de financement aura été introduit, il faudra renseigner régulièrement le public sur les résultats obtenus (quantités de déchets, frais de collecte et d'élimination, etc.). La sensibilisation régulière de la population résidante, des entreprises et des écoles, ainsi que l'information des personnes nouvellement installées en Suisse sont des conditions sans lesquelles il n'est pas possible de progresser en matière de gestion des déchets.

En conséquence, nous vous prions de prendre en considération le présent rapport, d'adopter le projet de loi ci-après et de classer les motions 02.154, 02.165 et 05.160.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 12 mai 2010

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
J. Studer

La chancelière,
M. Engheben

Loi portant modification de la loi concernant le traitement des déchets (LTD)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 12 mai 2010,

décrète:

Article premier La loi concernant le traitement des déchets (LTD), du 13 octobre 1986, est modifiée comme suit:

Titre précédant l'art. 4

A. Déchets urbains

Art. 4

Définitions

¹Sont des déchets urbains, les déchets ménagers et autres déchets de composition analogue provenant des entreprises.

²Ils se composent des ordures mélangées et des objets encombrants, qui sont éliminés dans les usines d'incinération des ordures ménagères et des déchets urbains collectés séparément, qui sont soit valorisés, soit traités.

Art. 5

Tâches des communes

a) collecte et transport

¹Les communes assument le service de collecte des déchets urbains et leur transport jusqu'aux installations de tri, de valorisation, de traitement ou d'élimination.

²Elles procèdent à des collectes séparées, chaque fois que cela est possible.

Art. 6

b) valorisation et élimination

Les installations nécessaires à la valorisation ou à l'élimination des déchets urbains sont du ressort des communes, y compris les déchets spéciaux provenant des ménages.

Art. 13

Frais des déchets spéciaux des ménages

Les frais de transport, depuis les points de collecte, et d'élimination des déchets spéciaux provenant des ménages sont payés par l'Etat au repreneur, puis facturés aux communes, en proportion du nombre de leurs habitants.

Art. 14

Les termes “ordures ménagères” sont remplacés par “déchets urbains”.

Art. 19, 20 et 21 Abrogés

Art. 22

Taxes
communales:
a) principes

¹Sous déduction d'une part de 25% financée par l'impôt, les communes sont tenues de couvrir la totalité des coûts d'élimination des déchets urbains, y compris les déchets spéciaux provenant des ménages, ainsi que les autres frais dus à la gestion de ces déchets, par la perception d'une taxe de base et d'une taxe proportionnelle au volume ou au poids des déchets.

²Toutefois, les coûts d'élimination des déchets provenant des entreprises sont exclusivement couverts par les montants de la taxe de base et de la taxe à la quantité qu'elles versent, sans participation de l'impôt.

³Le montant de la taxe de base est réévalué périodiquement en fonction des charges budgétaires. Il est tenu compte des excédents et des déficits des années précédentes.

⁴Les communes publient périodiquement les éléments et les chiffres sur lesquels elles se basent pour déterminer le montant et les modalités des taxes.

Art. 22a (nouveau)

b) taxe à la
quantité

¹La taxe, proportionnelle au volume, est prélevée sur les sacs poubelles qui font l'objet, pour les diverses contenances, d'un modèle unique pour l'ensemble du canton ou par conteneur.

²La taxe, proportionnelle au poids, est calculée sur la base des résultats du pesage des sacs et des conteneurs.

³Le montant de la taxe, fixé par le Conseil d'Etat, ne peut pas être supérieur à 0,07 franc par litre ou par 0,143 kg.

⁴La taxe au volume et la taxe au poids couvrent au moins les coûts d'incinération des déchets urbains.

Art. 22b (nouveau)

c) taxe de base:
1. principe

La taxe de base et la part d'impôt couvrent les autres frais, notamment les coûts dus à la collecte et au transport des déchets à valoriser ou à traiter, à l'information, aux conseils, ainsi qu'aux charges de personnel et aux charges administratives.

Art. 22c (nouveau)

2. personnes physiques

¹Pour les personnes physiques, la taxe de base est fixée selon l'un des critères suivants:

a) par habitant;

b) par ménage, avec pondération en fonction du nombre d'occupants, selon l'échelle suivante:

1 unité pour 1 personne;
1,8 unités pour 2 personnes,
2,4 unités pour 3 personnes;
2,8 unités pour 4 personnes;
3 unités pour 5 personnes ou plus.

c) par logement.

