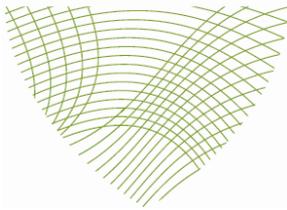


COUR DES  
COMPTES  
CANTON DE VAUD



**Cour des comptes  
du canton de Vaud**

## Audit sur le système régional de la taxe au sac et l'élimination des ordures

Repenser la gouvernance, harmoniser la  
gestion et limiter les risques d'erreurs



**Rapport n° 85**

**Octobre 2024**

Rue Langallerie 11 - 1014 Lausanne  
Téléphone : 021 316 58 00  
info@cdc-vd.ch

Une synthèse de ce rapport et une capsule vidéo de présentation des travaux d'audit sont librement accessibles sur la page Internet de la Cour des comptes du canton de Vaud : [www.cdc-vd.ch](http://www.cdc-vd.ch).

Vous trouverez également sur ce site des informations générales sur les attributions, le fonctionnement et le champ de contrôle de la Cour des comptes.

## Table des matières

<b>1. Contexte et objectifs de l’audit .....</b>	<b>3</b>
1.1. La gestion des déchets.....	3
1.2. Les acteurs de la gestion des déchets urbains .....	7
1.3. Les objectifs et le périmètre de l’audit.....	15
<b>2. La gestion harmonisée de la taxe au sac .....</b>	<b>18</b>
2.1. Garantir l’indépendance du système .....	18
2.1.1. Exiger un cadre administratif et juridique .....	18
2.1.2. Revoir la gouvernance du système de la TAS.....	21
2.2. Simplifier le processus de rétrocession .....	26
2.2.1. Fiabiliser l’établissement du tonnage déterminant.....	26
2.2.2. Mieux traiter les erreurs de tonnage .....	29
2.2.3. Contrôler le montant de la taxe brute rétrocédée .....	33
2.2.4. Harmoniser la rétrocession de la taxe aux communes.....	35
2.3. Analyser régulièrement le prix des sacs taxés.....	39
2.4. Assurer une surveillance indépendante et suffisante.....	42
<b>3. La gestion des déchets urbains.....</b>	<b>45</b>
3.1. Appliquer le monopole public d’élimination des déchets.....	45
3.1.1. Libérer les entreprises de 250 EPT ou plus .....	46
3.1.2. Soumettre les entreprises de moins de 250 EPT au monopole public .....	48
3.1.3. Taxer les administrations publiques .....	54
3.2. Appliquer le droit des marchés publics .....	57
3.3. Vérifier l’exactitude de l’inventaire des quantités de déchets collectés .....	59
3.4. Saisir l’ensemble des coûts imputables au compte de gestion des déchets .....	62
3.5. Prendre en compte les mesures d’accompagnement et les exemptions.....	66
3.5.1 Les mentionner dans le règlement communal .....	66
3.5.2. Distinguer mesures d’accompagnement et calcul de la taxe de base.....	68
3.5.3. Enregistrer les mesures d’accompagnement dans le compte social.....	68
3.6. Contrôler la gestion des déchets urbains .....	70
3.6.1. Appliquer les principes du financement .....	70
3.6.2. Mettre en place un monitoring financier.....	74
3.6.3. Définir le concept légal de haute police.....	77

4. Conclusion.....	81
5. Liste des recommandations et remarques .....	84
5.1. DJES.....	84
5.2. DGE .....	86
5.3. Périmètres .....	89
5.4. Collège des président·e·s.....	92
5.5. Organe de contrôle de la taxe au sac .....	94
5.6. TRIDEL SA .....	95
5.7. Communes.....	96
Annexes .....	106
Annexe I – Liste des principales abréviations utilisées .....	107
Annexe II – Glossaire .....	108
Annexe III – L’audit réalisé .....	110
La Cour des comptes en bref.....	114

Les termes en *italique* dans le rapport figurent dans le glossaire (Annexe II)

# 1. Contexte et objectifs de l'audit

## 1.1. La gestion des déchets

La gestion des déchets comprend tant la limitation de leur production que leur élimination (art. 2, al. 1 de la *loi cantonale sur la gestion des déchets* (ci-après : *LGD*)). L'élimination des déchets, elle, comprend leur valorisation (matière ou thermique) ou leur stockage définitif, ainsi que toutes les étapes préalables telles que la collecte, le tri et le transport.

L'art. 31b, al. 1 de la *loi fédérale sur la protection de l'environnement* (ci-après : *LPE*) confère aux cantons le monopole d'élimination des *déchets urbains* (ci-après : DU), des déchets de voirie, des stations publiques d'épuration des eaux usées ainsi que des déchets dont le détenteur ne peut être identifié ou est insolvable. Ils doivent notamment établir pour leur territoire un plan de gestion des déchets (ci-après : PGD). Dans le canton de Vaud, la gestion des DU, conformément au PGD, est déléguée aux communes (art. 14, al. 1 *LGD*). Ces dernières doivent par conséquent organiser le ramassage et l'évacuation des différentes catégories de DU et financer leurs coûts d'élimination.

### Les déchets urbains

Les DU sont tous les déchets produits par les ménages, quelle que soit leur nature, ainsi que les déchets de composition analogue provenant d'entreprises de moins de 250 postes à plein temps (ci-après : EPT) et d'administrations publiques (art. 3, let. a de l'Ordonnance fédérale sur la limitation et l'élimination des déchets (ci-après : OLED)).

Une distinction doit néanmoins être faite entre les différentes catégories de DU :

- **Les ordures** font partie des déchets mélangés non recyclables destinés à être incinérés en vue d'une valorisation thermique.
- **Les déchets encombrants** appartiennent également à la catégorie des déchets incinérables mais doivent être broyés avant de pouvoir être incinérés.
- **Les déchets recyclables** sont destinés à une valorisation matière (biodéchets, verre, papier, carton, métaux, textiles, etc.).
- **Les déchets collectés séparément non recyclables** (plastiques mélangés, déchets inertes, etc.) sont stockés en décharge ou incinérés.
- **Les déchets spéciaux et autres déchets soumis à contrôle** sont des déchets qui, pour être éliminés de manière respectueuse de l'environnement, requièrent des mesures techniques particulières. Il s'agit par exemple des piles, peintures, sprays ou appareils électriques et électroniques.

## Le financement de la gestion des déchets urbains

### Le droit fédéral

L'art. 32a *LPE* qui régit le financement de la gestion des DU n'a jamais été modifié depuis son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1997. Il stipule que les coûts de l'élimination des DU doivent être mis à la charge de ceux qui en sont à l'origine, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes. Ce financement, basé sur le *principe de causalité*, applique la logique du « pollueur-payeur », et doit amener le détenteur de déchets à payer le coût de leur élimination et à modifier son comportement vers un meilleur respect de l'environnement.

La *LPE* prévoit que le montant des taxes doit être fixé en fonction du type et de la quantité de déchets (art. 32a, al. 1, let. a *LPE*) :

- La taxe à la quantité a pour but de couvrir les coûts d'élimination variables (soit les coûts résultant du ramassage, du transport et du traitement) d'un type de déchets déterminé. Dans ce cadre, les communes peuvent choisir entre une taxe liée au poids ou au volume.
- La taxe de base permet en outre de compléter le revenu de la taxe proportionnelle à la quantité. Les recettes de la taxe de base devraient, pour l'essentiel, couvrir les coûts de l'élimination des déchets collectés séparément pour lesquels il n'est pas prélevé de taxes à la quantité, les coûts fixes liés aux infrastructures ainsi que les frais généraux attribuables aux DU (tâches administratives et de communication à la population).

### Les modalités d'application vaudoises du droit fédéral

En 2002, le Grand Conseil vaudois (ci-après : GC) a adopté une nouvelle loi sur la gestion des déchets (*LGD*) qui imposait à chaque commune l'introduction d'une taxe conforme au *principe de causalité*. Mais cette loi a été rejetée en votation populaire la même année. Le GC, pour prendre en compte ce résultat, a adopté une nouvelle loi le 5 septembre 2006 (entrée en vigueur en 2007) qui ne prévoyait aucune disposition d'application du droit fédéral en matière de taxes communales pour le financement de l'élimination des déchets. Or, dans son arrêt du 4 juillet 2011<sup>1</sup> concernant le règlement sur la gestion des déchets de la commune de Romanel-sur-Lausanne, le Tribunal fédéral (ci-après : TF) a précisé les modalités d'application du droit fédéral (*LPE*) concernant le financement de l'élimination des déchets. Le Grand Conseil a donc introduit l'art. 30a *LGD*, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Depuis lors, les communes vaudoises doivent financer le coût de l'élimination des DU par le biais de taxes, de base et proportionnelle à la quantité. La taxe à la quantité doit couvrir au minimum le 40% des coûts. En 2012, seules 67 des 326 communes avaient déjà un système associant taxe à la quantité des déchets et taxe de base<sup>2</sup>. Les autres se sont ainsi trouvées dans l'obligation d'introduire ou de modifier le dispositif de financement de leur gestion des déchets.

Afin d'appuyer les communes dans l'application de ce modèle, les périmètres de gestion des déchets Gedrel SA, SADEC SA et VALORSA SA (cf. ch. 1.2) ont élaboré un système régional pour une taxation harmonisée des ordures et l'ont proposé à leurs communes membres en vue d'une mise en œuvre en 2013. C'est ainsi qu'est né le « système régional de la taxe au sac » (ci-après : système de la TAS), avec un sac à ordures intitulé « Trier c'est valoriser » dont le prix est fixé en fonction de sa contenance (en litres).

---

<sup>1</sup> ATF 137 I 257

<sup>2</sup> Les taxes sur les déchets dans le canton de Vaud, application du principe de causalité dès 2013, SPr, juin 2013

## Une décennie d'application de la taxe sur les ordures

La modification de la *LGD*, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et introduisant le financement causal de la gestion des DU, a eu un fort impact sur le volume des ordures produites dans le canton. Ainsi, la taxe à la quantité (poids ou volume) a permis de réduire drastiquement la quantité d'ordures par habitant·e. En effet, alors que le volume d'ordures de 2010 à 2012 s'élevait en moyenne à 239 kilogrammes (kg) par habitant·e, il a chuté à 141 kg par habitant·e en moyenne pour la période 2014 à 2022 (diminution de plus de 40%).

**Figure 1 : Evolution de la quantité d'ordures produites (kg par habitant·e) (2010-2022)**



Source : Statistiques sur les quantités de déchets urbains, 2010-2022, DGE

Si certaines communes ont opté pour une taxe au poids, la grande majorité a toutefois choisi d'adopter le sac régional « Trier c'est valoriser ». A fin 2023, 237 sur 300 communes vaudoises, représentant plus de 85% de la population vaudoise, participent à ce système.

## Une politique publique importante

La gestion des déchets fait partie intégrante de la politique de développement durable du canton (art. 3 *LGD*) et la réduction de la production de déchets, le recyclage et la réutilisation constituent un objectif de l'Agenda 2030 du canton de Vaud, qui compile ses engagements en matière de durabilité pour la prochaine décennie.

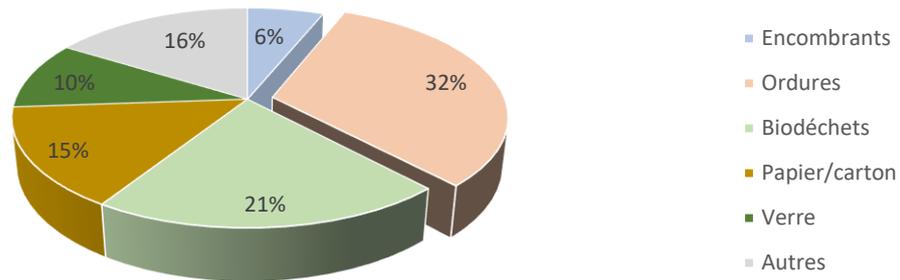
En outre, « les offres de prestations, les coûts et les taxes dans le domaine de la gestion des déchets sont des points sensibles pour la population[...]»<sup>3</sup>.

La Suisse se classe dans le peloton de tête au niveau mondial en ce qui concerne la quantité de DU par personne<sup>4</sup>. Selon les données recensées et publiées par le canton (plateforme internet Vaud-Stat-Déchets<sup>5</sup> (ci-après : VSD)), les communes vaudoises ont collecté 350'530 tonnes de DU en 2022, qui se composent comme suit :

<sup>3</sup> Coûts est prestations de la gestion communale des déchets, Infrastructures communales (ASIC), 2012

<sup>4</sup> <https://www.bafu.admin.ch>

<sup>5</sup> <https://www.vaud-stat-dechets.ch>

**Figure 2 : Déchets par catégorie en 2022**


Source : Statistiques communales des déchets urbains 2022, DGE

En 2022, 110'844 tonnes d'ordures ont été ramassées par les communes vaudoises, ce qui représente 133 kg par habitant·e (moyenne suisse : 148 kg par habitant·e)<sup>6</sup>.

## Des enjeux financiers conséquents

En Suisse, ce sont plus de CHF 3 milliards qui sont dépensés chaque année pour l'élimination de l'ensemble des déchets<sup>7</sup>. Une grande partie des coûts globaux de l'élimination des DU est imputable à la collecte et au traitement des ordures et des biodéchets<sup>8</sup>.

Dans le canton de Vaud, le coût global de la gestion des déchets supporté par les communes atteint près de CHF 150 millions<sup>9</sup> en 2021, soit en moyenne CHF 157 par habitant·e<sup>10</sup>. Quant au montant total de la taxe encaissée via la vente des sacs à ordures « Trier c'est valoriser » et devant être rétrocédé aux communes adhérentes à ce système, il s'élève à plus de CHF 34 millions en 2021.

Pour toutes ces raisons, la Cour a estimé opportun de lancer un audit sur l'élimination des ordures et en particulier le système de la TAS. De même, plusieurs signalements concernant la gestion des déchets lui ont été adressés.

<sup>6</sup> Bericht zur Erhebung der Kehrichtsackzusammensetzung 2022, OFEV, 16 novembre 2023

<sup>7</sup> <https://www.bafu.admin.ch>

<sup>8</sup> Financement de l'élimination des DU, aide à l'exécution, OFEV, 2018 (p.32)

<sup>9</sup> Total des charges comptabilisées en 2021 dans le compte 45 « Ordures ménagères et déchets ».

<sup>10</sup> Moyenne par commune

## 1.2. Les acteurs de la gestion des déchets urbains

### Au niveau fédéral

#### L'OFEV – Office fédéral de l'environnement

L'OFEV est responsable de la surveillance de la mise en œuvre de la politique en matière de déchets à l'échelle fédérale (art. 38 *LPE*). Il est compétent pour approuver les modifications du cadre normatif des cantons en matière de gestion des déchets (art. 37 *LPE*). Cet office a également pour mission de soutenir et répondre aux sollicitations des cantons.

#### SPr – Surveillance des prix

Le rôle de la SPr est d'empêcher les augmentations et le maintien de prix abusifs (art. 4, al. 2 de la loi fédérale concernant la surveillance des prix (ci-après : LSPr)). Ainsi, les communes ou les cantons qui souhaitent revoir leurs taxes sur les déchets sont tenus de consulter la SPr avant leur décision. Il s'agit de l'obligation d'audition prévue à l'art. 14 LSPr qui confère à cet office le droit de recommander « de renoncer à tout ou partie de l'augmentation de prix prévue ou d'abaisser le prix maintenu abusivement ». Si ces prix sont fixés par une entité non dirigée par des représentant·e-s élu·e-s, la SPr a un droit de décision (art. 6 LSPr).

### Au niveau cantonal

#### DJES – Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité

Le DJES exerce la haute police et doit en particulier veiller à une gestion des déchets conforme au cadre légal et au *PGD* (art. 6 *LGD*). « Il lui appartient ainsi de jouer un rôle de régulateur, de contrôler les pratiques et de veiller à l'égalité juridique de tous les acteurs concernés. Il donne les lignes directrices applicables à la gestion des différentes catégories de déchets, en prenant en compte le développement des standards et l'état de la technique. »<sup>11</sup>

La *LGD* fait actuellement l'objet d'une révision. Un avant-projet est prévu début 2025. Quant à l'actuel *PGD*, adopté par le Conseil d'Etat (ci-après : CE) en novembre 2020, il fixe les objectifs de la politique cantonale en matière de prévention, de recyclage et d'élimination des déchets et sert de base de décision pour les mesures prises en application de la loi.

#### DGE – Direction générale de l'environnement

La DGE, rattachée au DJES, a en charge l'exécution de l'ensemble du droit de l'environnement<sup>12</sup> dont fait partie la gestion des déchets. Elle tient les statistiques sur les quantités de DU collectées par les communes et vérifie les règlements communaux sur la gestion des déchets en vue de leur approbation par le·la chef·fe du DJES.

---

<sup>11</sup> PGD 2020, p. 47

<sup>12</sup> <https://www.vd.ch/djes/dge>

Elle accompagne également les communes dans la mise en œuvre de leur gestion des déchets. Outre le soutien financier à des campagnes de prévention de la production des déchets, elle est compétente pour accorder des subventions aux communes pour la formation du personnel communal en la matière. Enfin, elle a élaboré divers outils, tels que la notice cantonale sur le financement de la gestion des DU (juin 2022), le règlement-type sur la gestion des déchets (février 2023) ainsi qu'une boîte à outils en ligne à l'attention des communes.

Si la DGE est en contact régulier avec les communes, ses interlocuteurs privilégiés sont les neuf périmètres de gestion des déchets (voir ci-après), qui constituent pour elle un relai précieux en raison du grand nombre de communes vaudoises. En effet, seul l'équivalent de 0.9 EPT à la DGE est chargé de la gestion de la filière d'élimination des DU.

### Les communes

Les communes assurent la gestion des DU sur leur territoire (art. 14 *LGD*). Elles organisent par conséquent le ramassage des DU et leur acheminement vers les filières appropriées de recyclage ou d'incinération. Elles doivent en outre encourager le recyclage et mettre en place des mesures pour limiter la production de déchets. Elles doivent adopter un règlement qui régit la gestion des déchets sur leur territoire (art. 11, al. 1 *LGD*) et qui entérine un système de taxation pour couvrir les coûts de gestion des DU (art. 30a *LGD*). Finalement, elles sont tenues d'établir chaque année un inventaire des quantités de déchets qu'elles collectent et communiquer ces informations à la DGE (art. 12, al. 3 *LGD*).

### Les périmètres de gestion des déchets

Les périmètres de gestion des déchets (ci-après : les périmètres) sont institués par les dispositions légales en matière de gestion des déchets (art. 4, al. 3 et art. 12, al. 2 *LGD* & art. 10, al. 1 et 2 du règlement d'application de la *LGD* (ci-après : RLGD)) et du *PGD*. Ils représentent un niveau supplémentaire dans l'organisation cantonale de la gestion des déchets, entre les communes et la DGE. Leur existence constitue une particularité vaudoise à l'échelle de la Suisse<sup>13</sup>.

La délimitation géographique des périmètres a été définie pour la première fois dans le *PGD* de 1993. Depuis 2016, le *PGD* en définit neuf (Broye, Chablais, La Côte, Lausanne, Nord, Oron-Lavaux, Ouest, Pays d'Enhaut, Riviera) dans lesquels toutes les communes vaudoises sont réparties :

**Figure 3 : Délimitation géographique des neuf périmètres de gestion des déchets**



Source : PGD 2020

<sup>13</sup> Périmètres de gestion des déchets, étude diagnostique, Biol Conseils, 2015

Il appartient aux communes de définir l'organisation de leur périmètre en fonction de leurs besoins (art. 10, al. 3 RLG), ainsi que l'ampleur des prestations fournies. Le cadre normatif leur laissant une large marge de manœuvre, les communes ont adopté des modes de collaboration différents, notamment sur les plans de la nature juridique, des prestations et des moyens financiers et humains à disposition<sup>14</sup>. Ces modes d'organisation hétérogènes sont représentés dans le tableau ci-dessous :

**Tableau 1 : Organisation des périmètres de gestion des déchets**

Périmètre	Nombre de communes	Instance de coordination	Forme juridique
Broye	34	PGDB (auparavant : Coreb)	Contrat de droit administratif (art. 107b, al. 1 Loi sur les communes (LC) <sup>15</sup>
Chablais	15	Gedechablais	Contrat de droit administratif (art. 107b, al. 1 LC)
La Côte	59	SADEC SA	Société anonyme (SA)
Lausanne	12	Gedrel SA	Société anonyme (SA)
Nord	62	STRID SA	Société anonyme (SA)
Oron-Lavaux	11	Aucune	n/a
Ouest	95	VALORSA SA	Société anonyme (SA)
Pays d'Enhaut	3	DéchPE	Convention intercommunale
Riviera	9	Gederiviera	Convention intercommunale

Source : Cour des comptes

Selon l'art. 10, al. 5 RLG, les instances de coordination mises en place dans les périmètres doivent contribuer à une gestion des déchets conforme au PGD, à l'information des particuliers, des autorités et des entreprises ainsi qu'à l'établissement de l'inventaire des déchets. Ils peuvent offrir aux communes un soutien administratif, logistique, technique et commercial et jouer un rôle d'intermédiaire entre les communes et différents prestataires de service (transport et élimination des déchets).

A cela s'ajoutent deux commissions, rassemblant des représentant·e·s des neuf périmètres et qui se réunissent trimestriellement pour traiter des différents sujets en lien avec la gestion des déchets :

- L'« Interpérimètre des président·e·s » (ci-après : « l'Interpérimètre »), composé d'un·e représentant·e politique de chaque périmètre ; pour les périmètres constitués sous forme de SA, il s'agit des président·e·s des conseils d'administration (ci-après : CA).
- Le « groupe technique interpérimètres », composé des représentant·e·s techniques de chacun des périmètres ainsi que d'un·e représentant·e de la DGE.

COSEDEC est chargée de tenir le secrétariat de ces deux commissions. Cette coopérative romande de sensibilisation à la gestion des déchets est située dans le canton de Vaud. Elle est constituée de neuf membres issus de cantons romands dont Gedrel SA, SADEC SA, STRID SA, VALORSA SA et PGDB (auparavant : Coreb) .

<sup>14</sup> PGD 2020, p. 52

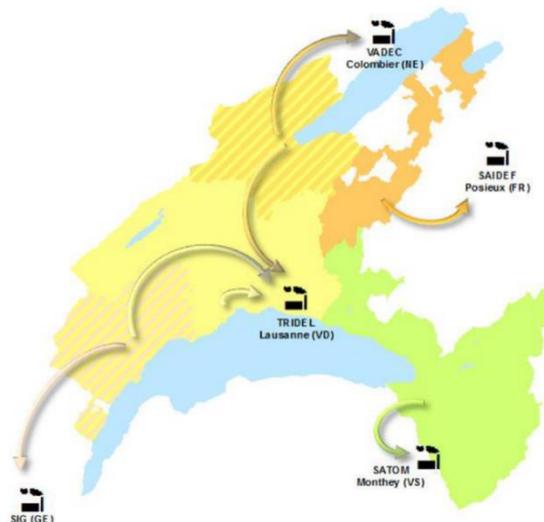
<sup>15</sup> Forme juridique de la Coreb : Association intercantonale (VD/FR) de droit privé

### Les UVTD – Usines de valorisation thermique des déchets

Le *PGD* vaudois, conformément à l’art. 4, al. 1, let. e OLED, définit les zones d’apport pour chaque UVTD. Ainsi les communes sont tenues d’acheminer leurs DU incinérables à l’UVTD de la zone d’apport à laquelle elles appartiennent (art. 16 *LGD*).

Le *PGD 2020* prévoit cinq zones d’apport pour les communes vaudoises : TRIDEL SA sise à Lausanne (Vaud), Vadec SA (Neuchâtel), Saidef SA (Fribourg), Satom SA (Valais) et SIG-Cheneviers (Genève) :

**Figure 4 : Zones d’apport selon le PGD 2020**



Source : PGD 2020

La Cour constate que le *PGD* n’est pas à jour. En effet, depuis la mise en service de la station de transfert route-rail à Gland en août 2016, les ordures ménagères des communes qui étaient apportées aux SIG-Cheneviers sont dorénavant acheminées à TRIDEL SA. Ainsi, actuellement, quatre UVTD, dont une seule vaudoise, sont compétentes pour le traitement thermique des ordures produites dans le canton. Le tableau ci-dessous représente les quatre zones d’apport des communes en fonction de leur appartenance à l’un des neuf périmètres :

**Tableau 2 : Zones d’apport des DU incinérables produits dans le canton de Vaud**

Zones d’apport en fonction des périmètre	UVTD compétente
Broye	Saidef SA (Fribourg)
Chablais	Satom SA (Valais)
La Côte	TRIDEL SA (Vaud)
Lausanne	TRIDEL SA (Vaud)
Nord	TRIDEL SA (Vaud) / Vadec SA (Neuchâtel)
Oron-Lavaux	Satom SA (Valais)
Ouest	TRIDEL SA (Vaud)
Pays d’Enhaut	Satom SA (Valais)
Riviera	Satom SA (Valais)

Source : Cour des comptes



Le but de ce système est de permettre tant la vente de sacs uniformes taxés à un prix unique que de rétrocéder la taxe aux communes par l'intermédiaire de TRIDEL SA et des périmètres.

Dès mars 2013, trois périmètres (Gedrel SA, SADEC SA et VALORSA SA) ont par convention de collaboration mis en place le système de la TAS. Le 1<sup>er</sup> janvier 2014, une majorité des communes constituant les périmètres Chablais et Riviera ont décidé de rejoindre ce système. Enfin, STRID SA a rejoint le système le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

La deuxième convention de collaboration pour la gestion harmonisée de la TAS (ci-après : « la convention ») est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Elle a pour but la mise en œuvre du système de la TAS dans les communes adhérentes des six *périmètres signataires* de cette « convention » que sont Gedechablais, Gedrel SA, Gederiviera, SADEC SA, STRID SA et VALORSA SA (ci-après : *périmètres signataires*). Toutefois huit périmètres (sur les neuf du canton de Vaud) comptent des communes adhérentes au système de la TAS : des communes appartenant aux périmètres Oron-Lavaux et PGDB (auparavant : Coreb) se sont en effet affiliées en tant que « partenaires » (art. 10.2 « convention ») à deux *périmètres signataires* (Gedrel SA et VALORSA SA) pour la gestion de la TAS. La figure 5 ci-avant indique le nombre de communes adhérentes au système sur le total des communes constituant chaque *périmètre signataire* ainsi que le nombre de communes affiliées en tant que « partenaires ».

Par ailleurs, des accords liant les *périmètres signataires* à leurs communes adhérentes et « partenaires » (ci-après : « accord périmètre-communes ») ont pour but de permettre une application conforme de « la convention » dans les communes. Pour les périmètres organisés sous forme de SA, il s'agit de la « convention cadre relative à la mise en œuvre du système de la TAS », pour les périmètres Gedechablais et Gederiviera, il s'agit de procurations des communes en faveur des représentant·e-s de leur périmètre, à laquelle « la convention » est annexée.

La mise en œuvre du système de la TAS est assurée par trois organes, qui s'appuient sur des mandataires permettant le fonctionnement dudit système :

### **1. Le Collège des président·e-s**

La gestion de la TAS repose sur le Collège des président·e-s, composé des président·e-s des six *périmètres signataires* de « la convention ». Dans le cadre de « la convention », les six *périmètres signataires* ont décidé que ce Collège « a la compétence de prendre les décisions stratégiques, d'assurer la pérennité du système [et] de valider les comptes de la Cellule financière [...] »<sup>16</sup> (cf. ci-après). Il est également responsable de la communication, du design et de la fixation du prix des sacs en fonction de leur contenance. Selon « la convention », il se réunit une fois par an au moins.

### **2. La Cellule financière**

La Cellule financière est composée des représentant·e-s techniques des six *périmètres signataires*. Elle est notamment chargée de calculer la répartition entre les *périmètres signataires* de la taxe provenant de la vente des sacs, selon une clé basée sur le tonnage des ordures évacuées via ces sacs par chaque commune participante au système. Cette Cellule se réunit cinq fois par an : trimestriellement pour le versement des acomptes, dont le montant par tonne est fixé par le Collège des président·e-s, et une cinquième fois pour le décompte final.

---

<sup>16</sup> Convention de collaboration pour la gestion harmonisée de la taxe au sac, 2018-2022, p.9

Les six *périmètres signataires* de « la convention » sont responsables de déterminer le tonnage des ordures collectées dans chacune de leurs communes adhérentes et, le cas échéant, « partenaires », et de le communiquer trimestriellement à la Cellule financière. Ils procèdent en outre à la redistribution de la taxe à leurs communes (membres et « partenaires ») sur la base des *tonnages déterminants* respectifs de celles-ci.

### 3. L'Organe de contrôle de la taxe au sac

« La convention » institue un organe de contrôle chargé de contrôler l'intégralité du système et les flux financiers à tous les échelons (Collège des président·e·s, Cellule financière, TRIDEL SA, *périmètres signataires*, communes adhérentes). Il est composé d'un·e représentant·e et d'un·e suppléant·e nommé·e s par chacun des *périmètres signataires* ainsi que d'un·e représentant·e de l'organe de révision de TRIDEL SA.

#### Les mandataires

**TRIDEL SA** a été mandatée en qualité de prestataire de services par les six *périmètres signataires* de « la convention » pour :

- agir comme adjudicateur dans le marché attribué au fabricant des *sacs taxés*, Petroplast AG, sise dans le canton de Saint-Gall. Cette société produit, stocke et distribue les sacs. Elle assure également la facturation du prix des sacs aux points de vente (commerces, administrations communales et autres entités procédant à la vente des sacs taxés aux particuliers).
- assurer le lien avec le fabricant des sacs ;
- encaisser mensuellement la taxe issue de la vente des sacs par Petroplast AG et la reverser trimestriellement aux *périmètres signataires* en fonction de la clé de répartition déterminée par la Cellule financière ;
- tenir une comptabilité distincte pour toutes les activités relatives à la TAS ;
- assurer le secrétariat de la Cellule financière et de l'Organe de contrôle de la TAS.

Enfin, depuis 2023, deux tâches ont été confiées à **COSEDEC** :

- le secrétariat du Collège des président·e·s ;
- la surveillance de la fraude dans l'ensemble des communes participantes au système de la TAS. La fraude porte sur des ordures collectées sur le territoire d'une commune non contenues dans des *sacs taxés*, mais dont le poids est compris dans celui déterminant le montant de la *rétrocession* (p.ex. déchets sauvages, déchets déposés dans des sacs non taxés, etc.). « La convention » fixe une marge de tolérance maximale de 3%. Jusqu'à fin 2022, chaque périmètre devait garantir que le taux de fraude n'était pas dépassé dans ses communes (Annexe 6 « convention »). Leurs différents systèmes de surveillance (contrôles croisés, délégation de la surveillance aux communes, etc.) ayant montré leurs limites, une externalisation permet dorénavant une harmonisation des contrôles effectués dans toutes les communes adhérentes au système.

**Figure 6 : Exemple de fraude (ordures non contenues dans des sacs taxés)**



Source : Cour des comptes (mai 2024)

## 1.3. Les objectifs et le périmètre de l'audit

### Les objectifs de l'audit

L'audit réalisé a eu pour objectif de répondre à la question suivante :

---

Le système régional de la taxe au sac « Trier c'est valoriser » est-il performant ?

---

Pour ce faire, la Cour a analysé la performance du système mis en place pour financer l'élimination des ordures à évacuer dans des *sacs taxés* « Trier c'est valoriser ». Elle a examiné la gouvernance, la gestion et les coûts administratifs de ce système (efficience) et analysé si le processus de *retrocession* permet une répartition équitable des recettes aux communes bénéficiaires (efficacité). La Cour a ensuite examiné si les communes auditées veillent à optimiser leurs prestations, à réduire les coûts d'élimination des ordures et si le mode de taxation mis en place est conforme aux principes applicables au financement de l'élimination des DU. La Cour s'est aussi penchée sur les rôles du DJES et de la DGE.

### Le périmètre de l'audit

L'audit se focalise sur la gestion financière des DU, et plus particulièrement des ordures, produites dans des communes ayant opté pour la taxe au sac « Trier c'est valoriser ». Les coûts et recettes afférents aux déchets collectés séparément ou d'autres catégories de déchets sont uniquement pris en compte dans le cadre de l'examen de la délimitation des coûts de gestion des DU et du respect, par les communes, des principes applicables au financement de l'élimination des DU.

Cet audit n'avait pas pour but de comparer la performance des deux systèmes de taxes à la quantité (volume ou poids). Le cercle des entités auditées se limite par conséquent aux seuls acteurs concernés par la taxe au sac « Trier c'est valoriser », dont l'adoption fait l'objet d'une décision par le pouvoir législatif communal.

Treize entités ont été auditées, sélectionnées pour couvrir l'ensemble des types d'intervenants dans la gestion des ordures évacuées dans les *sacs taxés* « Trier c'est valoriser » :

- **Le Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité (DJES)**, auquel est rattaché la **Direction générale de l'environnement (DGE)** ;
- **Trois périmètres** : parmi les *périmètres signataires* de « la convention », la Cour a décidé d'auditer l'organisation, le mode de financement ainsi que les prestations de **Gedechablais**, **Gedrel SA** et **VALORSA SA**. Ils ont été sélectionnés en fonction de différents critères tels que leur nature juridique ou le nombre de communes constituant le périmètre ;
- **Six communes** : Parmi les 237 communes adhérentes au système de la TAS, la Cour a sélectionné les six communes d'**Aigle**, **Epalinges**, **Forel (Lavaux)**, **Noville**, **Prilly** et **Saint-Prex**. Il s'agit de villages ou de petites villes, appartenant à ou « partenaires » de l'un des trois périmètres audités, et qui ont été sélectionnés en fonction de différents critères tels que le volume d'ordures par habitant·e ou le coût de la gestion des déchets sur la base des informations ressortant des comptabilités communales ;
- **TRIDEL SA** : Cette UVTD fait partie des entités auditées, comme mandataire du Collège des président·e·s, dans la gestion harmonisée du système de la TAS ;
- **Le Collège des président·e·s**, organe décisionnel du système de la TAS (et sa Cellule financière) ;
- **L'Organe de contrôle** de la TAS.

Ce rapport d'audit est organisé en deux parties :

- Le chapitre 2 concerne la gestion de la TAS par les organes mis en place à cet effet ;
- Le chapitre 3 concerne l'élimination des ordures et le financement de la gestion des DU selon le *principe de causalité* par les communes.

Le Collège des président·e·s est le principal destinataire des recommandations contenues dans la première partie de cet audit, alors que les communes sont destinataires des recommandations contenues dans la deuxième. Les deux parties contiennent en outre des recommandations destinées à la fois au DJES et à la DGE, en raison de la compétence du premier en matière de haute police pour la gestion des déchets et dans le but de préciser certaines directives à destination de l'ensemble des communes vaudoises pour la deuxième.

Les observations contenues dans la première partie du rapport (chapitre 2) peuvent s'appliquer à l'ensemble des périmètres et des communes impliquées dans le système de la TAS tandis que les observations contenues dans la seconde partie (chapitre 3) pourraient s'appliquer au-delà du périmètre d'audit, soit aux communes qui n'adhèrent pas au système de la TAS.

Pour les deux parties du rapport, les procédures d'audit effectuées couvrent la période de 2018 à 2022.

## L'approche d'audit

L'annexe II renseigne sur les axes d'analyse retenus et les procédures d'audit menées.

Le processus d'élaboration du rapport a été le suivant :

- Les constatations et recommandations préliminaires ont été présentées le 26 janvier 2024 à la DGE et le 8 février 2024 au Collège des président·e·s de la TAS. Les présentations aux communes ont été effectuées durant le mois de février 2024 ; à Forel (Lavaux) le 1<sup>er</sup> février 2024, à Epalinges le 6 février 2024, à Prilly le 22 février 2024, à Noville le 26 février 2024 et à Aigle et Saint-Prex le 29 février 2024.
- Un avant-projet de rapport a été adressé simultanément à la DGE, aux trois périmètres et six communes audités, au Collège des président·e·s et l'Organe de contrôle de la TAS ainsi qu'à TRIDEL SA en date du 4 juin 2024. Des séances de clôture se sont tenues avec la DGE le 27 juin 2024, et avec le Collège des président·e·s de la taxe au sac le 28 juin 2024. Les périmètres Gedechablais, Gedrel SA et VALORSA SA, ainsi que les communes d'Aigle, d'Epalinges, de Forel (Lavaux), de Noville, de Prilly et de Saint-Prex, de même que l'Organe de contrôle de la taxe au sac et TRIDEL SA se sont prononcés par écrit entre le 13 et le 26 juin 2024.
- L'avant-projet de rapport a été adressé au DJES le 4 juillet 2024.
- Le projet de rapport a été adressé au DJES et à la DGE, aux trois périmètres et six communes audités, au Collège des président·e·s et l'Organe de contrôle de la taxe au sac ainsi qu'à TRIDEL SA le 18 juillet 2024 afin qu'ils puissent formuler leurs remarques (délai légal de consultation au minimum de 21 jours). Ces remarques sont reproduites au chapitre 5 du présent rapport.
- Le Collège des magistrat·e·s délibérant en séance plénière en date du 17 septembre 2024 a adopté le présent rapport public en présence de Madame Nathalie Jaquerod, présidente, Madame Valérie Schwaar, vice-présidente et Monsieur Guy-Philippe Bolay, vice-président.

La Cour rappelle que le présent rapport est destiné à analyser une situation et à informer le public. Il ne saurait interférer ou se substituer à des enquêtes administratives ou pénales. Elle formule ainsi les réserves d'usage pour le cas où des documents, des éléments ou des faits ne lui auraient pas été communiqués, ou l'auraient été de manière incomplète ou inappropriée, éléments qui auraient pu avoir pour conséquence des constatations et/ou des recommandations inadéquates.

## Remerciements

La Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne la disponibilité de ses interlocuteur·trice·s, la qualité des échanges de même que la diligence et le suivi mis à la préparation et à la fourniture des documents et des données requis.

Ces remerciements s'adressent en particulier au DJES, à la Direction de la DGE ainsi qu'à ses collaborateur·trice·s, aux organes dirigeants des périmètres Gedechablais, Gedrel SA et VALORSA SA ainsi qu'à leurs collaborateur·trice·s, aux organes dirigeants de TRIDEL SA ainsi qu'à ses collaborateur·trice·s, aux membres et secrétariat du Collège des président·e·s, de la Cellule financière et de l'Organe de contrôle de la taxe au sac, ainsi qu'aux Municipalités et collaborateur·trice·s de l'administration des communes d'Aigle, d'Epalinges, de Forel (Lavaux), de Noville, de Prilly et de Saint-Prex. La Cour tient également à remercier les différent·e·s interlocuteur·trice·s qui ont aimablement répondu aux questions de l'équipe d'audit pour leur disponibilité et la qualité des échanges, en particulier les représentant·e·s de l'OFEV, de la SPr, de la Direction des finances communales de la DGAIC, du CCMP-VD, de l'OCDC-VD, des communes d'Assens et de Bourg-en-Lavaux ainsi que de l'Antenne Région Valais romand. La Cour des comptes remercie également un professeur de l'UNIL co-auteur d'une étude sur la taxation des déchets ainsi qu'un collaborateur retraité de la DGE pour leurs apports précieux.

## 2. La gestion harmonisée de la taxe au sac

L'objectif du système régional sur le financement de l'élimination des ordures est la vente de sacs à ordures uniformes taxés à un prix unique et la *rétrocession* de la taxe aux communes. La mise en œuvre est assurée par le Collège des président·e·s, ainsi que la Cellule financière, organes formés de représentant·e·s des six *périmètres signataires* de « la convention ». Ils s'appuient notamment sur TRIDEL SA pour permettre le fonctionnement du système. Celui-ci est doté d'un organe de contrôle chargé d'assurer sa surveillance.

### 2.1. Garantir l'indépendance du système

Le chapitre 2.1 porte sur l'organisation des périmètres (ch. 2.1.1) ainsi que sur la gouvernance du système de la TAS (ch. 2.1.2).

#### 2.1.1. Exiger un cadre administratif et juridique

A ce jour, six périmètres (Gedechablais, Gedrel SA, Gederiviera, SADEC SA, STRID SA et VALORSA SA) sont signataires de « la convention » permettant de mettre en œuvre le système de la TAS dans les 237 communes adhérentes à ce système (cf. figure 5).

Or 15 de ces communes n'appartiennent pas à ces six périmètres (10 communes du périmètre Oron-Lavaux et cinq communes du périmètre PGDB (auparavant : Coreb) ). Mais le système a prévu un pis-aller : ces 15 communes sont affiliées en tant que « partenaires » à Gedrel SA, respectivement à VALORSA SA pour la gestion des revenus issus de la taxe. En effet, l'art. 10.2 de « la convention » prévoit qu'un accord peut être signé entre une commune appartenant à un périmètre qui n'est pas partie à « la convention » et l'un des *périmètres signataires* afin qu'elle puisse s'affilier au système.

A l'inverse, 11 des 15 communes constituant le périmètre Gedechablais ainsi que 8 communes de Gederiviera, ont souhaité se joindre au système de la TAS dès 2013. Ces communes ont signé un contrat d'accession avec les périmètres fondateurs du système. Les deux périmètres sont aujourd'hui signataires de « la convention ».

La Cour estime qu'il y a inégalité de traitement entre les communes. En effet, celles du périmètre Oron-Lavaux n'ont pas dû formaliser leur collaboration pour accéder au système.

##### **La collaboration des communes membres de Gedechablais**

L'ensemble des communes du périmètre Gedechablais ont formalisé leur collaboration sous forme d'un contrat de droit administratif au sens de l'art. 107b, al. 1 LC afin d'organiser l'exécution des obligations et l'exercice des droits liés à Gedechablais. De plus, celles adhérentes à la TAS ont signé une procuration en faveur de leurs représentant·e·s au sein des organes de la TAS pour qu'il·elle·s puissent s'engager en nom et pour le compte de Gedechablais.