²La taxe par logement peut être facturée au propriétaire légal du bâtiment à la date de la facturation qui la répercute sur les locataires.

³Pour les bâtiments et appartements utilisés comme résidence secondaire, le montant de la taxe est réduit de moitié.

Art. 22d (nouveau)

3. entreprises

Pour les entreprises, elle est fixée par entreprise ou par catégories, établies selon le type ou l'importance de l'entreprise.

Art. 22e (nouveau)

d) Exonération et centres commerciaux

¹Si une entreprise produit des déchets, assimilables aux déchets urbains, en très grandes quantités, la commune peut l'autoriser à les éliminer elle-même à ses frais et l'exempter de la taxe à la quantité et de la taxe de base.

²En outre, s'il s'agit d'un centre commercial, ou d'une entreprise analogue, la commune peut également exiger qu'il mette, à ses frais, à disposition de ses clients les installations nécessaires à la collecte, au tri et à l'élimination des déchets provenant du genre de produits qu'il vend.

Art. 22f (nouveau)

e) Echéance

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

²Un intérêt de retard de 5%, courant dès la date du rappel, est perçu sur les taxes impayées.

Art. 23 Abrogé

Art. 24, alinéa 1, lettre e) (nouvelle) et alinéa 3, chiffre 2 (abrogé)

e) pour les déchets urbains, le montant et le mode de perception de la taxe au sac, ainsi que le modèle des sacs valable pour l'ensemble du canton.

Art. 2 ¹L'introduction de la taxe, proportionnelle au poids, calculée sur la base des résultats de pesage des sacs ne peut avoir lieu avant cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

²Exceptionnellement, le Conseil d'Etat peut toutefois accorder une dérogation et en fixer les conditions.

Art. 3 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 4 ¹La loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente,

Les secrétaires,

LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION CANTONALE DE GESTION DES DÉCHETS

Nicati Claude, conseiller d'Etat, président

Béguelin Claudine, représentante de la Fédération des consommateurs , Neuchâtel

Béguin Raymond, conseiller communal, La Sagne

De la Reussille Denis, conseiller communal, Le Locle

Duvoisin Odile, députée, Cortaillod

Hainard Pierre, député, conseiller communal, La Chaux-de-Fonds

Juvet Jean-Luc, chef du Service a.i. de l'énergie et de l'environnement, Peseux,
dès le 01.01.10

Leu Pierre, chef du Service des communes, Neuchâtel

Liechti Jean-Michel, chef du Service de la protection de l'environnement, Peseux,
jusqu'au 31.12.09

Maître Emmanuel, directeur administratif, VADEC

Monnier Douard Marie-France, députée, Savagnier

Rumley Pierre-Alain, conseiller communal, Val-de-Travers

Sandoz Pascal, député, conseiller communal, Neuchâtel

Veuve Jean-Pierre, juriste au Service juridique de l'Etat

A. SYSTEME DE FINANCEMENT PROPOSE EN CONSULTATION

Le premier projet présenté par la CCGD se conformait aux critères fixés par la Confédération et renonçait à l'impôt pour financer la gestion communale des déchets urbains. Il préconisait l'introduction d'une taxe au sac et d'une taxe de base ; les montants en jeu sont tels que le recours à la seule taxe au sac n'est pas envisageable ; en effet celle-ci serait très élevée et favoriserait une élimination sauvage des déchets, comme l'a montré une étude de la Confédération.

Sur le plan pratique, il proposait l'introduction d'un seul modèle de sac pour l'ensemble du canton, dont le coût se serait monté à environ 2 francs pour un volume de 35 litres ou un équivalent-poids de 5 kg (les sacs de 17, 60 et 110 litres seront également disponibles). La gestion de la taxe au sac aurait été confié à une seule entité, VADEC en l'occurrence, qui aurait mandaté une entreprise pour fabriquer, distribuer les sacs et encaisser le produit de leur vente dans les lieux de distribution. Ces prestations auraient dû représenter un coût d'environ 20 centimes par sac. L'essentiel de la recette – environ 1,80 franc par sac – aurait été versé à VADEC pour couvrir en tous les cas les coûts d'incinération. Des recettes supérieures à ces derniers auraient donné lieu à une rétrocession par VADEC aux communes, en proportion des quantités de déchets livrées par celles-ci.