En effet, Gedechablais a dû nommer des représentant·e·s habilité·e·s à représenter le périmètre et ses communes adhérentes au sein du Collège des président·e·s, de la Cellule financière et de l'Organe de contrôle. Il a en outre désigné une commune afin d'encaisser la taxe de la part de TRIDEL SA et de procéder à la distribution de la taxe entre les communes membres adhérentes.

Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2014, Gedechablais bénéficie de tous les droits et se soumet à toutes les obligations d'un périmètre prévus par « la convention ».

## Le périmètre Oron-Lavaux n'a pas de statut juridique

Bien que dix de ses 11 communes aient adhéré au système de la TAS, le périmètre Oron-Lavaux n'est pas signataire de « la convention ». En effet, contrairement aux six périmètres parties à « la convention », il n'est pas doté d'un cadre administratif et juridique qui lui permettrait de signer en son nom et ainsi de pouvoir représenter ses communes dans le cadre de la gestion de la TAS.

Par conséquent, ce périmètre ne bénéficie pas des droits prévus par « la convention » : il n'est pas représenté au sein des organes du système mis en place (Collège des président·e·s, Cellule financière, Organe de contrôle) et ne peut prendre part aux décisions importantes. Il en résulte pour lui une perte d'autonomie et d'indépendance et pour les communes le constituant une inégalité de traitement vis-à-vis des communes des *périmètres signataires*.

A l'inverse, le périmètre Oron-Lavaux n'est pas soumis aux obligations découlant de « la convention » : la gestion administrative est assumée par le périmètre Gedrel SA pour ses 10 communes « partenaires ». Gedrel SA a en effet signé des « accords périmètre-communes » avec les communes du périmètre Oron-Lavaux, conformément à l'art. 10.2 de « la convention ». Cela implique pour Gedrel SA une charge de travail supplémentaire : établir le *tonnage déterminant* de ces communes, garantir l'exactitude des informations transmises à la Cellule financière (cf. ch. 2.2.1) puis rétrocéder la taxe aux communes (cf. ch. 2.2.4). En outre, les communes du périmètre Oron-Lavaux apportent leurs ordures à l'UVTD Satom SA contrairement aux communes actionnaires de Gedrel SA qui doivent les acheminer à TRIDEL SA. Gedrel SA n'a donc pas la possibilité de corroborer les données du tonnage pour s'assurer de leur exactitude : il en résulte un risque d'erreur plus élevé à maîtriser par Gedrel SA.

En outre, les périmètres constituent un cadre régional pour la collaboration entre les communes, leur permettant de coordonner les règles d'application et les activités liées à l'exécution de la loi (art. 12, al. 2 *LGD* et art. 10, al. 2 *RLGD*). Or, sans structure juridique, le périmètre Oron-Lavaux n'est pas à même de gérer les tâches inhérentes à la taxe à la quantité (art. 30a, al. 2 *LGD*) que la grande majorité de ses communes a néanmoins décidé d'adopter.

## Gedechablais ne dispose pas d'un budget de fonctionnement

Alors même que le contrat de droit administratif instituant la collaboration intercommunale au sein de Gedechablais le prévoit, la Cour constate l'inexistence d'un budget de fonctionnement. D'après la direction du périmètre, la constitution d'un budget est superflue en raison du panel de prestations et de conseils fournis gratuitement par la Satom SA. Néanmoins, la Cour relève que certains frais concernant l'ensemble des communes du périmètre sont financés par les recettes de la TAS.

Il s'agit notamment de factures concernant le secrétariat de COSEDEC pour le « groupe technique interpérimètres », de frais en lien avec la constitution du périmètre et d'autres frais divers concernant l'« interpérimètre » qui concernent l'ensemble des communes du périmètre (y compris celles ayant choisi un autre système de financement des ordures).

Ces frais, bien que non significatifs sur la période auditée, ont été répartis en fonction du nombre d'habitant·e·s sur les 11 communes affiliées au système de la TAS et déduits du produit de la taxe dont elles sont bénéficiaires, en lieu et place d'être imputés sur l'ensemble des 15 communes du périmètre. Un budget de fonctionnement propre au périmètre permettrait d'éviter que les communes membres de la TAS supportent seules ces frais.

## Les périmètres doivent se structurer

Dans le cadre du présent audit, la recommandation adressée au DJES se limite aux périmètres ayant des communes impliquées dans le système de la TAS. Toutefois, la Cour rappelle que la mesure 2.7 du PGD de 2004 prévoyait déjà comme objectif la mise en place d'organismes de coordination dans les régions qui n'en disposaient pas encore. A ce jour, cet objectif n'est toujours pas atteint. Dans le cadre de la gestion de la TAS, la Cour estime qu'il peut s'agir de toute forme de collaboration intercommunale au sens de la LC (Ch. IXbis LC, « Collaboration intercommunale »).

### Exiger l'instauration d'un cadre administratif et juridique dans les périmètres comptant des communes adhérentes à la TAS

#### Constatation n°1

10/11 communes du **périmètre Oron-Lavaux** ont adhéré au système de la TAS. Ce périmètre n'est pourtant pas signataire de « la convention » :

- Il n'est pas doté d'un cadre administratif lui permettant de signer, en son nom et pour son compte, « la convention » et représenter ses communes dans le cadre de la gestion de la TAS.
- Il ne bénéficie pas des droits découlant de cette « convention » : il n'est pas représenté au sein des Organes du système et ne peut pas prendre part aux décisions importantes.
- Gedrel SA agit comme périmètre pour les 10 communes adhérentes du périmètre Oron-Lavaux. Cela implique pour Gedrel SA une charge supplémentaire et un risque d'erreur plus élevé, ces communes appartenant à une zone d'apport différente de la sienne (Satom SA versus TRIDEL SA).

Afin d'accéder au système, les communes du **périmètre Gedechablais** ont formalisé leur collaboration sous forme d'un contrat de droit administratif (art.107b, al. 1 LC). Chacune a signé une procuration en faveur des représentant-e-s de Gedechablais au sein des organes de la TAS.

- Ce périmètre ne dispose pas d'un budget de fonctionnement propre, alors même que le contrat de droit administratif le prévoit.
- Certaines factures adressées à Gedechablais et financées via les montants qu'il reçoit en *rétrocession* de la taxe au sac concernent non pas la gestion de la TAS mais l'ensemble des communes du périmètre. Les 11 communes adhérentes supportent alors les frais incombant à l'ensemble des 15 communes membres du périmètre.

#### Recommandation n°1

au DJES

Pour les périmètres ayant des communes impliquées dans le système de la TAS, le DJES doit :

- Dans le cadre de la révision de la LGD en cours, proposer les modifications nécessaires afin d'imposer aux périmètres une forme de collaboration au sens de l'art. 107a de la loi sur les communes, leur permettant notamment de s'engager en leur nom et d'être représentés au sein des organes mis en place pour la TAS.
- Puis imposer à chaque périmètre de disposer de son propre budget de fonctionnement, lui permettant notamment de distinguer entre les revenus/frais concernant l'activité de la TAS de ceux concernant la gestion du périmètre, garantissant ainsi une équité entre les communes du périmètre.

#### Position du DJES

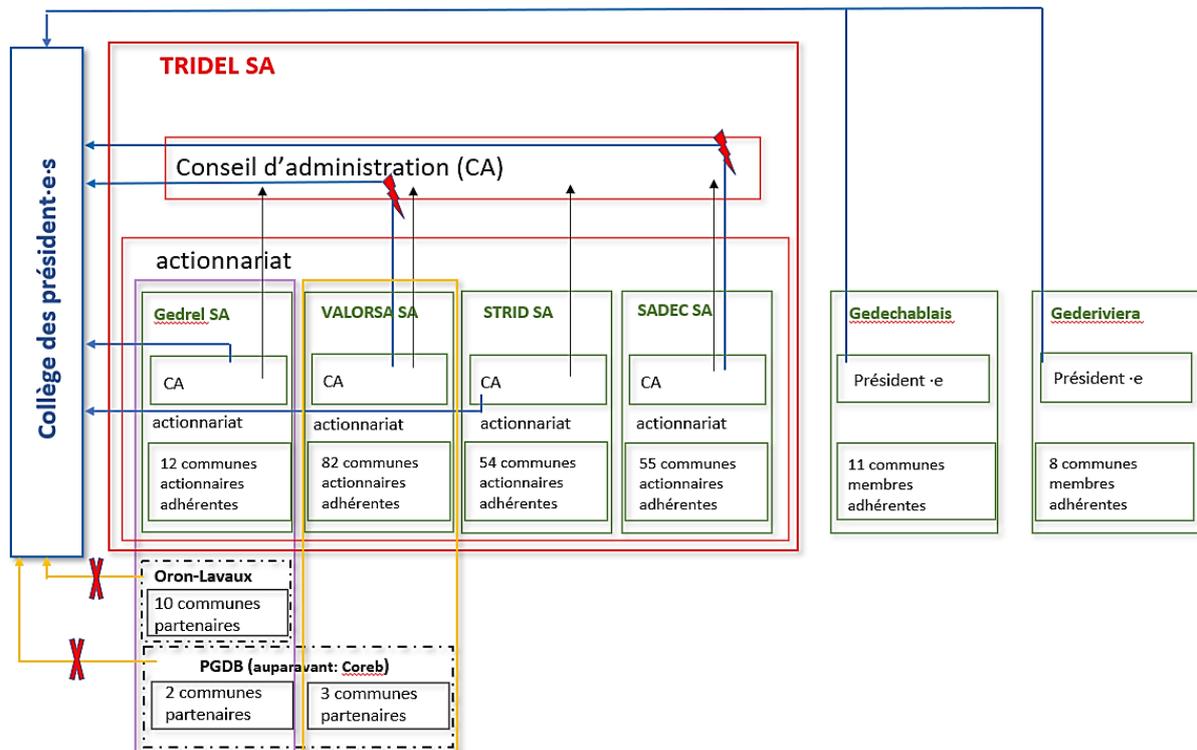
Acceptée  Refusée

## 2.1.2. Revoir la gouvernance du système de la TAS

Selon une analyse juridique établie en 2018 par un avocat mandaté par le Collège des président-e-s, « la convention » entre les six *périmètres signataires* instaure une société simple au sens des arts. 530 et suivants du Code des obligations (ci-après : CO). Cette « convention » inclut également le mandat de prestations de service confié à TRIDEL SA. En effet, il n'existe pas de contrat de prestations de service spécifique entre les *périmètres signataires* et TRIDEL SA pour toutes ces activités car TRIDEL SA est elle-même signataire de « la convention » qui définit ses missions.

TRIDEL SA a été créée en 1997 par les trois périmètres actionnaires Gedrel SA, VALORSA SA et STRID SA. En 2013, SADEC SA les a rejoint dans le capital-actions. TRIDEL SA est dès lors détenue par quatre des six *périmètres signataires* de « la convention » instituant la TAS. Les deux autres (Gedechablais et Gederiviera) ne font pas partie de l'actionnariat de TRIDEL SA, leurs communes membres étant actionnaires de Satom SA (l'actionnariat de Satom SA est réparti entre les communes de son périmètre d'activité et les cantons de Vaud et du Valais).

Figure 7 : Gouvernance du système de la TAS (situation fin 2023)



Légende :

- = Périmètres signataires
- = Périmètres non-signataires
- = Affiliation de communes partenaires à Gedrel SA
- = Affiliation de communes partenaires à VALORSA SA
- = Représentations au Collège des président -e-s
- = Autres représentations au CA de TRIDEL SA
- ⚡ = Double fonction au sein du Collège des président -e-s et de TRIDEL SA (mandataire)
- X = Lien inexistant

Source : Cour des comptes

## Une société simple sans personnalité juridique

La société simple est la forme la plus simple d'une société de personnes. Contrairement aux personnes morales, elle n'est pas dotée d'une personnalité juridique propre. Ayant mis en place une société simple entre les six *périmètres signataires* en vue de gérer le système de la TAS, ses représentant·e·s, soit le Collège des président·e·s, ne peuvent s'engager au nom et pour le compte du système. TRIDEL SA en représente alors la pièce maîtresse.

TRIDEL SA est une UVTD parmi d'autres auxquelles les communes amènent leurs ordures, mais agit comme adjudicateur dans le marché attribué au fabricant des *sacs taxés* (Petroplast AG). Elle encaisse également sur un compte bancaire ouvert à son nom le produit de la taxe, versé mensuellement par Petroplast AG et issu de la vente de ces sacs. Ainsi, ce sont près de CHF 33 millions en moyenne par année (2018-2022) qui transitent par TRIDEL SA à destination des *périmètres signataires* de « la convention ».

Dans les comptes annuels publiés de TRIDEL SA, l'état de la situation financière provenant de l'activité d'exploitation de l'UVTD est mélangé avec les actifs (trésorerie) et les passifs (créances résultant des montants dus aux périmètres) relevant de l'activité de la TAS. Bien que TRIDEL SA tienne une comptabilité distincte pour les activités relevant de la TAS, la Cour estime que cela manque pour le moins de transparence.

En outre, « la convention » précise à son art. 5.5 que « TRIDEL SA et les périmètres s'interdisent d'invoquer la compensation entre les paiements dus par TRIDEL SA aux périmètres en *rétrocession* de la taxe et les paiements dus par les périmètres à TRIDEL pour le traitement des déchets par l'UVTD TRIDEL SA ». Cette disposition visant à mitiger le risque de compensation ne serait pas nécessaire si le système de la TAS était dotée de la personnalité juridique lui permettant d'encaisser la taxe de manière autonome.

Enfin, en juin 2022, TRIDEL SA a adjudgé le marché pour la surveillance de la fraude dans l'ensemble des communes à COSEDEC. Dès 2023, les originaux des rapports de conformité pour chaque commune contrôlée sont adressés directement à TRIDEL SA. Pour la Cour, le destinataire de ces rapports de contrôle devrait être l'un des organes de la TAS et non une UVTD en particulier.

## Le système présente divers risques de conflits d'intérêts

Gedeckblais et Gederiviera ont rejoint les périmètres fondateurs (Gedrel SA, SADEC SA, VALORSA SA) dans le système de la TAS en 2014. Or ces deux périmètres ne font ni partie de la zone d'apport ni de l'actionariat de TRIDEL SA, et n'ont par conséquent pas de représentant·e·s au sein des organes dirigeants de cette société. Pour la Cour, il en résulte une asymétrie d'informations entre les périmètres actionnaires de TRIDEL SA, et les périmètres non-actionnaires.

De plus, le fait que TRIDEL SA agit à titre de mandataire de services pour la TAS génère des conflits d'intérêts. Chacun des quatre périmètres actionnaires de TRIDEL SA compte des administrateurs qui sont simultanément membres du CA de TRIDEL SA. Actuellement, les président·e·s des CA de SADEC SA et de VALORSA SA sont élu·e·s respectivement à la présidence et vice-présidence du CA de TRIDEL SA. A noter qu'en 2020, tou·te·s les président·e·s des CA des périmètres actionnaires de TRIDEL SA étaient représenté·e·s au CA de TRIDEL SA. Or pour la Cour, divers risques découlent de l'imbrication entre la gouvernance des *périmètres signataires* et celle de TRIDEL SA.

En effet, en raison de sa qualité de prestataire de service pour les *périmètres signataires*, TRIDEL SA siège au Collège des président·e·s avec voix consultative (art. 7.2 « convention »). Au surplus, TRIDEL SA n'a pas à se prononcer sur le prix de vente des *sacs taxés* (art. 3.1 « convention »), ni sur la marge pour les distributeurs des sacs (art. 3.2 « convention ») ni sur le principe de répartition de la taxe (art. 7.3 « convention »). Néanmoins, comme indiqué ci-dessus, plusieurs membres du Collège des président·e·s siègent simultanément au CA de TRIDEL SA. En conséquence, ni une abstention lors des votes, ni une voix purement consultative, ne sont en réalité praticables.

Par ailleurs, des personnes portant une double casquette peuvent être amenées à signer un même document à plusieurs titres : en tant que membre du Collège des président·e·s, représentant le système, et en tant que mandataire de ce dernier (TRIDEL SA).

L'Organe de contrôle a déploré la gouvernance du système de la TAS dans le cadre de ses rapports annuels en 2018, 2019 et 2020. Il estimait cette organisation inadéquate au vu des montants engagés et du nombre de communes participantes au système. Il recommandait la mise en place d'une structure assurant une meilleure gouvernance. Depuis 2021, la remarque ne figure plus dans les rapports annuels de l'Organe de contrôle, sans pour autant que la gouvernance n'ait changé. Cette évolution fait suite à une analyse juridique commandée par le Collège des président·e·s qui a conclu qu'il n'était pas nécessaire de créer une structure plus importante que la société simple créée par convention. Or l'auteur de cet avis de droit est l'un des signataires de « la convention ». Il a par ailleurs participé à sa rédaction en 2018.

## **Une confusion entre Interpérimètre et Collège des président·e·s**

« La convention » n'aborde pas l'organisation du Collège des président·e·s, comme la nomination d'une présidence, la rotation des postes ou l'attribution d'une voix prépondérante en cas d'égalité. Or, la Cour relève une confusion entre « Interpérimètre » et Collège des président·e·s : les règles fixées au sein de l'« Interpérimètre », commission réunissant les représentant·e·s des neuf périmètres vaudois, sont appliquées de manière informelle au Collège des président·e·s. De plus, et peut-être par souci pratique, les séances de l'« Interpérimètre » comprennent les séances du Collège des président·e·s. Il en résulte une confusion des rôles des uns et des autres, impactant le bon fonctionnement de l'organe décisionnel de la gestion harmonisée de la TAS.

Par exemple, les membres de l'« Interpérimètre » ont décidé début 2023 d'instaurer une présidence tournante d'au moins deux ans, reconductible, le poste devant prioritairement être proposé à l'un des *périmètres signataires* de « la convention ». Or si la présidence de l'« Interpérimètre » était attribuée à un·e représentant·e politique d'un des quatre périmètres non-signataires de « la convention », le Collège des président·e·s n'aurait plus de président·e. « La convention » ne prévoit pas non plus de secrétariat pour le Collège des président·e·s. Les éventuels points concernant la TAS sont actés dans les procès-verbaux de l'« Interpérimètre » tenu par COSEDEC. Les frais de secrétariat étant répartis selon le nombre d'habitant·e·s des neuf périmètres, les éventuels points ne concernant que la TAS sont pris en charge par des communes qui n'adhèrent pourtant pas au système.

## Le Collège des président·e·s ne se voit pas comme organe dirigeant

La gestion de la TAS repose sur le Collège des président·e·s, composé des président·e·s des six *périmètres signataires* de « la convention ». Or celui-ci n'a pas d'existence au sens juridique et selon lui n'a aucune compétence hormis celle qu'il s'est octroyé dans le cadre de ladite « convention » (décisions stratégiques, validation des comptes, pérennité du système, etc.). Selon ses membres, son rôle se limite à la coordination entre *périmètres signataires*.

Or la Cour estime que le Collège des président·e·s est l'organe à qui il incombe de diriger le système de la TAS. Ce sont les communes, en coordination avec les périmètres<sup>17</sup>, qui doivent « financer les coûts d'élimination des *déchets urbains* par le biais de taxes » (art. 30a, al. 1 LGD). Selon le droit privé ou la LC, plusieurs possibilités s'offrent à lui pour créer la personne morale pouvant assurer une gouvernance adéquate du système de la TAS. Au vu de ces constats, la Cour adresse une recommandation au Collège des président·e·s dont le but est la création d'une personne morale pour gérer la TAS. L'ensemble des communes participantes au système devraient y être représentées (cf. recommandation 1).

### Revoir la gouvernance du système de la TAS

#### Constatation n°2

Faute de personnalité juridique propre au système, TRIDEL SA joue un rôle de « superstructure » en gérant la TAS alors que 2 des 6 *périmètres signataires* de « la convention » (Gedechablais, Gederiviera) ne font pas partie de son actionnariat :

- TRIDEL SA encaisse la taxe brute (CHF 33 millions en moyenne sur 5 ans (2018-2022)) sur un compte bancaire ouvert à son nom.
- Les comptes annuels de TRIDEL SA comprennent des actifs et passifs relevant de l'activité de la taxe au sac.
- TRIDEL SA a mandaté COSEDEC pour la surveillance de la fraude dans l'ensemble des communes ayant adhéré au système de la TAS. Les rapports de conformité par commune sont adressés à TRIDEL SA.
- Certains membres du Collège des président·e·s siègent simultanément au CA de TRIDEL SA (risque de devoir signer un document à plusieurs titres). Or TRIDEL SA siège au Collège des président·e·s avec « voix consultative » (art. 7.2 « convention »).

*Conflit d'intérêts* : une analyse légale sur la forme juridique du Collège des président·e·s a été établie par l'un des signataires de « la convention » ayant participé à sa rédaction.

« La convention » n'est pas complète ni adaptée aux évolutions récentes :

- Les règles de fonctionnement du Collège des président·e·s (présidence, modalités organisationnelles) n'y sont pas fixées.
- Les frais de secrétariat du Collège des président·e·s de la TAS assuré par COSEDEC depuis 2023 sont pris en charge par l'ensemble des 9 périmètres du canton de Vaud.

<sup>17</sup> Les communes coordonnent leurs règles d'application et leurs activités liées à l'exécution de la loi, notamment dans le cadre des périmètres de gestion (art 12, al. 2 LGD).