Afin de supprimer le problème important du suivi des mutations des personnes ou des ménages, impliquant une surcharge de travail des services comptables et également du bureau du contrôle des habitants, invoqué par plusieurs communes, la proposition a été de calculer la taxe de base par pièce habitable par logement et de la facturer aux propriétaires du bâtiment qui, le cas échéant, peuvent ensuite la répercuter sur les locataires. Les critères retenus, qui peuvent être fournis par le registre fédéral des bâtiments et des logements tenu par l'Office fédéral de la statistique, ont l'avantage d'être pratiquement invariants, de sorte que cette solution aurait simplifié considérablement le travail des communes qui n'aurait plus dû suivre les nombreuses mutations concernant les personnes ou les ménages intervenues en cours d'année.

La taxe de base a pour but de financer essentiellement des tâches que les communes doivent de toute manière mettre sur pied, quel que soit le volume de déchets produit, telles que les collectes, l'information, les conseils, le personnel et l'administration, il est donc normal qu'elle soit due même par ceux qui n'utilisent pas ces prestations.

En ce qui concerne les entreprises, le projet prévoyait qu'elles prélèveraient aussi, en plus d'une taxe par conteneur, généralement au poids ou au volume, une taxe de base calculée par catégories, établies selon le type ou l'importance de l'entreprise.

La proposition de financement des déchets spéciaux des ménages par la taxe de base figurait également dans ce premier projet.

Il y était également précisé que suite à l'introduction du nouveau système de financement, les quantités de déchets triés allaient fortement augmenter et que par conséquent, les communes devaient se préparer à cette situation en mettant en place les infrastructures nécessaires à gérer ces grandes quantités de déchets triés. La société VADEC étant notamment à leur disposition pour les aider dans cette démarche.

B. RESULTATS DE LA MISE EN CONSULTATION

Trente-huit communes, l'association des communes neuchâteloises (ACN) et les quatre partis politiques ont répondu à la consultation qui s'est déroulée en juin 2007. La majorité des avis exprimés soutient la mise en place d'un nouveau système de financement de la gestion des déchets conforme aux directives de la Confédération et composé d'une taxe proportionnelle à la quantité de déchets produits et d'une taxe forfaitaire.

Si vingt-deux communes, l'ACN et deux partis politiques acceptent le projet dans sa globalité tout en exprimant un certain nombre de remarques et de propositions, neuf communes et un parti le refusent. Cinq communes proposent une seule taxe à la quantité. Enfin, deux communes et un parti n'ont exprimé que des observations sans prendre véritablement position.

Les points les plus importants soulevés lors de la consultation sont présentés ci-dessous.

Le choix du critère de calcul de la taxe de base

La solution proposée de calculer la taxe de base en fonction du nombre de pièces habitables a été largement combattue, en particulier en raison de son manque de relation avec la quantité de déchets produits. Il faut ici rappeler que la taxe de base n'a pas à être proportionnelle à la production de déchets dans la mesure où elle est essentiellement appelée à financer les frais fixes de la gestion des déchets, notamment les coûts d'infrastructure, de collecte, d'information et d'administration. Elle est due par chacun, indépendamment de l'utilisation réelle des prestations offertes. La solution de recourir à un critère lié aux bâtiments, donc quasi invariable dans le temps, permet aussi d'alléger les communes du fastidieux travail - elles s'en sont souvent plaintes - de suivi annuel des mutations nécessaire au calcul de la taxe par habitant ou par ménage.

La participation de l'impôt au système de financement

Plusieurs communes et un parti estiment que l'impôt doit continuer à financer partiellement les coûts de gestion des déchets à l'image du système actuel où l'impôt finance les frais autres que l'incinération. La loi fédérale sur la protection de l'environnement, à son article 32a, exclut l'impôt pour le financement de la gestion des déchets. Une exception à ce principe est cependant admise, lorsqu'il serait à craindre que l'introduction de taxes compromette l'élimination des déchets selon les principes de la protection de l'environnement, ce qui ne paraît pas être le cas ici.

La possibilité d'introduire la taxe au poids en lieu et place de la taxe au sac

Quelques communes proposent de passer tout de suite à une taxe au poids. En fait, la taxe au sac a été retenue pour des raisons économiques et de simplification. D'une part, les infrastructures nécessaires dans le cas de la taxe au poids (conteneurs avec pesée et système de carte magnétique de paiement) sont coûteuses. D'autre part, un seul système de taxe au sac sur l'ensemble du canton avec une gestion centralisée limite les coûts de production, de distribution et d'encaissement des sacs et simplifie les tâches des communes.