<b>Recommandation n°2</b>	<b>au Collège des président-e-s</b>
<p>Créer une entité dotée de la personnalité juridique (pouvant signer et s'engager en son nom) en vue de gérer le système de la TAS :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cette entité doit être dirigée par des représentant-e-s de l'ensemble des communes adhérentes au système ou de chaque périmètre concerné.</li> <li>• Prévoir une répartition des tâches et des règles de fonctionnement qui évitent tout <i>conflit d'intérêts</i>, y compris les tâches de secrétariat du Collège des président-e-s et de la Cellule financière.</li> </ul>	
<b>Position du Collège des président-e-s</b>	<input type="checkbox"/> Acceptée <input checked="" type="checkbox"/> Refusée
<p>Justification (uniquement en cas de refus) :</p> <p>Comme indiqué lors de la première consultation, le Collège des président-e-s ne dispose pas des compétences pour accepter ou refuser cette décision. Pour rappel, son rôle se limite à la coordination entre les périmètres, les président-e-s des périmètres s'engagent à bien plaire au nom de leur entité respective.</p> <p>Le Collège des président-e-s réitère ainsi sa remarque précédente, renvoyant aux périmètres pour la mise en place d'un statut juridique de la TAS.</p>	
<b>Prise de position de la Cour des comptes (art. 17 RCComptes)</b>	
<p>Si le Collège des président-e-s « renvoie aux périmètres pour la mise en place d'un statut juridique de la TAS », la Cour des comptes tient à rappeler que ce Collège est composé des président-e-s des six périmètres qui sont signataires de la convention de collaboration pour la gestion harmonisée de la TAS. Tous les périmètres en question y sont donc représentés à leur plus haut niveau.</p> <p>Selon la Cour, le Collège des président-e-s est la seule délégation de ces périmètres compétente pour décider, le cas échéant, de revoir la gouvernance actuelle du système de la TAS. En effet, et selon l'article 7.2 de « la convention » que les président-e-s ont signée, « Le Collège des présidents a la compétence de prendre les décisions stratégiques, d'assurer la pérennité du système, de valider les comptes de la Cellule financière, de fixer le montant des acomptes à verser pour l'année suivante, de fixer le prix du sac dans la fourchette fixée à l'Annexe 1, d'assurer le lien des périmètres avec TRIDEL SA dans l'exécution de la présente convention, de décider en cas de litige. Il est compétent pour la communication du concept et pour le design du sac (...) ». Pour la Cour, le Collège des président-e-s est donc compétent pour prendre les décisions liées à la gouvernance du système.</p> <p>Enfin, la Cour relève que dans sa position officielle, TRIDEL SA (cf. ch. 5.6), mandatée en qualité de prestataire de services par les six périmètres signataires de « la convention », « salue la demande de constitution d'une personne morale chargée d'assurer le bon fonctionnement du système ». Selon elle, « [...] il est maintenant plus que temps qu'une structure adaptée voit le jour ». En ce sens, elle rejoint les remarques de l'Organe de contrôle qui estimait en 2018 déjà que l'organisation actuelle était inadéquate au vu des montants engagés et du nombre de communes participantes au système.</p>	

## 2.2. Simplifier le processus de rétrocession

Les chapitres 2.2.1 à 2.2.4 traitent du processus de *rétrocession* de la taxe issue de la vente des sacs « Trier c'est valoriser » aux communes bénéficiaires par l'intermédiaire de TRIDEL SA puis des six *périmètres signataires* de « la convention ». Ce processus est initié par l'établissement du *tonnage déterminant* (ch. 2.2.1) et le traitement d'éventuelles erreurs (ch. 2.2.2). La taxe versée mensuellement par Petroplast AG à TRIDEL SA (ch. 2.2.3) est ensuite répartie entre les périmètres qui la rétrocèdent aux communes (ch. 2.2.4), en fonction des tonnages respectifs de chacune des communes adhérentes au système.

### 2.2.1. Fiabiliser l'établissement du tonnage déterminant

« La convention » définit le *tonnage déterminant* comme le « tonnage des déchets incinérables contenus dans des sacs taxés » (art. 1 « convention »). En d'autres termes, il représente la somme de l'ensemble des tonnes d'ordures évacuées via les sacs « Trier c'est valoriser » exclusivement, collectées par chaque commune adhérente au système. Le *tonnage déterminant* constitue un paramètre indispensable au système : il permet de procéder à la *rétrocession* du revenu de la taxe aux communes.

La Cour relève toutefois que le système de la TAS implique une conversion de litres en tonnes. Cette conversion peut créer une distorsion entre la taxe payée par les usagers basée sur le volume (litres) de leurs déchets, et les recettes perçues par les communes, calculées en fonction du poids des déchets incinérés.

Les *périmètres signataires* sont responsables de communiquer trimestriellement à la Cellule financière le *tonnage déterminant* les concernant (art. 2 Annexe 3 « convention »). Ils doivent prendre les mesures nécessaires afin d'obtenir de « leurs » communes (actionnaires/membres ou « partenaires ») les informations requises (art. 7.6 « convention »). Dans ce cadre, ils doivent garantir l'exactitude des informations transmises (art. 5 Annexe 3 « convention »), afin que seul le tonnage des ordures contenues dans des *sacs taxés* soit pris en compte pour la répartition de la taxe. La Cellule financière communique ces chiffres à TRIDEL SA qui procède ensuite au versement des acomptes trimestriels, ainsi qu'à la *rétrocession* du solde final annuel aux six périmètres. Les périmètres distribuent enfin la taxe aux communes actionnaires/ membres ou « partenaires » (cf. ch. 2.2.4).

**Tableau 3 : Tonnage déterminant, par périmètre**

	Nombre de communes affiliées (à fin 2022)	Population des communes affiliées (données 2021)	Tonnage déterminant (Moyenne annuelle sur cinq ans (2018-2022), en tonnes)
Gedechablais	11	40'081	5'363
Gederiviera	8	69'510	8'634
Gedrel SA	24	226'925	28'260
SADEC SA	55	113'203	13'383
STRID SA	54	77'196	7'936
VALORSA SA	85	198'765	21'206
<b>Total</b>	<b>237</b>	<b>725'680</b>	<b>84'782</b>

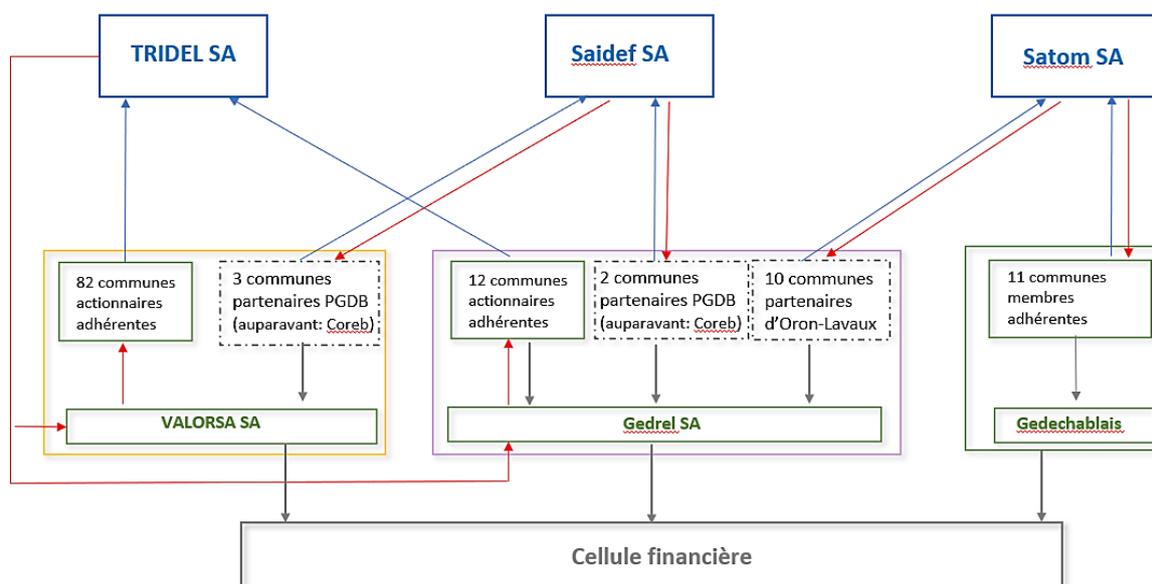
Source : Cour des comptes

Contrairement à celles qui ont opté pour une taxe au poids, les communes ayant choisi un système de taxe au sac ne disposent pas des données portant sur les quantités d'ordures produites par les ménages et les entreprises sises sur leur territoire. Pour établir le *tonnage déterminant*, ces communes et leurs périmètres sont dépendants des données des transporteurs, qui collectent les ordures pour les acheminer à l'UVTD de la zone d'apport. Le système de la TAS repose donc sur les données transmises par les transporteurs.

## Des modes d'organisation variables des UVTD

Les zones d'apport des communes sont définies dans le *PGD 2020*. Le tableau ci-dessous schématise l'organisation des trois UVTD TRIDEL SA, Saidef SA et Satom SA, auxquelles les communes des trois périmètres audités (VALORSA SA, Gedrel SA et Gedechablais) apportent leurs ordures :

**Figure 8 : Fonctionnement actuel de l'établissement du tonnage déterminant des périmètres audités (Gedechablais, Gedrel SA, VALORSA SA)**



Source : Cour des comptes

- = Apport DU incinérables
- = Facturation incinération
- = Annonce ou confirmation tonnage déterminant

**TRIDEL SA** : Les communes actionnaires de Gedrel SA et de VALORSA SA sont tenues d'acheminer leurs DU incinérables à l'UVTD TRIDEL SA. Cette dernière facture mensuellement les frais d'incinération à ses périmètres actionnaires (Gedrel SA, SADEC SA, STRID SA, VALORSA SA). Ces factures ne contiennent pas le détail par commune, ni par catégorie de déchets incinérés (ordures ménagères, déchets de voirie, déchets industriels banals, déchets encombrants, etc.).

**Satom SA** : Les communes membres de Gedechablais, de même que les communes appartenant au périmètre Oron-Lavaux sont sises dans la zone d'apport de l'UVTD Satom SA. Cette dernière facture les frais d'incinération directement aux communes sans que les périmètres ne reçoivent d'information.

**Saidef SA** : Les cinq communes du périmètre PGDB (auparavant : Coreb) adhérentes au système de la TAS, affiliées en tant que « partenaires » à Gedrel SA, respectivement VALORSA SA, se situent dans la zone d'apport de l'UVTD Saidef SA, qui facture elle aussi les frais d'incinération à ses communes actionnaires sans communiquer d'information aux périmètres.

## Un contrôle très variable réalisé par les périmètres

Les périmètres ne disposent donc pas des mêmes sources d'information pour l'ensemble des communes adhérentes au système, ni n'exercent les mêmes contrôles de conformité des données en vue de garantir l'exactitude du *tonnage déterminant* :

- VALORSA SA réconcilie les données sur les tonnes d'ordures telles qu'indiquées dans les factures d'incinération de TRIDEL SA avec les fiches de pesage des transporteurs mandatés par les communes. Ces deux sources d'information lui permettent de contrôler la cohérence des données. Elle exige des trois communes, appartenant au périmètre PGDB (auparavant : Coreb) pour lesquelles elle gère la *rétrocession*, les copies des factures afin de pouvoir effectuer ce contrôle et garantir l'exactitude des données.
- Gedrel SA, pour sa part, n'exige de ses communes actionnaires et « partenaires » que des confirmations trimestrielles, ainsi qu'un décompte annuel de leur *tonnage déterminant*. Si elle dispose de plusieurs sources d'information pour ses 12 communes actionnaires, il n'y en a qu'une seule pour les 12 communes « partenaires », soit les annonces venant de ces communes elles-mêmes.
- Gedechablais est informé mensuellement du *tonnage déterminant* par courriel de ses communes membres. Il ne requiert aucun justificatif (copies de factures d'incinération de Satom SA, factures ou fiches de pesage des transporteurs, etc.) ni ne demande de preuves que les communes ont elles-mêmes effectué des contrôles. La direction de Gedechablais estime que la responsabilité de corroborer les tonnages des transporteurs avec ceux de la Satom SA, puis de les annoncer correctement au périmètre incombe aux administrations communales.

En conclusion, aucun contrôle n'est possible sur le *tonnage déterminant* annoncé par les communes de Gedechablais et les communes « partenaires » de Gedrel SA. Cela entraîne un risque de *tonnage déterminant* erroné (cf. ch. 2.2.2) et par là des erreurs dans la clé de répartition de la *rétrocession*. La Cour émet donc une recommandation au Collège des président·e·s visant à fiabiliser le processus de *rétrocession*.

<b>Corroborer les sources d'information pour garantir l'exactitude du tonnage déterminant</b>	
<b>Constatation n°3</b>	
Chacun des périmètres a son propre processus d'établissement du <i>tonnage déterminant</i> , basé sur des sources d'information différentes. Ils ne procèdent pas aux mêmes contrôles permettant de garantir l'exactitude de ce tonnage. Des erreurs de tonnage, parfois significatives, impactent de manière récurrente la clé de répartition de la taxe.	
<b>Recommandation n°3</b>	<b>au Collège des président·e·s</b>
Afin de s'assurer de l'exactitude des données transmises :	
<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Exiger des communes adhérentes à la TAS qu'elles transmettent les copies des factures des UVTD et des transporteurs aux périmètres ;</li> <li>b. Exiger des périmètres qu'ils corroborent les données des UVTD avec celles des transporteurs.</li> </ul>	
<b>Position du Collège des président·e·s</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée

## 2.2.2. Mieux traiter les erreurs de tonnage

Le poids des déchets incinérables qui ne sont pas éliminés dans des *sacs taxés* ne doivent pas entrer dans le calcul du *tonnage déterminant* (cf. ch. 2.2.1). Il s'agit notamment :

- des ordures provenant d'entreprises ou d'administrations publiques, dont les frais d'élimination sont facturés séparément au producteur de déchets (p.ex. taxation au poids ou au volume par container) ;
- des déchets générés dans l'espace public (poubelles publiques, poubelles pour déjections canines, *littering*, etc.) ;
- des déchets de voirie (balayures, résidus de l'abrasion des revêtements routiers et des pneus, feuilles mortes, etc.).

Si une commune additionne le poids de tels déchets au tonnage des ordures contenues dans les *sacs taxés* « Trier c'est valoriser », cela génère des erreurs de tonnage et elle perçoit par conséquent des revenus indus (« trop perçu »).

A l'inverse, si une commune ne déclare pas l'intégralité des tonnes d'ordures évacuées via les *sacs taxés*, elle ne recevra pas la totalité de la *rétrocession* à laquelle elle a droit (« trop peu perçu »).

Lorsque des erreurs de tonnage sont détectées, la Cellule financière doit procéder à leur correction. Certaines erreurs s'avèrent parfois significatives : par exemple, une erreur de tonnage a été identifiée dans la commune d'Epalinges, qui a perçu plus de CHF 564'358 en trop sur les *rétrocessions* versées pour les années 2013 à 2015. L'erreur provenait d'une mauvaise déclaration, par le transporteur communal, de certains déchets incinérables non contenus dans les *sacs taxés*. La Cellule financière a convenu avec la commune d'un remboursement (effectué en 2018) de la somme due (CHF 336'832) aux autres périmètres. Les CHF 227'526 restants ont été retenus par Gedrel SA (dont dépend la commune d'Epalinges) sur les *rétrocessions* versées à Epalinges de 2018 à 2020. Ces importantes retenues sur les revenus de la TAS ont eu un impact significatif sur le taux de couverture des coûts d'élimination des DU de la commune d'Epalinges durant cette période (cf. ch. 3.6.1).

## Risque et traitement d'erreurs non suffisamment anticipés

Si « la convention » définit explicitement le terme de « fraude » (cf. ch. 1.2), ainsi que les contrôles nécessaires pour la détecter et les conséquences prévues en cas de dépassement de la marge de tolérance de 3%, elle ne traite pas suffisamment les erreurs de tonnage. « La convention » mentionne uniquement un délai de prescription de 5 ans à compter de la validation du décompte final faisant l'objet d'une erreur de tonnage (art. 7.3), sans expliquer la signification ou le traitement de telles erreurs. De plus, il n'existe pas de directive interne contenant l'ensemble des règles applicables en la matière. Seuls les procès-verbaux de la Cellule financière actent certains principes retenus pour traiter des erreurs détectées (monétarisation des erreurs de tonnage en francs, répartition des sommes restituées, etc.).

## Un traitement des erreurs très variable

Le traitement d'une erreur diffère en fonction du moment de son identification.

1. Si elle est détectée en cours d'année, une correction à la baisse (ou à la hausse) peut être intégrée dans le *tonnage déterminant* du prochain acompte (montant fixe pour toute l'année tel qu'approuvé par le Collège des président-e-s), permettant de corriger le « trop perçu » (ou le « trop peu perçu ») de la commune concernée. Ces corrections en cours d'année n'ont pas d'impact sur le système et sont régulièrement effectuées par la Cellule financière.
2. Le traitement des erreurs détectées après la clôture d'un exercice est plus complexe. En effet le montant par tonne rétrocedé, et par conséquent les revenus de la taxe pour chacune des 237 communes sont impactés par l'erreur. Si une commune a « trop perçu », elle doit rembourser le système. Pour déterminer la somme à rembourser, le poids des ordures pris en compte à tort doit être monétarisé en utilisant le montant par tonne indiqué dans le décompte final de l'année ou des années concernées par l'erreur. Ensuite, la Cellule financière doit répartir le remboursement sur tous les *périmètres signataires* en fonction de la clé de répartition basée sur le *tonnage déterminant* de l'année au cours de laquelle l'erreur a été détectée. Cette méthode est la plus efficace, même si elle ne tient pas compte de la clé de répartition d'origine. Si une commune a « trop peu perçu », une correction doit être effectuée dans le sens inverse via des retenues sur les prochaines *rétrocessions*.

La Cour constate que la répartition de ces remboursements sur l'ensemble des communes s'est pas harmonisée entre les différents périmètres audités.

Par exemple, Gedrel SA n'a pas pris en compte les correctifs d'erreurs de tonnage dans le calcul des *rétrocessions* versées à ses communes actionnaires et « partenaires ». Dans le cas d'Epalinges mentionné précédemment, la correction de CHF 227'526, n'a pas été redistribuée aux communes mais maintenue sur le compte courant de Gedrel SA. La direction de Gedrel SA s'engage à rectifier sa comptabilité en créant un fonds affecté aux correctifs de telles erreurs. De plus, les communes n'ont pas été informées des erreurs survenues.

D'autres périmètres non audités ont affecté les montants remboursés de la commune d'Epalinges à une réserve. VALORSA SA et Gedeckablais ont quant à eux rétrocedé ces montants à leurs communes actionnaires/membres et « partenaires » lors de l'exercice 2019.

En conclusion, chaque *périmètre signataire* a une politique différente s'agissant de la *rétrocession* aux communes des remboursements liés à des corrections d'erreurs de tonnage. Il en résulte une inégalité de traitement entre les communes, alors même qu'elles adhèrent toutes au même système de gestion harmonisée de la TAS. Pour la Cour, les pratiques de remboursements d'erreurs de tonnage aux communes devraient être harmonisées dans les périmètres. Dans ce cadre, la création au niveau des périmètres d'une réserve pour les remboursements d'erreurs ne permet pas de garantir l'équité entre les communes adhérentes à la TAS. En effet, seule une réserve instaurée au niveau du système dans son entier (cf. ch. 2.2.4) le permet.

## Pas d'inventaire des erreurs survenues

Il n'existe pas de liste récapitulative des erreurs ayant fait l'objet de corrections. Des informations sont dispersées dans les procès-verbaux de la Cellule financière, les décomptes finaux du système ou les décomptes des périmètres. Pour analyser le traitement des erreurs détectées, la Cour a dû croiser ces différentes sources pour retracer les corrections effectuées et les montants restitués aux communes. Pour elle, un inventaire des erreurs survenues, avec un descriptif et les modalités de corrections choisies, garantirait la transparence nécessaire.

## Des mauvaises déclarations de tonnages non traitées

La Cour relève avoir connaissance d'autres mauvaises déclarations de tonnages, non identifiées ou non corrigées par le système, résultant d'erreurs, d'incompréhensions du système ou de décisions « politiques » dans des communes auditées comme non auditées.

Par exemple, la commune de Forel (Lavaux) (commune auditée) possède des distributeurs de sacs jaunes pour déjections canines avec l'indication suivante : « Les sacs à crottes de chien doivent être déposés dans les containers à ordures ménagères ».

**Figure 9 : Distributeur de sacs pour déjections canines dans la commune de Forel (Lavaux)**

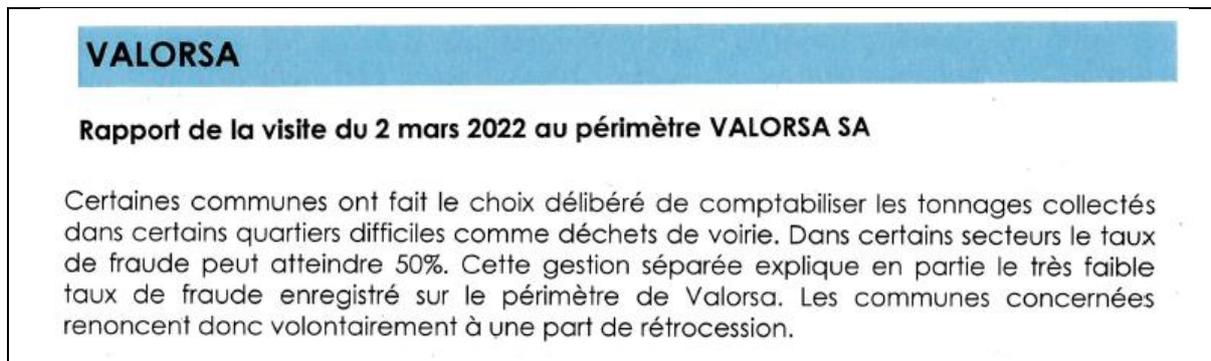


Source : Cour des comptes (avril 2024)

Ainsi, sans que les crottes de chien soient évacuées dans des *sacs taxés* « Trier c'est valoriser », Forel (Lavaux) reçoit la *rétrocession* en fonction du poids des sacs jaunes déposés dans les bennes à ordures ménagères.

Un autre exemple qui concerne plusieurs communes du périmètre VALORSA SA (non auditées) :

**Figure 10 : Extrait du rapport de l'Organe de contrôle 2021**



Source : Rapport 2021 de l'Organe de contrôle de la taxe au sac

Il s'agit de communes qui peinent à faire respecter le règlement sur la gestion des déchets. En lieu et place d'appliquer les pénalités et sanctions prévues par le protocole de surveillance du taux de fraude (Annexe 6, « convention »), le poids des ordures collectées dans des sacs non taxés est estimé et n'est pas annoncé en vue de l'établissement du *tonnage déterminant*. Il en résulte une inégalité de traitement non seulement vis-à-vis des citoyen-ne-s qui utilisent des *sacs taxés*, mais également vis-à-vis des communes qui respectent les règles fixées pour la mise en œuvre du système de la TAS.

La Cour recommande au Collège des président-e-s d'améliorer le traitement des erreurs de tonnage pour soutenir d'éventuelles décisions d'adaptations du système ou prises de mesures (formations ou sensibilisation des transporteurs communaux, du personnel communal, de la population, etc.).

<b>Mieux traiter les erreurs de tonnage</b>	
<b>Constatation n°4</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plusieurs principes informels ou consignés dans des procès-verbaux de la Cellule financière règlent le traitement d'erreurs de tonnage.</li> <li>• Les corrections d'erreurs sont effectuées au niveau de la Cellule financière pour les six périmètres puis au niveau des périmètres pour chaque commune. Cela multiplie à la fois les ressources nécessaires et les risques d'erreurs et d'inégalités de traitement.</li> <li>• Il n'existe pas de liste récapitulative des erreurs ayant fait l'objet de corrections.</li> </ul>	
<b>Recommandation n°4</b>	<b>au Collège des président-e-s</b>
Formaliser le traitement d'erreurs de tonnage dans un document liant les parties à des fins de transparence : <ol style="list-style-type: none"> <li>Clarifier les règles de traitement dans une directive interne.</li> <li>Lister l'ensemble des erreurs de tonnage survenues, avec un descriptif pour chaque erreur.</li> <li>Communiquer à toutes les communes les erreurs de tonnage ayant fait l'objet d'une correction rétroactive.</li> </ol>	
<b>Position du Collège des président-e-s</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée

## 2.2.3. Contrôler le montant de la taxe brute rétrocedée

Avec le *tonnage déterminant* (cf. ch. 2.2.1), le montant de la taxe brute issue de la vente des sacs « Trier, c'est valoriser » constitue le deuxième paramètre qui détermine les revenus rétrocedés aux communes.

Le Collège des président·e·s a mandaté TRIDEL SA pour le suivi des relations avec le fabricant des sacs taxés (art. 5.1 « convention »). Ainsi, TRIDEL SA a procédé à l'appel d'offres puis a adjugé le marché à Petroplast AG pour un contrat d'une durée de cinq ans (2018-2022). Un nouveau marché a été attribué à la même société en 2022 pour les cinq ans suivants (2023-2027). Par le contrat qui la lie, Petroplast AG est chargée de produire, de stocker et de commercialiser les sacs (fabriqués en Allemagne), ainsi que d'encaisser le prix de vente et de rétroceder le montant de la taxe brute à TRIDEL SA. « La convention » définit la « taxe brute » comme étant le prix de vente des sacs à ordures aux particuliers, sous déduction de la marge des distributeurs, des frais de fabrication et de logistique du fabricant et de la TVA.

Afin de pouvoir encaisser mensuellement cette taxe brute, TRIDEL SA a ouvert un compte bancaire dédié et doit tenir une comptabilité distincte pour toutes les activités relatives à la TAS (art. 5.4 « convention »). Pour la période auditée, Petroplast AG a versé à TRIDEL SA les montants suivants :

**Tableau 4 : Taxe brute encaissée par TRIDEL SA pour les exercices 2018 à 2022**

	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Taxe brute (CHF, TTC)</b>	30'795'187	32'071'702	33'549'146	34'194'601	32'292'067

Source : Décompte final annuel de la répartition de la taxe encaissée, Cellule financière, 2018 à 2022

Selon le contrat signé entre TRIDEL SA et Petroplast AG, cette dernière doit tenir une comptabilité séparée et informatisée de la taxe au sac et assurer une totale transparence administrative et comptable vis-à-vis de TRIDEL SA. Elle est tenue d'établir et de lui remettre, à la fin de chaque mois, une statistique des livraisons effectuées aux distributeurs, ainsi qu'un décompte de ses versements. En outre, chaque année, Petroplast AG doit produire et lui remettre un rapport comptable de la TAS.

TRIDEL SA est chargée du suivi des statistiques de vente ainsi que du contrôle des comptes du fabricant en relation avec l'encaissement du prix de vente et la *rétrocession* de la taxe brute (art. 5.1 « convention »).

### Une relation avec le fabricant des sacs basée sur la confiance

TRIDEL SA effectue divers contrôles sur la *rétrocession* mensuelle de la taxe brute reçue de Petroplast AG. Elle s'assure notamment que les statistiques de livraison correspondent aux décomptes des taxes, que les prix des sacs vendus sont conformes aux documents contractuels et que les paiements sont conformes aux décomptes des taxes. Cependant, ces contrôles reposent uniquement sur des documents émanant de Petroplast AG. Ils ne fournissent donc aucune assurance sur l'exactitude des décomptes.

Ainsi, TRIDEL SA n'a jamais consulté les documents de livraison, ni la comptabilité séparée de la taxe au sac de Petroplast AG, alors qu'elle en a la possibilité selon les dispositions des contrats (périodes 2018-2022 et 2023-2027) qui lient ces deux sociétés. En outre, le premier contrat (2018-2022) prévoyait la possibilité pour TRIDEL SA d'auditer les flux de production, de facturation et de paiements de Petroplast AG, mais elle ne l'a jamais fait. La Cour regrette d'ailleurs que cette disposition a été retirée du contrat signé entre TRIDEL SA et Petroplast AG pour la période 2023-2027.

De telles vérifications permettraient de vérifier la traçabilité et le suivi des commandes des sacs tout comme les contrôles mis en place par Petroplast AG pour s'assurer notamment de la bonne tenue des statistiques de livraison. Par ailleurs, la Cour constate que les rapports comptables annuels de Petroplast AG portant sur les paiements de la taxe ne sont pas attestés par son organe de révision. TRIDEL SA ne connaît pas le type de contrôle (ordinaire/restreint) auquel les comptes annuels de Petroplast AG sont soumis.

Alors que le contrôle restreint représente une révision minimum, un contrôle ordinaire tient compte de nombreux aspects et peut apporter une plus-value aux parties prenantes<sup>18</sup>, notamment en lien avec la vérification de l'existence du système de contrôle interne par un tiers indépendant et des recommandations d'améliorations. S'il s'avère que Petroplast AG n'est soumis qu'à un contrôle restreint, TRIDEL SA devrait renforcer ses propres contrôles.

Pour la Cour, TRIDEL SA ne gère pas suffisamment le risque d'une *rétrocession* incorrecte de la taxe brute (par erreur ou volontaire). Elle émet donc une recommandation au Collège des président·e·s visant à mieux contrôler le montant de la taxe brute rétrocédée par le fabricant, tel que prévu dans « la convention » (art. 5.1). Outre la consultation de pièces justificatives auprès de Petroplast AG, ses statistiques de vente pourraient également ponctuellement être confrontées aux quantités achetées par un échantillon de distributeurs.

### Contrôler les comptes du fabricant en relation avec la rétrocession de la taxe brute

#### Constatation n°5

TRIDEL SA procède à divers contrôles au sujet de la *rétrocession* mensuelle de la taxe brute, basés sur des documents remis par Petroplast AG, mais aucun contrôle ne vise à s'assurer que ces documents sont exacts :

- Elle n'obtient pas de confirmation écrite de Petroplast AG, attestée par son organe de révision, portant sur les *rétrocessions* de la période écoulée.
- Elle n'a jamais consulté les documents de livraison, les pièces comptables et la comptabilité séparée de la taxe au sac de Petroplast AG (prévu à l'art. 15 du contrat Petroplast 2018-2022, repris dans le contrat de 2023-2027).
- Elle n'a jamais audité les flux de production, de facturation et de paiements de Petroplast AG (prévu à l'art. 4 du contrat 2018-2022 entre TRIDEL SA et Petroplast AG, retiré de la version de 2023-2027).
- Elle ne connaît pas le type de contrôle (ordinaire/restreint) auquel les comptes annuels de Petroplast AG sont soumis.

<sup>18</sup> Articles 727 et suivants du CO

Recommandation n°5	au Collège des président·e·s
<p>Contrôler les comptes du fabricant en relation avec l'encaissement du prix de vente et la rétrocession de la taxe brute :</p> <p>a. Obtenir des confirmations écrites du fabricant, attestées par son organe de révision, portant sur les <i>rétrocessions</i> de l'année écoulée.</p> <p>b. Mettre en place des contrôles ponctuels (consultation de la comptabilité séparée de Petroplast AG, corroboration des statistiques de vente de Petroplast AG avec les quantités achetées selon une sélection de points de vente, etc.).</p>	
Position du Collège des président·e·s	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée

## 2.2.4. Harmoniser la rétrocession de la taxe aux communes

Afin de pouvoir adhérer au système de la TAS, les communes doivent adopter un règlement sur la gestion des déchets prévoyant une taxe sur les sacs à ordures dont les montants maximums doivent correspondre à ceux prévus par « la convention » (cf. ch. 2.3). En signant « l'accord périmètre-communes », chaque commune délègue aux organes du système et ses mandataires (cf. ch.1.2) l'ensemble des tâches relatives à la TAS, soit la fabrication, la distribution et la vente des *sacs taxés* de même que l'encaissement de la taxe. Si TRIDEL SA procède à la *rétrocession* de la taxe aux *périmètres signataires*, ces derniers sont responsables de la répartition plus fine entre les communes (actionnaires/membres ou « partenaires »).

Les acomptes versés trimestriellement aux périmètres sont calculés sur la base du *tonnage déterminant* du trimestre concerné et du montant par tonne fixé annuellement par le Collège des président·e·s (CHF (HT) 330 à 340 pour la période auditée). Le solde de la taxe brute, résultant du bouclage annuel des comptes relatifs à l'activité de la TAS, est réparti entre les périmètres lors du décompte final selon les principes suivants :

**Tableau 5 : Principes de répartition de la taxe lors du décompte final**

	Taxe brute (cf. ch. 2.2.3)
-	Frais communs (cf. ci-dessous)
=	Taxe nette
-	Montants versés lors des acomptes trimestriels (cf. ci-dessus)
=	Solde à répartir
/	<i>Tonnage déterminant</i> de l'année concernée (cf. ch. 2.2.1)
=	Solde de la taxe nette à rétrocéder par tonne (décompte final)

Source : Cour des comptes

### Frais communs

Les frais communs (art. 3 Annexe 3 « convention ») sont constitués de tous les frais inhérents à la gestion du système, soit notamment de la rémunération de TRIDEL SA pour les prestations réalisées, des coûts de l'Organe de contrôle (cf. ch. 2.4) ainsi que de divers frais administratifs.

### Montant de la taxe nette à rétrocéder par tonne

Afin de permettre au Collège des président·e·s de fixer le montant des acomptes de l'exercice suivant, la Cellule financière calcule la taxe nette par tonne en fonction des chiffres de l'année écoulée. Ce montant s'applique à toutes les communes affiliées au système, sous réserve des *frais internes* de chaque périmètre (art. 4 Annexe 3 « convention ») :

**Tableau 6 : Montant de la taxe nette par tonne**

		Moyenne annuelle sur cinq ans (2018-2022), en CHF (TTC)
	Taxe brute, par tonne	384.20
-	Frais communs, par tonne	0.60
=	Taxe nette, par tonne	383.60

Source : Cour des comptes

### Les coûts effectifs de la gestion du système de la TAS

La somme des frais communs ainsi que des *frais internes*, prélevés individuellement par chacun des six *périmètres signataires*, représente le coût du système. La Cour a estimé ce coût :

**Tableau 7 : Coût du système**

		Moyenne annuelle sur cinq ans (2018-2022), en CHF (TTC)
	Frais communs	48'463
	<i>Frais internes</i> (addition des six périmètres)	149'195
	<b>Coût du système (valeur absolue)</b>	<b>197'658</b>
	Taxe brute	32'580'541
	<b>Coût du système (valeur relative)</b>	<b>0.6%</b>

Source : Cour des comptes

A noter que suivant les périmètres, s'ajoutent les frais liés aux tâches exécutées par les communes elles-mêmes, faisant alors partie des coûts d'élimination des ordures dont elles doivent assurer le financement, par exemple :

- établissement des confirmations trimestrielles sur le *tonnage déterminant* qu'exige Gedrel SA de ses communes adhérentes au système (cf. ch. 2.2.1) ;
- surveillance de la fraude déléguée par Gedechablais à ses communes adhérentes jusqu'à fin 2022 (dès 2023 : externalisation à COSEDEC).

### Des frais internes variables

Chacun des *périmètres signataires* peut percevoir un montant destiné à couvrir ses frais de gestion concernant la TAS. Ces *frais internes* sont déduits de la taxe nette. Cette manière de procéder a pour but de garantir que les frais de gestion de la TAS sont imputés aux communes adhérentes au système exclusivement (actionnaires/membres et « partenaires »).

L'art. 3 de l'annexe 3 de « la convention » stipule que les périmètres s'engagent à assurer une égalité de traitement entre communes, quelle que soit leur taille ou leur situation géographique. Or, la Cour constate que le système de la TAS ne garantit pas la *rétrocession* d'un montant par tonne d'ordures identique, alors que les communes perçoivent la même taxe à la quantité fixée dans leurs règlements communaux, soit la taxe sur les sacs à ordures « Trier c'est valoriser ».

En effet, les montants des *frais internes* prélevés, en CHF par tonne, varient d'un périmètre à l'autre :

**Tableau 8 : Frais internes, par périmètre audité**

CHF (TTC) par tonne, moyenne sur 5 ans (2018-2022)	Gedechablais	Gedrel SA	VALORSA SA
Taxe nette, par tonne (cf. tableau 6)	383.6	383.6	383.6
<i>Frais internes</i>	1.4	0.3	3.8
Taxe rétrocédée aux communes	382.2	383.3	379.8

Source : Cour des comptes

- VALORSA SA retient un forfait de CHF (TTC) 3.8 par tonneau titre des *frais internes* lors du versement du solde final à ses communes actionnaires et « partenaires ». Cela représente au total près de CHF (TTC) 80'000 en moyenne par année (2018-2022) ;
- Gedechablais prélève le montant nécessaire à la couverture des frais de gestion de la TAS, soit près de CHF 7'500 en moyenne par année sur la période auditée (CHF 1.4 par tonne).
- Gedrel SA procède de la même manière en prélevant près de CHF (TTC) 8'500 en moyenne par année (2018-2022), soit CHF (TTC) 0.3 par tonne.

La recommandation 3 « Corroborer les sources d'information pour garantir l'exactitude du *tonnage déterminant* » (cf. ch. 2.2.1) vise à atténuer ces différences.

## La création de réserves à la libre appréciation des périmètres

Actuellement, les périmètres sont libres de verser à leurs communes (actionnaires/membres, ou « partenaires ») l'entier du montant de l'acompte (en CHF par tonne) ou de créer des réserves.

En effet, le Collège des président-e-s a décidé en 2019 de ne pas constituer un fonds de réserve global (chez TRIDEL SA), mais de laisser le choix à chaque périmètre de s'organiser. La Cour constate que les trois périmètres audités n'ont pas constitué de réserves prélevées sur les revenus annuels de la taxe pendant la période 2018-2022, bien qu'ils aient la possibilité de le faire.

Si une réserve a pour but d'amortir d'éventuelles fluctuations au niveau des *tonnages déterminants* ou de la taxe brute, de gérer des corrections dues à des erreurs de tonnage (cf. ch.2.2.2) ou encore de rembourser la taxe payée par les distributeurs en cas d'arrêt du système de la TAS, elle doit être créée au niveau du système et s'appliquer de manière identique à l'ensemble des communes adhérentes. Pour la Cour, un périmètre ne devrait pas constituer ses propres réserves car cela engendre une inégalité de traitement entre les communes de périmètres différents.

La Cour émet une recommandation au Collège des président-e-s visant à s'assurer que chaque commune adhérente puisse bénéficier d'un montant par tonne d'ordures identique, quel que soit son appartenance à l'un ou à l'autre des périmètres.

<b>Rétrocéder un montant par tonne identique à toutes les communes</b>	
<b>Constatation n°6</b>	
Les communes adhérentes au système perçoivent selon leurs règlements communaux une taxe à la quantité identique, soit celle de la TAS. Elles ne se voient toutefois pas rétrocéder un montant à la tonne identique :	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Les périmètres sont libres de verser aux communes le montant de l'acompte (en CHF par tonne) décidé par le Collège des président·e·s ou de créer des réserves.</li><li>• Les montants des <i>frais internes</i> prélevés, en CHF par tonne, varient d'un périmètre à l'autre. Ils dépendent essentiellement du fonctionnement de chaque périmètre.</li></ul>	
<b>Recommandation n°6</b>	<b>au Collège des président·e·s</b>
S'assurer que chaque commune affiliée au système se voit rétrocéder un montant identique par tonne d'ordures incinérables contenue dans des <i>sacs taxés</i> :	
<ul style="list-style-type: none"><li>• en évitant la création de réserves en vue de la gestion de la TAS au niveau de chaque périmètre ;</li><li>• en unifiant les <i>frais internes</i> prélevés pour la gestion de la TAS par chaque périmètre.</li></ul>	
<b>Position du Collège des président·e·s</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée

## 2.3. Analyser régulièrement le prix des sacs taxés

Le Collège des président-e-s est habilité à fixer le prix de vente des sacs à ordures taxés. Il a la liberté d'adapter ce prix en tout temps par une décision prise à l'unanimité, dans la fourchette fixée à l'annexe 1 de « la convention », comme représenté dans le tableau ci-dessous :

**Tableau 9 : Prix de vente des sacs taxés**

Contenance	Pièces par emballage	Prix unitaire (CHF, TTC)		Prix de l'emballage (CHF, TTC)	
		Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
17 litres	10	1.00	1.25	10.00	12.50
35 litres	10	1.95	2.50	19.50	25.00
60 litres	10	3.80	4.75	38.00	47.50
110 litres	5	6.00	7.50	30.00	37.50

Source : convention de collaboration pour la gestion harmonisée de la taxe au sac, Annexe 1

Le prix de vente des sacs englobe la taxe brute (cf. ch. 2.2.3), les frais de production et de logistique incombant au fabricant des *sacs taxés* (Petroplast AG), une marge sur la vente des sacs prélevée par les distributeurs ainsi que la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après : TVA).

### Les critères du calcul des taxes à la quantité

Selon l'OFEV, la taxe à la quantité est perçue pour couvrir les coûts d'élimination d'une catégorie de DU (p.ex. ordures, déchets encombrants). Ainsi, la taxe sur les ordures devrait couvrir l'intégralité des coûts résultant de leur collecte, transport et incinération<sup>19</sup>.

La taxe à la quantité répond aux exigences d'un financement selon le *principe de causalité* et son montant doit respecter certains critères :

- Il doit amener le détenteur à prendre conscience du coût que représente l'élimination des déchets et à modifier son comportement vers un meilleur respect de l'environnement. Cette fonction incitative a notamment pour but de réduire la production de déchets destinés à l'incinération<sup>20</sup>.
- Il faut néanmoins veiller à réduire au minimum les effets secondaires de la taxe, comme l'élimination illégale de déchets, le mélange des déchets collectés séparément<sup>21</sup> ou encore les iniquités sociales que des contributions causales peuvent entraîner.