La facturation de la taxe de base aux propriétaires d'immeubles

Quelques communes et un parti refusent la perception de la taxe auprès des propriétaires de bâtiments. Ce système de facturation a sa cohérence avec le calcul de la taxe de base en fonction d'un critère lié aux bâtiments. Il est semblable à ce qui se fait en ce qui concerne l'eau, les deux factures d'eau et de déchets pourraient d'ailleurs être envoyées aux propriétaires simultanément par les communes.

Le financement des déchets spéciaux des ménages par la taxe de base

Cette proposition est combattue par plusieurs communes et un parti.

Le financement des déchets provenant des entreprises

Quelques communes se demandent si la taxe au sac peut être appliquée à de petites entreprises. La réponse est oui et cette pratique a déjà cours actuellement. La volonté a été de prévoir un nouveau système de financement qui permette aux communes de conserver leur pratique en ce qui concerne la taxation des entreprises. Ainsi, en plus d'une taxe de base, celles-ci s'acquitteront d'une taxe au poids (conteneurs) ou d'une taxe au sac pour les entreprises qui produisent peu de déchets.

C. AVIS DE LA COMMISSION DE GESTION DES DECHETS

La commission s'est réunie pour prendre position sur les aspects cités sous point B. Elle a émis les avis suivants:

Le choix du critère de calcul de la taxe de base

Au vu des réactions enregistrées dans la consultation, la CCGD décide unanimement que le mode de calcul de la taxe de base soit laissé au libre choix des communes qui pourront utiliser soit les critères actuels - habitant et ménage - soit le logement.

La participation de l'impôt au système de financement

Ce point a fait débat et il n'a pas été possible de dégager un avis unanime de la CCGD. Une proposition est d'adopter le principe d'un financement par des taxes seulement, en admettant que l'impôt puisse encore jouer un rôle durant un délai transitoire de 5 ans. Quelques membres de la commission sont d'avis que l'impôt doit être maintenu, sans limitation dans le temps.

La possibilité d'introduire la taxe au poids en lieu et place de la taxe au sac

Pour des raisons économiques et administratives, il n'est pas envisageable d'introduire les deux systèmes de taxe, au poids et au sac. La CCGD opte pour l'introduction de la taxe au sac dans tout le canton pour une durée de 5 ans à l'issue de laquelle une réévaluation du système sera réalisée.

La facturation de la taxe de base aux propriétaires d'immeubles

Le mode de calcul de la taxe de base choisi par chaque commune déterminera le destinataire de la facture: une taxation par habitant ou ménage entraînera une facturation aux locataires alors qu'une taxation par logement entraînera une facturation aux propriétaires.

Le financement des déchets spéciaux des ménages par la taxe de base

Après discussion, la majorité des commissaires approuve l'intégration de ces coûts à la taxe de base.

Le financement des déchets provenant des entreprises

La CCGD décide de ne pas apporter de modification sur ce point au projet présenté.

Comparaison du système de financement de la gestion des déchets urbains actuel et futur
(famille de 2 adultes et 2 enfants)

	Coûts 2008			Coûts 2012								
	Système actuel			Système avec taxes seul.			Système avec taxes + impôt					
	CHF	Taxe déchets	Part d'impôts	Total	Taxe de base	Taxe au sac	Total	Taxe de base	Part d'impôts	Total	Taxe au sac (2 x 35/sem)	Total
Montant de l'impôt communal payé												
Cortailod												
1'000	274	25	299	196	208	404	79	14	93	208	301	
2'500	274	61	335	196	208	404	79	36	115	208	323	
6'000	274	147	421	196	208	404	79	86	165	208	373	
12'000	274	294	568	196	208	404	79	173	252	208	460	
Fontaines												
1'000	308	25	333	293	208	501	135	16	151	208	359	
2'500	308	62	370	293	208	501	135	39	174	208	382	
6'000	308	149	457	293	208	501	135	94	229	208	437	
12'000	308	299	607	293	208	501	135	187	322	208	530	
La Chaux-de-Fonds												
1'000	391	19	410	353	208	561	204	20	224	208	432	
2'500	391	47	438	353	208	561	204	51	255	208	463	
6'000	391	113	504	353	208	561	204	122	326	208	534	
12'000	391	227	618	353	208	561	204	245	449	208	657	
La Côte-aux-Fées												
1'000	420	22	442	222	208	430	105	16	121	208	329	
2'500	420	54	474	222	208	430	105	40	145	208	353	
6'000	420	129	549	222	208	430	105	97	202	208	410	
12'000	420	258	678	222	208	430	105	193	298	208	506	
Saint-Blaise												
1'000	353	24	377	268	208	476	150	12	162	208	370	
2'500	353	61	414	268	208	476	150	30	180	208	388	
6'000	353	146	499	268	208	476	150	73	223	208	431	
12'000	353	293	646	268	208	476	150	145	295	208	503	
Vaumarcus												
1'000	252	27	279	182	208	390	99	8	107	208	315	
2'500	252	68	320	182	208	390	99	21	120	208	328	
6'000	252	163	415	182	208	390	99	50	149	208	357	
12'000	252	325	577	182	208	390	99	101	200	208	408	