Ainsi, un tarif de la taxe à la quantité trop bas prêterait son efficacité en matière de réduction des ordures, alors qu'un tarif trop élevé pourrait avoir comme conséquence des comportements indésirables.

### Pas d'évaluation récente

La seule modification du prix des sacs « Trier c'est valoriser » qui a eu lieu depuis l'introduction du système de la TAS en 2013 est l'abaissement du prix du sac de 35 litres de CHF 2.00 à CHF 1.95 le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

<sup>19</sup> Financement de l'élimination des DU, aide à l'exécution, OFEV (2018), p.42 et 46

<sup>20</sup> Notice cantonale sur le financement de la gestion des DU, DGE, juin 2022, p.9

<sup>21</sup> Financement de l'élimination des DU, aide à l'exécution, OFEV (2018), p.42

Cette modification est due à l'entrée dans le système du périmètre STRID SA, qui a décidé d'abandonner son propre système local de taxe au sac à condition que les prix de vente du sac régional soient alignés sur ceux de leurs anciens sacs.

Si le prix de vente des sacs ainsi que la marge pour les distributeurs sont fixes, tel n'est pas le cas des frais de fabrication et de logistique. Il en résulte que la taxe brute encaissée par TRIDEL SA dépend de l'évolution des coûts de production et de la TVA (dont le taux a été relevé de 7.7% à 8.1% au 1<sup>er</sup> janvier 2024). Tous ces facteurs impactent les montants rétrocédés aux communes.

Contrairement aux communes qui ont adopté un système de taxe au poids ou qui ont mis sur pied leur propre système de sac taxé (sac local), celles qui adhèrent au système de la TAS ne peuvent pas faire varier le prix du sac individuellement. La couverture des coûts effectifs (art. 32a *LPE* et art. 30a *LGD*) qu'elles doivent atteindre, ne peut donc être garantie qu'en ajustant le montant des taxes de base.

Or si le Collège des président-e-s est compétent pour fixer le prix du *sac taxé*, il ne dispose pas d'informations sur les coûts communaux qu'engendre l'élimination des ordures. Par conséquent, il n'est pas en mesure d'analyser si le revenu issu de la taxe au sac rétrocédé aux communes leur permet de couvrir les coûts d'élimination des ordures qu'elles collectent ou si le prix des sacs doit être adapté.

Plus globalement, la Cour relève qu'une analyse de la couverture des coûts d'élimination des ordures par la TAS pourrait mettre en lumière des différences manifestes entre communes.

En effet, alors que le système est censé garantir une *rétrocession* par tonne identique pour chaque commune (cf. ch. 2.2.4), les tarifs d'incinération des ordures varient considérablement d'une UVTD à l'autre, sans que les communes n'aient le choix, les zones d'apport étant fixées dans le *PGD* (cf. ch. 3.6.3).

La Cour émet donc une recommandation à destination du Collège des président-e-s afin que ce dernier évalue le prix du sac en tenant compte des critères du calcul de la taxe sur les ordures, et notamment la couverture des coûts.

Analyser régulièrement l'adéquation du prix des sacs taxés	
<b>Constatation n°7</b>	
Le Collège des président·e·s n'évalue pas régulièrement si le niveau du prix du sac est adéquat en fonction des critères du calcul de la taxe à la quantité :	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il ne dispose pas d'informations sur les coûts qu'engendre l'élimination des ordures dans les communes adhérentes au système de la TAS.</li> <li>• Il n'analyse pas le taux de couverture des coûts variables d'élimination des ordures par la taxe au sac rétrocédée aux communes.</li> </ul>	
<b>Recommandation n°7</b>	<b>au Collège des président·e·s</b>
Pour établir le prix du sac en fonction de l'ensemble des critères du calcul de la taxe à la quantité, requérir des communes des analyses périodiques (3-5 ans) sur la couverture des coûts variables de l'élimination des ordures par les recettes de la taxe au sac.	
<b>Position du Collège des président·e·s</b>	<input type="checkbox"/> Acceptée <input checked="" type="checkbox"/> Refusée
Justification (uniquement en cas de refus) :	
<p>Le Collège des président·e·s comprend bien cette proposition d'un point de vue théorique. D'un point de vue pratique, il y a aura cependant 237 taux de couverture différents avec de grosses variations d'une commune à l'autre (probablement oscillant entre 20 et 60%). Comment faire alors pour déterminer le « juste prix » du sac taxé ?</p> <p>Dans un système comprenant autant de communes, il ne sera pas possible de fixer un prix qui permette à toutes les communes d'atteindre le taux de couverture de 40% requis par la LGD. De ce fait, ce n'est pas au Collège des président·e·s de veiller au respect du taux de couverture, mais bien aux communes elles-mêmes (et, dans un deuxième temps, à la DGE), comme cela est expliqué dans le rapport d'audit, au chapitre intitulé « Une surveillance lacunaire ». Si les communes n'arrivent pas aux taux de 40% avec les revenus de la taxe au sac, alors elles doivent introduire une nouvelle taxe proportionnelle, par exemple sur les encombrants ou les biodéchets, comme le préconisent l'OFEV et la DGE.</p>	
<b>Prise de position de la Cour des comptes (art. 17 RComptes)</b>	
<p>Cette recommandation ne concerne pas le taux de couverture des coûts d'élimination des DU de 40% fixé à l'art. 30a, al. 2 LGD, et qui doit être atteint par les recettes de l'ensemble des taxes à la quantité perçues par une commune. La taxe au sac constitue l'une de ces taxes à la quantité qu'une commune peut adopter. Une taxe à la quantité doit couvrir les coûts d'élimination variables d'une catégorie de déchets déterminée.</p> <p>Dans le cadre du système de la TAS, la taxe au sac doit couvrir l'intégralité des coûts communaux résultant de la collecte, du transport et de l'incinération des ordures (cf. financement de l'élimination des DU, aide à l'exécution, OFEV, 2018, p. 42).</p>	

## 2.4. Assurer une surveillance indépendante et suffisante

Le système de la TAS est doté d'un Organe de contrôle institué par l'art. 8 de « la convention », qui a la compétence de contrôler l'intégralité du système et des flux financiers dans les différentes instances impliquées, soit :

- les flux financiers en lien avec les activités du fabricant des *sacs taxés* ;
- la comptabilité de TRIDEL SA en lien avec toutes les activités relatives à la gestion de la TAS ;
- les activités et décisions du Collège des président·e·s ;
- la comptabilité et les activités de la Cellule financière ;
- la comptabilité et les activités de chaque *périmètre signataire* relatifs à la gestion de la TAS ;
- la répartition de la taxe aux communes adhérentes au système.

Or, faute de personnalité juridique propre au système de la TAS, il n'y a aucune obligation légale (selon le CO ou la LC) de réviser les comptes de ce dernier.

L'Organe de contrôle est composé d'un·e représentant·e et d'un·e suppléant·e nommé·e·s par chacun des six *périmètres signataires* ainsi que d'un·e représentant·e de l'organe de révision de TRIDEL SA. Il désigne un·e président·e en son sein. Alors que l'ancienne convention de 2013 prévoyait deux représentant·e·s par *périmètre signataire*, « la convention » actuelle mentionne que le/la suppléant·e ne siège qu'en l'absence du /de la représentant·e officiel·le. En réalité, l'Organe de contrôle continue toutefois à siéger avec l'ensemble des membres désignés.

L'Organe de contrôle établit son propre programme de travail. Il mandate<sup>22</sup> l'organe de révision de TRIDEL SA pour un certain nombre de vérifications, alors que ce dernier compte un représentant au sein de l'Organe de contrôle. L'Organe de contrôle établit annuellement un rapport à l'attention des communes adhérentes au système contenant des recommandations à l'intention du Collège des président·e·s et des *périmètres signataires*. Ce rapport est présenté aux assemblées générales ordinaires ou aux réunions annuelles des *périmètres signataires* mais n'est pas transmis à l'ensemble des communes « partenaires ».

Chacun des six *périmètres signataires* touche CHF 3'500 pour la rétribution des membres de l'Organe de contrôle. Ainsi une somme de CHF 21'000 est retenue de la taxe brute au moment du versement du solde final au titre de frais communs (cf. ch. 2.2.4). Chaque périmètre décide de la finalité de ces indemnités : soit elles sont reversées aux communes desquelles sont issus les membres de l'Organe de contrôle, soit elles font partie des montants rétrocédés à l'ensemble des communes adhérentes dudit périmètre, soit elles sont versées directement aux représentant·e·s des périmètres sous forme de vacations.

---

<sup>22</sup> Mandat en conformité avec la norme d'audit suisse 920 « Examen d'informations financières sur la base de procédures convenues »

## L'indépendance de l'Organe de contrôle n'est pas garantie

L'annexe 4 de « la convention », qui porte sur la composition et le fonctionnement de l'Organe de contrôle, précise que les représentant·e·s nommé·e·s par les *périmètres signataires* ne peuvent avoir de fonction dirigeante au sein de leur périmètre. « La convention » ne traite toutefois pas du risque de *conflit d'intérêts* pouvant être généré par l'exercice d'une fonction dirigeante à TRIDEL SA, engagé comme mandataire de services pour le système.

En plus de ses autres rôles dans le système, TRIDEL SA agit comme prestataire de services pour l'Organe de contrôle. En effet, elle assure le secrétariat de l'Organe de contrôle (rédaction des procès-verbaux, organisation des convocations, etc.) En outre, le programme de travail, les rapports de visite, les observations ainsi que les rapports annuels de l'Organe de contrôle sont conservés par TRIDEL SA.

## Des vérifications incomplètes

La Cour constate que plusieurs points, pourtant essentiels au bon fonctionnement du système, n'ont jamais fait l'objet de vérifications de la part de l'Organe de contrôle au cours de la période auditée.

### Contrôles sur la rétrocession de la taxe aux communes adhérentes

Tous les contrôles portant sur la comptabilité de TRIDEL SA relative à la TAS sont délégués à l'organe de révision de TRIDEL SA. Ce dernier s'assure notamment de la bonne comptabilisation des montants de taxe brute encaissés en provenance de Petroplast AG, compulse les pièces justificatives des frais communs retenus de la taxe brute et retrace les paiements de la taxe nette en faveur des six *périmètres signataires*. Cela permet d'affirmer que le montant de la taxe nette à rétrocéder sur la base de la comptabilité de TRIDEL SA (cf. ch. 2.2.4) est vérifié.

Néanmoins, l'Organe de contrôle ne s'assure pas du traitement correct d'éventuelles erreurs de tonnage détectées postérieurement au versement du solde (cf. ch. 2.2.2) et devant être pris en compte dans des décomptes ultérieurs. L'exactitude des soldes à verser après corrections n'est dès lors pas vérifiée.

Même s'il vérifie ponctuellement la *rétrocession* par les *périmètres signataires* des montants dus aux communes adhérentes au système, aucun point de son programme de contrôles ne le prévoit. Dans le cadre de ses travaux d'audit, la Cour a calculé le montant que les six communes auditées auraient dû se voir rétrocéder sur la base du *tonnage déterminant* annoncé et le montant de la taxe nette en provenance de TRIDEL SA à rétrocéder par tonne (révisé par l'organe de révision de TRIDEL SA), sous déduction des *frais internes* prélevés par chacun des périmètres concernés (Gedechablais, Gedrel SA, VALORSA SA). Ces montants ont été comparés aux informations contenues dans les comptabilités communales, ce qui débouche sur des différences non significatives dans les six communes auditées.

### Contrôles sur les obligations de TRIDEL SA en lien avec l'encaissement de la taxe brute

Le programme de contrôles de l'Organe de contrôle prévoit de s'assurer que TRIDEL SA suit les relations avec le fabricant conformément à l'art. 5.1 de « la convention » (cf. ch. 2.2.3).

Or, aucun rapport de l'Organe de contrôle ne fait état de vérifications portant sur le suivi des mesures mises en place pour éviter les contrefaçons ou le vol de *sacs taxés*. Cet organe ne s'assure pas non plus que TRIDEL SA contrôle les comptes du fabricant en relation avec l'encaissement du prix de vente et la *rétrocession* de la taxe brute. Un seul point introduit dans le mandat conclu avec l'organe de révision de TRIDEL SA y fait référence, soit « l'obtention de confirmations écrites du fabricant portant sur les

*rétrocessions* de l'année écoulée *si possible* attestée par son organe de révision ». Pour la période auditée (2018-2022), de telles attestations du réviseur de Petroplast AG n'ont pourtant jamais été obtenues (cf. ch.2.2.3). Les confirmations annuelles des paiements de la taxe brute sur lesquelles se base l'Organe de contrôle sont signées exclusivement par Petroplast AG.

Pour la Cour, la mention « si possible » doit être retirée du mandat à l'organe de révision de TRIDEL SA. Actuellement, c'est à TRIDEL SA d'obtenir de telles confirmations pouvant ensuite être remises aux instances chargées de la surveillance du système (Organe de contrôle/organe de révision de TRIDEL SA) ; ensuite, cette responsabilité devra être reprise par la personne morale en charge de la TAS (cf. recommandation 2).

### Contrôles dans les communes adhérentes au système de la TAS

Enfin et pour la période auditée, aucun contrôle n'a été mené par l'Organe de contrôle dans les communes, bien que de telles procédures soient prévues dans son programme de travail. Les communes jouent toutefois un rôle clé dans le système de la TAS :

- elles sont les uniques ayants droit des revenus issus de la TAS ;
- dans certains périmètres, elles sont responsables de lui annoncer leur *tonnage déterminant* (cf. ch. 2.2.1).

La Cour émet une recommandation à l'attention du Collège des président-e-s visant à assurer que l'ensemble des flux financiers relatifs à la TAS fassent l'objet d'un contrôle par une instance indépendante, quelle que soit la forme juridique de l'entité chargée de la gestion de la TAS (cf. recommandation 2). L'Organe de contrôle doit en effet jouir d'une totale indépendance afin de mener à bien l'ensemble des vérifications nécessaires. La Cour adresse en outre une recommandation à destination du DJES. Chargé de la haute police en matière de gestion des déchets, les rapports de l'Organe de contrôle devraient lui être transmis (cf. recommandation 19).

<b>Assurer une surveillance indépendante et suffisante</b>	
<b>Constatation n°8</b>	
L'indépendance et l'autonomie de l'Organe de contrôle ne sont pas garanties :	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• TRIDEL SA assure son secrétariat.</li> <li>• Des membres de l'Organe de contrôle pourraient avoir une fonction au sein des organes dirigeants de TRIDEL SA (« la convention » ne l'exclut pas).</li> </ul> Plusieurs points essentiels n'ont jamais fait l'objet de vérifications.	
<b>Recommandation n°8</b>	<b>au Collège des président-e-s</b>
Mettre en place des mesures adéquates de contrôle du système de la TAS :	
a. Garantir l'indépendance des membres de l'Organe de contrôle et rattacher son secrétariat à la présidence de l'Organe de contrôle.	
b. Quelle que soit la forme juridique de l'entité chargée de la TAS, soumettre annuellement à un contrôle fiduciaire externe sa comptabilité, les flux financiers concernant l'encaissement de la taxe brute et le bien-fondé des <i>rétrocessions</i> après déduction de tous frais et corrections.	
<b>Position du Collège des président-e-s</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée

## 3. La gestion des déchets urbains

L'élimination des DU constitue un monopole public incombant aux cantons (art. 31b, al. 1 LPE). Sur délégation du canton, les communes vaudoises doivent gérer les DU conformément au PGD (art. 14, al. 1 LGD) et financer leur coût d'élimination par le biais de taxes.

### 3.1. Appliquer le monopole public d'élimination des déchets

Si les communes sont tenues de gérer l'élimination des déchets des ménages, la gestion de ceux des entreprises dépend de leur taille. L'OLED distingue deux types d'entreprises : celles qui comptent 250 EPT ou plus (ch. 3.1.1) et celles comptant moins de 250 EPT (ch. 3.1.2). Cette catégorisation permet de distinguer celles qui sont libérées du monopole public d'élimination des déchets de celles qui y sont soumises (art. 3 let. a OLED). Les communes doivent par conséquent connaître leur tissu économique.

#### La détermination du nombre de postes à plein temps

« Selon la nouvelle définition des DU 1<sup>er</sup> janvier 2019, le nombre d'EPT au sein des entreprises est déterminant pour différencier les DU des « autres déchets » »<sup>23</sup>. Selon l'art. 3, let. b OLED, toute entité juridique disposant de son propre numéro d'identification (ci-après : IDE) est considérée comme « entreprise » :

- S'agissant des succursales ou unités d'exploitation, « il est déterminant de considérer globalement tous les postes à plein temps d'une entreprise, et pas uniquement les EPT d'une unité opérationnelle de ladite entreprise [...]. L'unité opérationnelle ne possède généralement pas de numéro unique d'IDE, étant donné qu'elle fait partie d'une entreprise, donc d'une unité juridique supérieure. Tel est le cas, p.ex., des succursales de banques, d'assurances, de chaînes de commerce de détail ou de restauration »<sup>24</sup>.
- « Lorsque plusieurs entreprises dotées chacune d'un numéro unique d'IDE se réunissent en un groupe, le nombre d'EPT se calcule également en tenant compte de l'ensemble des entreprises qui se sont regroupées. [...]. Dans la mesure où un système commun d'élimination des déchets est proposé pour toutes les entreprises d'un groupe comptant 250 EPT ou davantage, qui est donc organisé de manière centralisée par le groupe, les déchets générés par l'ensemble du groupe ne sont pas considérés comme des DU. »<sup>25</sup> Ces filiales sont dès lors libérées du monopole public d'élimination des DU.

Les administrations publiques (fédérales, cantonales, (inter-) communales) ne sont en revanche pas des « entreprises », même si elles constituent également des entités IDE (art. 3, al. 1, let. c, ch. 7 de la loi fédérale sur le numéro d'identification des entreprises (LIDE))<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Financement de l'élimination des DU, aide à l'exécution, OFEV, 2018 (p.16)

<sup>24</sup> Financement de l'élimination des DU, aide à l'exécution, OFEV, 2018 (p.17)

<sup>25</sup> Financement de l'élimination des DU, aide à l'exécution, OFEV, 2018 (p.17)

<sup>26</sup> Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED) du 12 février 2020

L'élimination des ordures produites par les administrations publiques est traitée au ch. 3.1.3. Il est à préciser que les organismes autonomes de droit public ainsi que les sociétés anonymes (SA) de droit public de la Confédération ou des cantons (entreprises liées à des administrations publiques) doivent être considérés comme des entreprises au sens de l'art. 3, let. b OLED (cf. ch. 3.1.1 et ch. 3.1.2), et non comme des administrations publiques<sup>27</sup>.

Selon l'OFEV, les communes peuvent se référer au registre des entreprises et des établissements (REE), disponible via la plateforme BurWeb, pour obtenir des indications sur l'IDE et les EPT.

Fin 2018, la DGE a informé les communes des conséquences de la nouvelle définition des DU. Cette communication personnalisée contenait la liste de toutes les entreprises comptant 250 EPT ou plus ainsi que la liste de toutes les entreprises restant dans le monopole public d'élimination des déchets pour chacune des communes. Ces entreprises ont été identifiées au moyen de la plateforme fédérale BurWeb.

En outre, s'il n'est pas possible pour une commune de se prononcer sur l'exemption d'une entreprise du monopole d'élimination sur la seule base des données disponibles, l'entreprise en question est tenue de fournir les renseignements nécessaires à l'application de la législation et, s'il le faut, de procéder à des enquêtes ou à les tolérer (art. 46, al. 1 LPE).

### **3.1.1. Libérer les entreprises de 250 EPT ou plus**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, les déchets des entreprises dès 250 EPT ne sont plus considérés comme des DU (art. 3 let. a OLED), mais comme d'« autres déchets », dont l'élimination incombe au détenteur au sens de l'art. 31c, al. 1 LPE. Cette modification répond à une volonté des Chambres fédérales<sup>28</sup> d'introduire une certaine libéralisation dans l'élimination des déchets des entreprises.

Ainsi, les entreprises comptant au moins 250 EPT sont libérées du monopole public pour l'élimination de leurs déchets et ont le droit de livrer leurs déchets incinérables aux UVTD de leur choix. En conséquence, ces entreprises ne pouvant plus utiliser le dispositif de collecte communal (déchetterie, tournées de ramassage, etc.), elles ne doivent plus être assujetties à la taxe de base, destinée à financer l'élimination des DU.

Les communes qui le souhaitent peuvent cependant proposer à ces entreprises des prestations en matière d'élimination des déchets, sur la base d'un contrat de droit privé entre les parties. Il faut ici préciser que ces prestations communales doivent faire l'objet d'un prix couvrant au minimum l'entier des coûts effectifs. En effet, dans ce cas, le marché de l'élimination des déchets est libéralisé.

### **Une adaptation nécessaire des règlements communaux**

La Cour constate qu'aucune commune auditée n'a adapté son règlement sur la gestion des déchets pour tenir compte des conséquences de la nouvelle définition des DU, à l'instar du nouvel article 4, al. 6 du nouveau règlement-type de la DGE. Seule l'annexe au règlement communal de la commune de Saint-Prex contient des dispositions introduites à la suite du changement de la définition des DU.

---

<sup>27</sup> Financement de l'élimination des DU, aide à l'exécution de l'OFEV, 2018, p. 18

<sup>28</sup> Motion Kurt Fluri 11.3137 « Pas de libéralisation complète du marché des déchets d'entreprises », dépôt 2011

Une annexe au règlement, adoptée par la Municipalité, n'est toutefois pas suffisante et les dispositions contenues ne sont pas conformes à la loi, l'« exonération » des entreprises dès 250 EPT de la taxe de base « à leur demande », n'ayant pas lieu d'être.

Or cette mise à jour des règlements communaux est essentielle, puisqu'une commune ne peut fournir des prestations d'élimination des déchets au sein d'un marché libéralisé qu'à condition qu'elle ait conclu un accord avec le détenteur des déchets.

## **La libéralisation du monopole d'élimination des déchets des grandes entreprises n'est pas appliquée**

Certaines communes ne sont pas conscientes que la libération du monopole public s'applique également aux filiales des groupes comptant 250 EPT ou plus et disposant d'un système commun d'élimination des déchets, ainsi qu'aux succursales d'entreprises dès 250 EPT. Ainsi, selon les informations reçues des communes d'Aigle, Epalinges, Forel (Lavaux) et Noville, aucune entreprise de cette taille ne se trouverait sur leur territoire. Or toutes les communes auditées comptent des succursales d'entreprises de 250 EPT ou plus (notamment les succursales de magasins de grande distribution) sur leur territoire. De plus, aucune des six communes ne dispose d'une liste, mise à jour à intervalle régulier, des entreprises actives sur leur territoire avec l'indication du nombre d'EPT.

En outre, la Cour constate que toutes les communes auditées (hormis Forel (Lavaux)) facturent la taxe de base annuelle à ces entreprises et leur donnent accès au dispositif communal de collecte.

- Forel (Lavaux) ne perçoit aucune taxe de base auprès des entreprises (cf. ch. 3.1.2), sans distinction de leur taille. De plus, celles-ci peuvent utiliser la déchèterie communale si elles acquièrent une carte d'accès (aux mêmes conditions que les ménages).
- La commune de Saint-Prex, bien que cette possibilité soit prévue dans une annexe au règlement, n'a pas signé de convention de droit privé avec des entreprises dès 250 EPT. Aucune d'entre elles n'ayant demandé d'exonération, elles continuent de payer la taxe forfaitaire et ont accès au dispositif communal de collecte.

Une recommandation est adressée à toutes les communes auditées, demandant la mise à jour de leur règlement communal pour le rendre conforme au traitement des déchets des entreprises de 250 EPT ou plus. Une recommandation est également adressée au DJES afin de s'assurer que toutes les communes vaudoises appliquent cette distinction entre les entreprises dans leurs règlements communaux (cf. recommandation 19).

### **Entreprises de 250 EPT ou plus : les libérer du monopole public d'élimination des déchets**

#### **Constatation n°9**

- 6/6 communes (Aigle, Epalinges, Forel (Lavaux), Noville, Prilly, Saint-Prex) n'ont pas adapté leur règlement pour tenir compte du nouvel art.3, let. a OLED, portant sur la prise en charge et le financement de l'élimination des déchets provenant d'entreprises de 250 EPT ou plus.
- Toutes les communes auditées facturent la taxe de base aux entreprises de 250 EPT ou plus (y.c. filiales de groupe disposant d'un système commun d'élimination des déchets et succursales) et/ou leur donnent accès au dispositif communal de collecte.

Recommandation n°9	aux 6 communes
Libérer les entreprises comptant 250 EPT ou plus (y.c. filiales de groupe disposant d'un système commun d'élimination des déchets et succursales) du monopole public d'élimination des DU :	
a. Mettre à jour le règlement communal ( <b>Aigle, Epalinges, Forel (Lavaux), Noville, Prilly, Saint-Prex</b> ).	
b. Ne pas facturer de taxe de base à ces entités et leur communiquer qu'elles n'ont plus accès au dispositif communal de collecte ( <b>Aigle, Epalinges, Noville, Prilly, Saint-Prex</b> ).	
c. En cas d'accord des parties, la commune agit en qualité de prestataire pour les entreprises souhaitant bénéficier des prestations communales. Un contrat de droit privé doit alors être signé et le financement couvrir au moins la totalité des coûts effectifs de la prestation ( <b>Aigle, Epalinges, Forel (Lavaux), Noville, Prilly, Saint-Prex</b> ).	
Position de la commune d'Aigle	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Position de la commune d'Epalinges	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Position de la commune de Forel (Lavaux)	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Position de la commune de Noville	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Position de la commune de Prilly	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
Position de la commune de Saint-Prex	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée

### 3.1.2. Soumettre les entreprises de moins de 250 EPT au monopole public

Au sens de l'art. 3, let. a OLED, on entend par DU les déchets des ménages et ceux qui proviennent d'entreprises comptant moins de 250 EPT ou d'administrations publiques et dont la composition est comparable à celles des déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions.

#### Matières contenues

En principe, les déchets liés au type d'exploitation (p.ex. déchets de chantier, déchets de production) ne sont pas comparables aux déchets ménagers pour ce qui est de leur composition. Par conséquent ils ne constituent pas des DU, mais d'« autres déchets » au sens de l'art. 31c, al. 1 LPE. A contrario, les ordures font partie des déchets non liés au type d'exploitation d'une entreprise et sont par conséquent comparables aux déchets ménagers.

#### Proportions

L'OFEV recommande de considérer les ordures produites par les entreprises de moins de 250 EPT comme des DU, sauf dans les cas où les quantités posent des problèmes de logistique à la commune<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Financement de l'élimination des DU, aide à l'exécution, OFEV, 2018, pp. 19, 20, 23

### Le monopole public implique le respect de la zone d'apport

Les ordures de ces entreprises tombent donc sous le coup du monopole public d'élimination des déchets. Dans ce cadre, les cantons ont défini les zones d'apport de chaque UVTD (art. 31b, al. 2 *LPE*). Les communes et les entreprises sont ainsi contraintes d'acheminer leurs DU incinérables à l'UVTD de la zone d'apport à laquelle elles appartiennent (art. 16 *LGD* et *PGD* 2020). Dans le cas où des entreprises de moins de 250 EPT ont demandé de pouvoir mandater leur propre transporteur, les communes doivent surveiller le respect du *PGD* (zone d'apport et tarif d'incinération).

### Assujettissement à la taxe de base

Les communes doivent financer les coûts d'élimination des DU par le biais de taxes (art. 32a, al. 1 *LPE*, art. 30a *LGD*). Ainsi les entreprises comptant moins de 250 EPT, tout comme les ménages, sont par définition assujettis à la taxe de base. Celle-ci est due même si le détenteur des déchets ne sollicite pas les prestations d'élimination ou uniquement de manière réduite<sup>30</sup>. Les communes peuvent se référer à la notice cantonale sur le financement de la gestion des DU qui contient des exemples et de nombreux critères pour la perception de la taxe de base auprès des entreprises<sup>31</sup>.

### Une interprétation hétérogène de la définition des déchets urbains

La Cour constate que la prise en considération des déchets produits par les entreprises dans la définition des DU varie d'une commune auditée à l'autre. Le tableau ci-dessous liste les éléments ressortant des cadres normatifs communaux :

**Tableau 10 : Qualification par les communes des déchets produits par les entreprises**

Commune	Article du règlement communal, annexe ou directive municipale	Mode de taxation (en sus de la taxe sur les sacs à ordures)
Aigle	Les tournées de ramassage et les postes de collecte des déchets sont à la disposition de la population et des entreprises qui résident dans la commune (art. 5, al. 1 règlement).	Taxe sur les plombs pour containers détenus par les entreprises (taxe au volume spécifique proposée aux entreprises) (art. 12, let A règlement)
Epalinges	Les tournées de ramassage et les infrastructures liées aux déchets sont réservées à la population et aux entreprises qui résident sur le territoire communal, pour autant que les quantités de déchets déposés n'entravent pas le bon fonctionnement des infrastructures de collecte (art. 6, al. 1 règlement).	Conteneurs pesés et facturés au poids (taxe au poids proposée aux entreprises art. 12, let. B, ch. 3)

<sup>30</sup> Financement de l'élimination des DU, aide à l'exécution, OFEV, 2018, p.41

<sup>31</sup> Notice cantonale sur le financement de la gestion des DU, DGE, juin 2022, p. 16

Forel (Lavaux)	Pour les ordures supérieures en volume à celles d'un ménage, les entreprises doivent faire appel à une entreprise spécialisée (transporteur-recycleur) ou signer un contrat avec la commune (directive municipale).	--
Noville	Pour les volumes d'ordures supérieurs à ceux d'un ménage, il est perçu une taxe calculée selon le poids effectif des déchets pris en charge par les services communaux (basé sur l'art. 3, annexe au règlement).	Taxe au poids proposée aux entreprises (art. 3 annexe au règlement)
Prilly	Les entreprises produisant une quantité de déchets supérieure à celle d'un ménage moyen n'ont pas accès aux services et infrastructures de la commune. Elles gèrent l'élimination de leurs déchets de manière autonome (directive municipale).	--
Saint-Prex	Les postes de collecte des déchets et la déchetterie sont à la disposition exclusive de la population, ainsi que des entreprises individuelles et des personnes morales, dont les déchets produits sont équivalents à ceux d'une famille moyenne, qui résident dans la commune (art. 5, al. 1 règlement). Pour les déchets en grande quantité, l'élimination doit se faire selon les filières officielles, en passant un partenariat avec une entreprise spécialisée par exemple (directive municipale).	--

Source : Cour des comptes

### Interprétation variable de la définition des déchets urbains

Dans les communes d'Aigle, d'Epalinges et de Noville, les ordures des entreprises sont considérées comme des DU et le monopole d'élimination communal leur est applicable. En outre, les entreprises sises sur le territoire de ces trois communes peuvent bénéficier d'une collecte spécifique en conteneurs faisant l'objet d'une taxe fixée dans le règlement communal sur la gestion des déchets et calculée au poids ou au volume.

Dans les communes de Forel (Lavaux), de Prilly et de Saint-Prex, les entreprises produisant des ordures supérieures en volume à celles d'un ménage moyen n'ont pas accès aux services et infrastructures de collecte de déchets, ces déchets n'étant plus considérés comme des DU. Elles doivent gérer l'élimination de leurs déchets de manière autonome (Prilly, Saint-Prex) ou signer un contrat avec la commune (Forel-Lavaux).

La Cour constate dès lors que le « critère de comparabilité en termes de proportions » dont dépend la distinction entre les DU et les « autres déchets » est utilisé de manière hétérogène d'une commune auditée à l'autre. Or cette interprétation variable au sein du canton influence la portée du monopole d'élimination des DU par les communes.

Le canton pourrait mieux informer les communes sur le monopole d'élimination des DU des entreprises de moins de 250 EPT (art. 31b, al. 1 LPE et art. 3, let a OLED) pour harmoniser les pratiques. Selon la Cour, la notion de « comparabilité en termes de proportions » applicable aux ordures, dépendant des seuls éventuels « problèmes de logistique », mériterait d'être explicitée.

## Aucun contrôle communal

Si le transporteur communal collecte et transporte les ordures des ménages ainsi que celles des entreprises de moins de 250 EPT aux UVTD compétentes, cela garantit l'application du monopole communal de gestion des DU. En revanche, si les entreprises mandatent leur propre transporteur pour l'évacuation de leurs ordures, les communes sont tenues d'exiger de leur part des confirmations sur le respect de la zone d'apport à laquelle elles appartiennent et du tarif d'incinération payé, conformément au *PGD* (art.15 al.2 *LGD*).

La Cour constate qu'aucune des communes auditées, hormis la commune d'Epalinges, ne prévoit dans son règlement une disposition exigeant une demande motivée des entreprises de moins de 250 EPT souhaitant éliminer elles-mêmes leurs ordures. En effet, ce n'est pas un choix laissé aux entreprises.

En février 2023, la DGE a mis à disposition des communes un nouveau règlement-type qui contient des dispositions (notamment art. 6, al. 4) portant sur la gestion des déchets d'entreprises de moins de 250 EPT. Aucun délai n'a toutefois été fixé aux communes pour la révision de leur règlement.

Or, dans toutes les communes auditées, la Cour constate que les entreprises de moins de 250 EPT sont libres de choisir de faire collecter leurs ordures par la commune ou d'aménager leur propre système d'élimination :

- bien que prévu dans son règlement, la commune d'Epalinges n'a pas mis en place de procédure d'approbation des demandes, se contentant d'en prendre acte ;
- dans certaines communes (Forel (Lavaux), Prilly, Saint-Prex), les entreprises dites à « fort taux de déchets » sont même contraintes par la commune à éliminer elles-mêmes leurs ordures ;
- aucune des communes auditées (hormis Epalinges), ne connaît ni le nombre, ni l'identité des entreprises qui ont mandaté leur propre transporteur pour la collecte de leurs ordures.

La Cour constate enfin qu'aucune des communes auditées ne contrôle ni le respect de la zone d'apport telle que déterminée dans le *PGD*, ni le tarif d'incinération que ces entreprises paient. Les fiches de mesure DU.2 « Eliminer les déchets incinérables selon les zones d'apport définies dans le plan » des *PGD* de 2014, 2016 puis 2020 dénoncent d'ailleurs la difficulté à garantir le respect des zones d'apport pour les DU incinérables des entreprises. Or, la capacité des UVTD est déterminée par les DU incinérables produits dans leur zone d'apport. Il est donc impératif pour la viabilité de ces installations que tous les incinérables parviennent bien à celle qui a été prévue<sup>32</sup>. En outre, les ménages risquent de contribuer au financement de l'incinération des déchets des entreprises si le monopole d'élimination des DU ne leur est pas appliqué (notamment si les entreprises paient un tarif plus bas).

La Cour adresse donc une recommandation à l'ensemble des communes auditées, pour qu'elles appliquent et contrôlent le monopole public d'élimination des ordures provenant d'entreprises de moins de 250 EPT. Cela implique :

- une mise à jour du règlement communal pour prévoir les dispositions portant sur la prise en charge des DU produits par ces entreprises ;
- une élimination de ces ordures de la même manière que celles produites par les ménages, c'est-à-dire via le transporteur communal. Les communes doivent choisir entre leur imposer une taxe au poids ou au volume des ordures produites ;
- un contrôle du respect de la zone d'apport et du tarif d'incinération payé, dans le cas d'autorisation communale permettant à une entreprise de gérer elle-même ses ordures.

---

<sup>32</sup> *PGD* 2020, fiche de mesure DU.2

Une recommandation est aussi adressée au DJES en lien avec l'adaptation des règlements communaux (cf. recommandation 19), ainsi qu'à la DGE pour qu'elle précise aux communes les conséquences du monopole public d'élimination des DU et notamment de quelle manière les preuves portant sur le respect des zones d'apport ainsi que le tarif d'incinération payé devraient être fournies.

## Des entreprises de moins de 250 EPT non taxées

La Cour relève que presque toutes les communes auditées assujettissent les entreprises de moins de 250 EPT à une taxe de base. Par contre, Forel (Lavaux) ne prévoit pas dans son règlement communal la perception d'une taxe forfaitaire par entreprise. Dans la pratique, les entreprises sises sur le territoire de Forel (Lavaux) et souhaitant utiliser la déchetterie doivent acquérir annuellement une carte d'accès au même tarif que la taxe forfaitaire pour les habitant·e·s établi·e·s. Or ce mode de faire n'est pas conforme à la loi. En effet, toutes les entreprises de moins de 250 EPT doivent payer la taxe de base, ce qui permet de compléter le financement des coûts d'élimination des DU.

### Entreprises de moins de 250 EPT : appliquer le monopole public d'élimination des déchets

#### Constatation n°10

Aucune commune auditée n'applique le monopole public d'élimination des ordures destinées à l'incinération produites par les entreprises de moins de 250 EPT :

- Les indicateurs du « critère de comparabilité en termes de proportions », dont dépend la distinction entre les DU et les « autres déchets » (art. 31c LPE) sont très hétérogènes d'une commune à l'autre.
- 5/6 règlements communaux (Aigle, Forel (Lavaux), Noville, Prilly, Saint-Prex) ne prévoient pas que les entreprises souhaitant gérer elles-mêmes leurs déchets doivent en faire une demande motivée à la commune et y être autorisées (après toute vérification nécessaire).
- 5/6 communes (Aigle, Forel (Lavaux), Noville, Prilly, Saint-Prex) ne connaissent ni le nombre, ni l'identité des entreprises de moins de 250 EPT qui ont mandaté leur propre transporteur pour la collecte de leurs ordures.
- Aucune commune ne contrôle ni la destination des ordures incinérables produites par les entreprises qui éliminent elles-mêmes leurs ordures, ni le tarif d'incinération qu'elles paient.
- Une commune (Forel (Lavaux)) n'assujettit pas les entreprises de moins de 250 EPT à la taxe de base.

La DGE n'a pas précisé dans la notice explicative ce que les communes doivent entendre par « composition comparable à celle des déchets ménagers ». Par conséquent, les taxes à la quantité prélevées auprès des entreprises (au sac et taxes spécifiques au poids/volume ou aucune taxe spécifique) sont très hétérogènes d'une commune à l'autre.

#### Recommandation n°10a

aux 6 communes

Appliquer le monopole d'élimination des ordures destinés à l'incinération provenant d'entreprises comptant moins de 250 EPT :

- a. Mettre à jour le règlement communal (**Aigle, Forel (Lavaux), Noville, Prilly, Saint-Prex**).
- b. Exiger une demande motivée de la part des entreprises souhaitant mandater leur propre transporteur et prévoir une autorisation.

<p>Dans ce cas, surveiller le respect de la zone d'apport définie ainsi que le tarif d'incinération payé, par exemple par une attestation annuelle (<b>Aigle, Epalinges, Forel (Lavaux), Noville, Prilly, Saint-Prex</b>).</p>	
<p>c. Assujettir à la taxe de base toutes les entreprises comptant moins de 250 EPT (<b>Forel (Lavaux)</b>).</p>	
<p><b>Recommandation n°10b</b> <span style="float: right;"><b>à la DGE</b></span></p>	
<p>Compléter la boîte à outils déjà existante en ligne avec la signification et les conséquences du monopole public d'élimination des DU.</p>	
<p><b>Position de la commune d'Aigle</b></p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée</p>
<p><b>Position de la commune d'Epalinges</b></p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée</p>
<p><b>Position de la commune de Forel (Lavaux)</b></p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée</p>
<p><b>Position de la commune de Noville</b></p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée</p>
<p><b>Position de la commune de Saint-Prex</b></p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée</p>
<p><b>Position de la DGE</b></p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée</p>
<p><b>Position de la commune de Prilly</b></p>	<p><input type="checkbox"/> Acceptée <input checked="" type="checkbox"/> Refusée</p>
<p>Justification de la commune de Prilly :</p> <p>Les services cantonaux doivent s'engager à transmettre de manière annuelle, bisannuelle ou quinquennale la liste des entreprises prilléranses avec leurs ETP respectifs, ce qui n'est pas le cas actuellement. Pour appliquer le contrôle de la zone d'apport pour les déchets des entreprises de moins de 250 ETP travaillant avec un transporteur privé, il est impératif d'exiger d'elles des contenants à puce permettant une transparence sur les quantités livrées par entreprise sur un site de traitement spécifique. Il faut également exiger la transmission de ces données par le transporteur. Il ne semble pas y avoir un cadre réglementaire adapté à cette recommandation.</p>	
<p><b>Prise de position de la Cour des comptes (art. 17 RComptes)</b></p>	
<p>Selon la directive communale adoptée par la Municipalité de Prilly, les entreprises produisant une quantité de déchets supérieure à celle d'une famille n'ont pas accès aux infrastructures de la commune. Ces dernières doivent par conséquent gérer l'élimination de leurs ordures de manière autonome, bien que selon l'aide à l'exécution relative au financement de l'élimination des DU selon le principe de causalité (2018), l'OFEV recommande de considérer les ordures produites par les entreprises de moins de 250 EPT comme des DU.</p> <p>De plus, le règlement sur la gestion des déchets ne prévoit pas que les entreprises contraintes ou souhaitant mandater leur propre transporteur doivent en faire la demande motivée, et en être autorisées après toute vérification nécessaire portant notamment sur les proportions. Par conséquent, la commune ne connaît ni le nombre, ni l'identité des entreprises de moins de 250 EPT qui gèrent elles-mêmes l'élimination des ordures. Elle n'est donc pas en mesure de contrôler ni la destination des ordures, ni le tarif d'incinération que ces entreprises paient.</p> <p>Pour la Cour, la commune de Prilly n'applique donc pas le monopole public d'élimination des ordures produites par les entreprises de moins de 250 EPT (art. 3, let. a OLED).</p>	

### 3.1.3. Taxer les administrations publiques

Les administrations publiques fédérales, cantonales et (inter-) communales produisent elles aussi des DU. Contrairement aux déchets provenant des entreprises, la distinction entre les DU et les « autres déchets » n'est toutefois opérée que sur la base de la composition des déchets (selon art. 3, let. a, chiff. 3 OLED) et non pas sur le nombre d'EPT.