CHF	Coûts 2008			Coûts 2012								
	Système actuel			Système avec taxes seul.			Système avec taxes + impôt					
	Taxe déchets	Part d'impôts	Total	Taxe de base	Taxe au sac	Total	Taxe de base	Part d'impôts	Total	Taxe au sac (2 x 35l/sem)	Total	
Montant de l'impôt communal payé												
Cressier												
1'000	364	29	393	306	208	514	178	19	197	208	405	
2'500	364	74	438	306	208	514	178	46	224	208	432	
6'000	364	176	540	306	208	514	178	111	289	208	497	
12'000	364	353	717	306	208	514	178	222	400	208	608	
La Sagne												
1'000	420	2	422	103	208	311	26	11	37	208	245	
2'500	420	5	425	103	208	311	26	28	54	208	262	
6'000	420	12	432	103	208	311	26	68	94	208	302	
12'000	420	24	444	103	208	311	26	136	162	208	370	
Les Brenets												
1'000	364	33	397	736	208	944	467	16	483	208	691	
2'500	364	83	447	736	208	944	467	40	507	208	715	
6'000	364	199	563	736	208	944	467	96	563	208	771	
12'000	364	397	761	736	208	944	467	192	659	208	867	

Hypothèses admises pour la simulation de la situation en 2012:

- Pas de modification de la population
- Pas d'augmentation de la production de déchets
- Pas de modification du coefficient d'impôt
- Augmentation du taux de valorisation pour atteindre la moyenne suisse de 50%
- Part des coûts à charge des entreprises : 15 à 30% en fonction de l'importance de la commune
- Pas de modification de la production d'encombrants
- Poids moyen du sac de 35 l : 5 kg
- Prix du sac de 35l : 2.- CHF (recette 1.80 CHF)
- Augmentation du prix de l'incinération : 20.- CHF/t
- Prix stables pour la valorisation

02.154

5 septembre 2002

**Motion de la commune de Corcelles-Cormondrèche
Initiative communale "Taxe sur les déchets"***Le Conseil général de la commune de Corcelles-Cormondrèche,**vu l'article 64, alinéa 2, de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000;**vu l'article 25 de la loi sur les communes, du 21 décembre 1964;**vu le règlement général de commune, du 11 mars 1970;**vu le rapport du Conseil communal, du 5 août 2002;**sur proposition du groupe radical, du 21 mai 2002,**arrête:**Par voie d'initiative communale, le Conseil général de Corcelles-Cormondrèche demande au Grand Conseil de revoir la législation sur la taxe déchets, notamment l'article 22 de la loi concernant le traitement des déchets, du 13 octobre 1986, en visant les buts suivants:*

- 1. La taxe devrait être facilement applicable.*
- 2. La taxe devrait respecter le principe de causalité, ou principe du pollueur-payeur, y compris pour la taxation des personnes physiques.*
- 3. La taxe devrait encourager les contribuables à effectuer le tri des déchets.*

*Le Grand Conseil doit examiner la nécessité de réviser le partage des compétences entre le canton et les communes en matière de taxe déchets ainsi que l'étendue des compétences déléguées par la loi au Conseil d'Etat.**Une comparaison avec les systèmes mis en place dans d'autres cantons devrait être effectuée.**Corcelles, le 2 septembre 2002*

Au nom du Conseil général:
 Le secrétaire, La présidente,
 P. BERSOT CH. IMHOF

Commentaire*La nouvelle taxe déchets, introduite par le Grand Conseil en 1999, pose d'importants problèmes d'application. Non seulement elle est très difficilement applicable par les communes, mais en plus elle ne respecte pas le principe de causalité, en tout cas pour ce qui est de la taxation des personnes physiques, dans la mesure où la taxe est prélevée indépendamment de la production de déchets des individus ou des ménages. Pire: de nombreux citoyens, depuis l'introduction de cette nouvelle taxe, renoncent à trier leurs déchets, lassés qu'ils sont de payer une nouvelle taxe sur laquelle leur comportement ne pourra avoir aucune influence. D'ailleurs, certains contribuables ont décidé de saisir les tribunaux pour exprimer leur mécontentement face à la nouvelle taxe déchets, contestant certains points de son application par les communes.**La loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) prescrit que les cantons veillent à ce que les coûts de l'élimination des déchets soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de ces déchets (principe de causalité).*

Dans la loi du 23 juin 1999 portant révision de la loi concernant le traitement des déchets, le Grand Conseil a repris la législation fédérale, en mentionnant à l'article 22 de la loi: "Les communes sont tenues de couvrir les frais de ramassage et d'incinération des déchets par la perception de taxes de nature causale, proportionnées en principe à la quantité de déchets produits." Selon l'article 24 de la même loi, le Conseil d'Etat est chargé d'édicter les dispositions d'application, notamment celles concernant les bases servant au calcul des taxes et émoluments communaux. Le Conseil d'Etat a ainsi adopté un règlement d'application (RSN 805.301) qui fixe, à l'article 10, les règles relatives au calcul de la taxe déchets des communes. Pour la taxation des personnes physiques, le gouvernement s'éloigne complètement de la loi votée par le Grand Conseil en prescrivant que la taxe déchets est définie par habitant ou par ménage (dans ce dernier cas avec pondération en fonction du nombre d'occupants). Ces deux critères contreviennent et à la législation fédérale et à la loi votée par le Grand Conseil, qui imposent que la taxe soit de nature causale, c'est-à-dire que les coûts de l'élimination des déchets soient mis à la charge de ceux qui sont à l'origine de ces déchets.

Nous demandons donc au Grand Conseil de revoir la législation sur la taxe déchets afin de rendre celle-ci pleinement conforme aux intentions du législateur. L'ancrage dans la loi des critères à appliquer pour respecter le principe de causalité pourrait s'avérer nécessaire, diminuant ainsi la marge de manœuvre du Conseil d'Etat. Si la concrétisation du principe de causalité s'avérait impossible, il conviendrait sans doute de supprimer cette taxe, vu l'effet très négatif que cette dernière a sur le tri des déchets. Une large consultation des communes serait également souhaitable. De même, la situation des entreprises, des établissements, des artisans et des commerçants devrait tout particulièrement être prise en compte.

02.165

26 novembre 2002

**Motion populaire Pierre-François Sieber et Jean-Michel Gaberell
Taxe sur les déchets**

Suite aune décision du Grand Conseil du 23 juin 1999 et un arrêté du Conseil d'Etat du 28 juin 2000, toutes les communes neuchâteloises ont l'obligation, depuis le 1^{er} janvier 2001, de percevoir une taxe dite causale concernant le traitement des déchets auprès de leurs administrés.

Force est de constater aujourd'hui que cette taxe va à rencontre du but recherché et qu'elle n'a rien de causal. Elle n'incite aucunement à procéder à un tri sélectif et rigoureux. En effet, quelle que soit l'attitude face à ce problème, le montant de la taxe est le même pour tout habitant d'une commune. De plus, elle est injuste à l'égard des personnes qui ont leurs papiers déposés dans une commune et qui, pour diverses raisons (armée, études en Suisse ou l'étranger, séjour à l'étranger, etc.), sont contraintes aune absence de longue durée.

Les soussignés prient donc instamment les membres du Grand Conseil de mettre en place un système plus équitable qui tienne compte de l'effort consenti dans le tri des déchets tout en prenant garde à préserver les intérêts des familles ou des personnes vivant dans la précarité.

Premier signataire: Pierre-François Sieber, Roussette 13, 2016 Cortaillod.

Motion populaire munie de 138 signatures.

05.160

23 septembre 2005

Motion de la commune de Couvet**Initiative communale "Législation sur la taxe déchets"**

Le Conseil général de la commune de Couvet;

vu l'article 64, alinéa 2, de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000;

vu l'article 25 de la loi sur les communes, du 21 décembre 1964;

vu le rapport du Conseil communal du 1^{er} novembre 2004,

arrête:

Par voie d'initiative communale, le Conseil général de Couvet demande au Grand Conseil de revoir la législation sur la taxe déchets, notamment l'article 22 de la loi concernant le traitement des déchets, du 13 octobre 1986, en visant les buts suivants:

- 1. La taxe devrait être facilement applicable.*
- 2. La taxe devrait respecter le principe de causalité, ou principe du pollueur-payeur, y compris pour la taxation des personnes physiques.*
- 3. La taxe devrait encourager les contribuables à effectuer le tri des déchets.*

Le Grand Conseil doit examiner l'opportunité d'introduire la taxe dite "au sac" dans l'ensemble du canton.

Celle-ci présente l'avantage de respecter les prescriptions susmentionnées et incite davantage le tri des ordures.

Une comparaison avec les systèmes mis en place dans d'autres cantons devrait être effectuée.

Couvet, le 19 novembre 2004

Au nom du Conseil Général

Le président

M. PATHEY

La secrétaire

G. MEZRED

Commentaire**Rapport du Conseil communal au Conseil général concernant le dépôt d'une initiative communale demandant au Grand Conseil de revoir la législation sur la taxe déchets**

La taxe déchets, introduite par le Grand Conseil en 1999, pose d'importants problèmes d'application. Elle ne respecte pas le principe de causalité, en tout cas pour ce qui est de la taxation des personnes physiques, dans la mesure où la taxe est prélevée indépendamment de la production de déchets des individus ou des ménages. De plus, de nombreux citoyens, depuis l'introduction de cette nouvelle taxe, renoncent à trier leurs déchets, lassés qu'ils sont de payer une nouvelle taxe sur laquelle leur comportement ne pourra pas avoir d'influence directe.

La loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) prescrit que les cantons veillent à ce que les coûts de l'élimination des déchets soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes - par exemple taxe au sac -, à la charge de ceux qui sont

à l'origine de ces déchets (principe de causalité). De là découle l'arrêté pris par le Tribunal administratif cantonal le 21 août 2004 suite au recours d'une citoyenne neuchâteloise.

Dans la loi du 23 juin 1999 portant révision de la loi concernant le traitement des déchets, le Grand Conseil a repris la législation fédérale, en mentionnant à l'article 22 de la loi: "Les communes sont tenues de couvrir les frais de ramassage et d'incinération des déchets par la perception de taxes de nature causale, proportionnées en principe à la quantité de déchets produits". Selon l'article 24 de la même loi, le Conseil d'Etat est chargé d'édicter les dispositions d'application, notamment celles concernant les bases servant au calcul des taxes et émoluments communaux.

Le Conseil d'Etat a ainsi adopté un règlement d'application - RSN 805.301 - qui fixe, à l'article 10, les règles relatives au calcul de la taxe déchets des communes. Pour la taxation des personnes physiques, le gouvernement s'éloigne complètement de la loi votée par le Grand Conseil en prescrivant que la taxe déchets est définie par habitant ou par ménage (dans ce dernier cas avec pondération en fonction du nombre d'occupants). Ces deux critères contreviennent et à la législation fédérale et à la loi votée par le Grand Conseil, qui imposent que la taxe soit de nature causale, c'est-à-dire que les coûts de l'élimination des déchets soient mis à la charge de ceux qui sont à l'origine de ces déchets.

Le Conseil communal propose donc que Couvet demande au Grand Conseil de revoir la législation sur la taxe déchets afin de rendre celle-ci pleinement conforme aux intentions du législateur. L'ancrage dans la loi des critères à appliquer, pour respecter le principe de causalité, s'avère nécessaire, diminuant ainsi le "tout à la poubelle". Si la concrétisation du principe de causalité s'avérait impossible, il conviendrait sans doute de supprimer cette taxe, vu l'effet très négatif que cette dernière a sur le tri des déchets.

Une large consultation des communes serait également souhaitable. De même, la situation des entreprises, des établissements, des artisans et des commerçants devrait également être prise en compte.

Au vu de ce qui précède, nous vous demandons d'accepter l'arrêté annexé demandant au Grand Conseil de revoir sa position sur la taxe dite "au sac".