Comme pour les entreprises de moins de 250 EPT, l'OFEV<sup>33</sup> recommande de considérer les ordures incinérables des administrations publiques comme des DU, sauf si les quantités posent des problèmes de logistique à la commune (cf. ch. 3.1.2).

Ainsi, le monopole délégué aux communes vaudoises couvre également l'élimination des DU des administrations publiques (fédérales, cantonales et (inter-) communales) sises sur leur territoire. Les communes doivent également leur appliquer le principe du financement causal et couvrir les coûts d'élimination des DU par le biais de taxes (art. 32a, al. 1 LPE et art. 30a, al. 1 LGD). En conséquence, tous les détenteurs de DU, qu'il s'agisse de ménages, d'entreprises de moins de 250 EPT ou d'administrations publiques, sont tenus de payer la taxe à la quantité ainsi que la taxe de base.

#### **Pas de financement causal pour des administrations publiques...**

Trois communes (Epalinges, Forel (Lavaux), Noville) n'appliquent aucun financement causal à l'élimination des ordures produites par les administrations publiques sises sur leur territoire. Ces ordures sont évacuées via des sacs non taxés, ne faisant pas non plus l'objet d'une taxation au poids. Alors que la commune d'Aigle perçoit une taxe au volume d'ordures produites auprès des unités de l'administration cantonale sises sur son territoire, elle n'applique pas ce principe à son administration communale.

Dès lors, la logique du « pollueur-payeur », qui devrait amener le détenteur de déchets à payer le coût de la prestation pour l'élimination de ses déchets, ne s'applique pas à l'intégralité des administrations publiques des communes précitées. Ce coût est par conséquent soit répercuté sur les personnes et entreprises assujetties aux taxes sur les déchets, soit pris en charge par les recettes fiscales (sous-couverture d'un domaine devant être autofinancé, cf. ch. 3.6.1).

Les administrations publiques des communes de Prilly et de Saint-Prex quant à elles sont tenues d'évacuer leurs ordures dans les sacs taxés « Trier c'est valoriser ».

#### **... ni de taxe de base**

La Cour constate qu'aucune des six communes auditées ne prélève de taxe de base auprès de l'ensemble des administrations publiques (fédérales, cantonales, (inter-) communales) sises sur leur territoire. A Prilly, la taxation d'entités intercommunales s'effectue au cas par cas. Elle dépend d'exonération de la taxe de base, dont les critères ne sont aujourd'hui pas fixés. Enfin, la Cour relève que certaines des entités cantonales sises sur le territoire aiglon paient d'ores et déjà une taxe de base.

---

<sup>33</sup> Financement de l'élimination des DU, aide à l'exécution de l'OFEV, 2018, p. 19, 20 et 23.

La notice cantonale sur le financement de la gestion des DU ne donne pas suffisamment de directives sur le financement des déchets des administrations publiques : seul est mentionné que les critères entrant en ligne de compte pour la perception de la taxe de base auprès des entreprises s'appliquent par analogie aussi aux administrations publiques<sup>34</sup>. De plus, ces critères du calcul de la taxe de base devraient figurer dans le règlement communal, conformément au principe de légalité. Or ni l'ancien, ni le nouveau règlement-type de la DGE ne prévoient de perception d'une taxe de base auprès des administrations publiques.

La taxation des déchets des administrations publiques permettrait non seulement d'appliquer complètement le dispositif causal de financement, mais également de ne pas répercuter les coûts d'élimination de ces déchets sur les taxes payées par les ménages et les entreprises de moins de 250 EPT.

La Cour émet donc une recommandation à l'ensemble des communes auditées visant à assujettir toutes les administrations publiques. La recommandation à destination du DJES porte sur l'adaptation des règlements communaux (cf. recommandation 19), celle à la DGE vise à s'assurer que l'ensemble des communes vaudoises assujettissent les administrations publiques aux taxes sur les déchets.

### Assujettir les administrations publiques aux taxes sur les déchets

#### Constatation n°11

Les principes d'assujettissement aux taxes sur les déchets qui prévalent pour les privés ne sont pas appliqués aux administrations publiques, alors même que ces dernières produisent des DU :

- 4/6 communes (Aigle, Epalinges, Forel (Lavaux), Noville) ne prélèvent pas de taxe proportionnelle à la quantité des ordures produites par toutes les administrations publiques ((inter-) communales, cantonales, fédérales) sises sur leur territoire.
- Aucun règlement communal ne prévoit la perception d'une taxe de base auprès des administrations publiques ((inter-) communales, cantonales, fédérales).
- Aucune commune ne prélève de taxe de base auprès de l'ensemble des administrations publiques ((inter-) communales, cantonales, fédérales) sises sur leur territoire.
- 2/6 communes (Prilly, Saint-Prex) évacuent les ordures produites par l'administration communale via des *sacs taxés* et enregistrent ces quantités de déchets comme « ordures ménagères » sur le portail VSD. Aigle enregistre les ordures produites par l'administration communale également sur la rubrique « ordures ménagères ». Epalinges, Forel (Lavaux), Noville les saisissent sous la rubrique « déchets communaux ».

Tant l'ancien que le nouveau règlement-type de la DGE ne prévoient pas de perception d'une taxe de base pour les administrations publiques ((inter-) communales, cantonales, fédérales). En outre, la notice cantonale sur le financement de la gestion des DU ne donne pas suffisamment de directives sur le financement des déchets des administrations publiques.

<sup>34</sup> Notice cantonale sur le financement de la gestion des DU, DGE, Juin 2022, p.16.

<b>Recommandation n°11a</b>	<b>aux 6 communes</b>
Assujettir les administrations publiques aux taxes sur les déchets pour assurer un financement causal et contribuer à la couverture des coûts :	
a. Prévoir dans le règlement communal la perception d'une taxe de base pour les administrations publiques ((inter-) communales, cantonales, fédérales) sises sur le territoire communal ( <b>Aigle, Epalinges, Forel (Lavaux), Noville, Prilly, Saint-Prex</b> ).	
b. Taxer à la quantité les DU incinérables provenant d'administrations publiques ((inter-) communales, cantonales, fédérales) ( <b>Aigle, Epalinges, Forel (Lavaux), Noville</b> ).	
c. Pour garantir la transparence comptable, saisir ces opérations dans la comptabilité communale (imputations internes en ce qui concerne l'administration communale et factures pour les administrations cantonales et fédérales) ( <b>Aigle, Epalinges, Forel (Lavaux), Noville, Prilly, Saint-Prex</b> ).	
<b>Recommandation n°11b</b>	<b>à la DGE</b>
Compléter les instructions aux communes :	
a. Compléter le règlement type sur la gestion des déchets en prévoyant une taxe de base des administrations publiques.	
b. Compléter la boîte à outils déjà existante en ligne avec des précisions sur l'assujettissement des administrations publiques aux taxes.	
<b>Position de la commune d'Aigle</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
<b>Position de la commune d'Epalinges</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
<b>Position de la commune de Forel (Lavaux)</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
<b>Position de la commune de Noville</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
<b>Position de la commune de Prilly</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
<b>Position de la commune de Saint-Prex</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
<b>Position de la DGE</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée

## 3.2. Appliquer le droit des marchés publics

Les entreprises privées ont l'interdiction d'exercer des tâches dans le domaine de l'élimination des DU, telles que la collecte et le transport des ordures à une UVTD, sauf si cette mission leur est donnée par une commune. « L'attribution a dès lors généralement lieu par l'adjudication d'un marché public ». <sup>35</sup>

L'accord intercantonal sur les marchés publics de 2001 (ci-après : AIMP) a été révisé en 2019. Ce dernier, de même que la nouvelle loi sur les marchés publics (ci-après : nLMP-VD) et son règlement d'exécution (ci-après : nRLMP-VD) sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Or, les contrats examinés par la Cour portant sur le ramassage et le transport des ordures sont régis par l'ancien cadre normatif (ci-après : AIMP 2001, LMP-VD 1996, RLMP-VD 2004).

La collecte et le transport des DU constituent un marché de services soumis aux accords internationaux lorsque la valeur dépasse CHF (HT) 350'000 (Accord sur les marchés publics (AMP) 2012, annexe 5, ch. 25). Les annexes 1 et 2 des AIMP 2001 et 2019 énoncent les valeurs-seuils applicables aux marchés publics, et permettent à l'adjudicateur de déterminer la procédure applicable en fonction du type et de la valeur du marché :

**Tableau 11 : Valeurs-seuils pour les marchés de services**

Type de procédure	Services (valeurs-seuils en CHF, HT)
De gré à gré	Jusqu'à 150'000
Sur invitation	De 150'000 à 250'000
Ouverture/sélective	De 250'000 à 350'000
Ouverture/sélective internationale	Dès 350'000

Source : Cour des comptes

Selon la procédure des marchés publics :

- la valeur du marché doit être calculée en additionnant la rémunération à verser sur toute la durée du contrat (art. 4 RLMP-VD 2004, resp. art. 15 AIMP 2019 pour les marchés lancés après le 1<sup>er</sup> janvier 2023) ;
- un marché ne peut être subdivisé en vue de contourner les dispositions légales (art. 2, al.2 RLMP-VD 2004, resp. art. 15 AIMP 2019). Ainsi, d'après la jurisprudence, il n'est pas admissible de partager un contrat de façon artificielle en plusieurs contrats particuliers dans l'intention de contourner le droit des marchés publics ou de profiter d'une procédure moins contraignante. « Ce procédé va à l'encontre du principe de concurrence efficace qui constitue l'un des principes généraux du droit des marchés publics<sup>36</sup> » ;
- les marchés de services doivent clairement être limités dans le temps (commentaire à l'art. 4 RLMP-VD 2004, resp. art. 15, al. 4 AIMP 2019). Les adjudicateurs ne peuvent conclure des contrats d'une durée supérieure à cinq ans qu'à titre exceptionnel et doivent le justifier (commentaire à l'art. 15, al. 4 AIMP 2019). De plus et avant l'échéance du contrat, l'adjudicateur doit remettre le marché en concurrence, avec une nouvelle procédure conforme au droit des marchés publics ;
- selon l'art. 11 nLMP-VD, le Département de la culture, des infrastructures et des ressources humaines (DCIRH) est l'autorité cantonale de surveillance en matière de marchés publics. Il veille au respect de l'AIMP et de la législation vaudoise sur les marchés publics par les adjudicateurs, les soumissionnaires et leurs sous-traitants.

<sup>35</sup> Les marchés d'élimination des DU, Canton-Communes, n° 56, juin 2020

<sup>36</sup> Les marchés d'élimination des DU, Canton-communes, no 56, juin 2020

## Quatre des six communes limitent la liberté d'accès au marché

Dans quatre des six communes auditées (Aigle, Forel (Lavaux), Noville, Saint-Prex), les contrats conclus avec le transporteur communal des ordures prévoient une clause de reconduction d'année en année sans toutefois fixer de terme au contrat. L'ensemble de ces contrats sont entrés en vigueur entre 2014 et 2022. Dès lors, c'est le RLMP – VD 2004 (art. 4) qui s'applique ; son commentaire stipule que « les contrats de durée déterminée prévoyant une clause de reconduction tacite d'année en année, sans toutefois fixer un terme au contrat, constituent une limitation excessive et prohibée de la liberté d'accès au marché ». S'il est possible de prévoir une clause de reconduction (tacite), cette dernière doit prévoir un terme et tout dépassement de la durée maximale de principe de cinq ans doit être justifiée. Or le contrat passé par la commune de Noville est en place depuis 2019 (sixième année) et celui d'Aigle en vigueur depuis 2014 (depuis plus de 10 ans).

## Une valeur du marché mal calculée

La Cour constate que deux communes (Forel (Lavaux), Noville) n'ont pas utilisé la procédure prévue par les règles des marchés publics.

- La commune de Forel (Lavaux) a signé un contrat avec son dernier transporteur communal pour une durée d'une année, reconductible d'année en année. Elle a appliqué la procédure de gré à gré sur la base de la valeur des prestations pour une durée d'une année. Or les possibles années de reconduction auraient dû être intégrées dans le calcul de la durée, et donc de la valeur du marché. La valeur du marché calculée en fonction de sa durée effective (maximum 5 ans) a largement dépassé la valeur-seuil de la procédure qui a été utilisée. Le transporteur a depuis lors cessé son activité.
- Alors que la commune de Noville a conclu un contrat pour une durée de cinq ans renouvelable, elle n'a pas organisé d'appel d'offres public quand bien même la valeur du marché calculée en fonction de cette durée dépasse la valeur-seuil de la procédure ouverte.

Une recommandation est ainsi formulée à destination des communes concernées par une application erronée des marchés publics pour l'élimination des DU.

### Appliquer la procédure de marchés publics pour l'élimination des déchets urbains

#### Constatation n°12

4/6 communes (Aigle, Forel (Lavaux), Noville, Saint-Prex) n'appliquent pas correctement les marchés d'élimination des DU :

- **Durée du marché :** Dans 4/6 communes (Aigle, Forel (Lavaux), Noville, Saint-Prex), le contrat prévoit une clause de reconduction d'année en année, sans toutefois fixer de terme. Il en découle un risque de limitation excessive et prohibée de la liberté d'accès au marché.
- **Valeur du marché et type de procédure à appliquer :**
  - Une commune (Noville) n'a pas utilisé la procédure ouverte alors que la valeur du marché calculée en fonction de sa durée dépasse la valeur-seuil de la procédure ouverte.
  - Une commune (Forel (Lavaux)) a utilisé la procédure de gré à gré. Le contrat a été conclu début 2020 pour une année seulement, reconductible tacitement d'année en année. La commune a travaillé avec le même transporteur durant 4 ans. Il convient toutefois de tenir compte des potentielles années de reconduction dans le calcul de la durée. Ainsi, la valeur du marché calculée en fonction de sa durée effective (4 ans) dépasse la valeur-seuil de la procédure sur invitation, voire ouverte.

<b>Recommandation n°12</b>	<b>à 4 communes</b>
Appliquer les procédures de marchés publics portant sur l'élimination des DU : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Calculer la valeur du marché en fonction de la durée du mandat et utiliser la procédure conforme au droit des marchés publics (<b>Forel (Lavaux), Noville</b>).</li> <li>• Limiter la durée des contrats à maximum cinq ans conformément à l'art. 15, al. 4 AIMP (<b>Aigle, Forel (Lavaux), Noville, Saint-Prex</b>).</li> </ul>	
<b>Position de la commune d'Aigle</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
<b>Position de la commune de Forel (Lavaux)</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
<b>Position de la commune de Noville</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
<b>Position de la commune de Saint-Prex</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée

### 3.3. Vérifier l'exactitude de l'inventaire des quantités de déchets collectés

Les communes vaudoises sont tenues de recenser chaque année les quantités de déchets dont elles organisent la collecte sur leur territoire, et de communiquer ces informations à la DGE (art. 6, al. 1, let. a OLE et art. 12, al. 3 LGD). Il s'agit de statistiques portant sur les DU, à l'exclusion d'autres types de déchets (art. 31b, al. 1 LPE), sans différenciation des déchets produits par les ménages ou les entreprises. Ces données sont ensuite rendues accessibles au public sur le portail VSD.

Ces informations permettent aux différents acteurs impliqués dans la gestion des déchets d'observer l'évolution de la production des déchets dans le canton, dans un périmètre ou dans une commune en particulier. Elles fournissent des indicateurs de performance permettant une comparaison des résultats entre communes et périmètres. Elles permettent en outre à la DGE de suivre les effets de la législation, d'évaluer la couverture des besoins en installations de traitement des déchets ainsi que de transmettre des données à la Confédération (OFEV, Office fédéral de la statistique (OFS)). Sur la base des données renseignées dans VSD, la DGE publie un rapport annuel, intitulé « statistiques communales des *déchets urbains* », qui tire le bilan de l'année écoulée en fonction des différentes catégories de déchets collectés. Malgré ce point de situation, des corrections sont parfois opérées rétroactivement à la demande de communes.

Ce rapport dit avoir pour but de représenter la production des déchets des ménages. Ce qui signifie que les flux des déchets des entreprises de moins de 250 EPT et des administrations publiques devraient pouvoir être différenciés de ceux des ménages, tout comme des déchets générés dans l'espace public (*littering*, poubelles publiques). Ces déchets ne devraient donc pas être compris dans les statistiques.

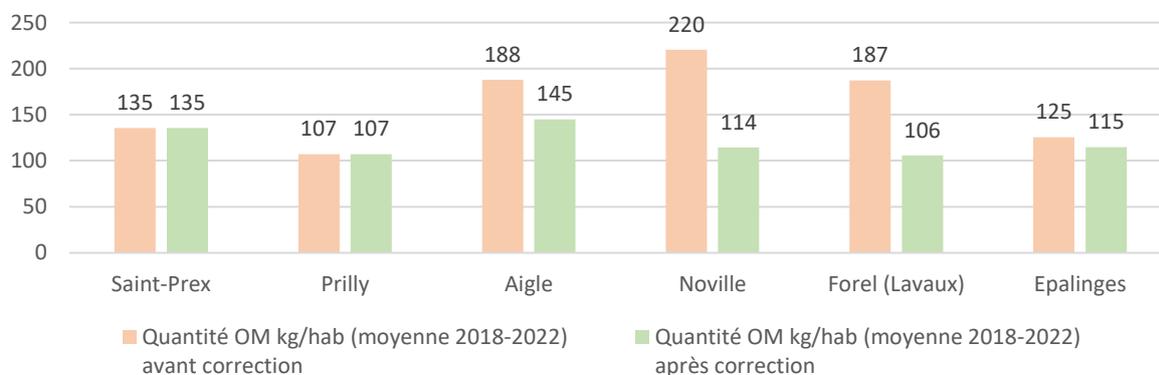
La Cour a procédé à une analyse des données renseignées dans la rubrique VSD « ordures ménagères » par les six communes auditées :

- à Prilly et Saint-Prex, les ordures des entreprises ne font pas l'objet d'une collecte spécifique ; elles ne peuvent donc pas être distinguées de celles produites par les ménages ;
- à Aigle, Epalinges et Noville, les entreprises peuvent bénéficier d'une collecte spécifique de leurs ordures en conteneurs taxés au poids ou au volume (cf. ch. 3.1.2) qui peuvent donc être différenciées des ordures des ménages ;
- les entreprises de la commune de Forel (Lavaux) produisant des ordures supérieures en quantité à celles d'un ménage peuvent signer un contrat avec la commune pour l'évacuation de leurs déchets (cf.ch. 3.1.2). Ces ordures peuvent donc être différenciées de celles des ménages.

Par conséquent, hormis Prilly et Saint-Prex, les communes sont en mesure de distinguer les flux d'ordures produits par les ménages de ceux générés par les entreprises, dès lors que ces dernières optent pour une collecte spécifique. Toutefois, les tonnes d'ordures ainsi collectées sont additionnées aux ordures collectées via les *sacs taxés* « Trier c'est valoriser » et saisies de manière non différenciée dans la rubrique VSD « ordures ménagères ».

En conséquence, la fiabilité de ces données n'est pas assurée. Ainsi la Cour a recalculé les données pour chacune des quatre communes (Aigle, Epalinges, Forel (Lavaux), Noville) ayant adopté une collecte spécifique pour les entreprises, en excluant les tonnes d'ordures produites par les entreprises taxées au poids ou au volume par container :

**Figure 11 : Production d'« ordures ménagères », kg par habitant·e (moyenne annuelle 2018-2022)**



Source : Cour des comptes

On constate des différences significatives entre les quantités d'« ordures ménagères » renseignées sur le portail VSD et les données recalculées par la Cour.

Par ailleurs, même après correction des données, des écarts importants de quantités d'« ordures ménagères » produites par habitant·e peuvent être observées dans les six communes auditées. Ces écarts mériteraient d'être interrogés.

Seule la commune de Noville a fait corriger, en cours d'audit, les données de la rubrique « ordures ménagères » renseignées sur VSD pour l'année 2022, en demandant d'écarter les 142 tonnes d'ordures collectées auprès des entreprises et taxées au poids des 132 tonnes d'ordures collectées en *sacs taxés* ; cela rend impossible la comparaison avec les années précédentes qui n'ont pas été corrigées rétroactivement.

En outre, toute modification des données relatives à la rubrique VSD « ordures ménagères » impacte le taux de collecte séparée qui est calculé sur la base d'une formule dépendant du poids des incinérables et des différents recyclables.

De plus, les communes ont des interprétations variables de la rubrique VSD « déchets communaux » :

- Par exemple, la commune d'Aigle saisit dans la rubrique « ordures ménagères » non seulement les ordures évacuées via les sacs taxés « Trier c'est valoriser » et les ordures collectées dans les containers détenus par les entreprises et taxées au volume, mais également les ordures produites par l'administration communale et les déchets déposés dans les poubelles publiques. Or ces deux dernières catégories devraient être saisies dans la rubrique « déchets communaux », champ non utilisé par la commune.
- Les communes de Prilly et de Saint-Prex ne sont pas en mesure de distinguer les flux d'ordures ménagères de ceux des administrations publiques (évacuation dans des sacs taxés « Trier c'est valoriser »).
- Les communes d'Epalinges, Forel (Lavaux) et Noville saisissent les ordures des administrations publiques dans la rubrique « déchets communaux ».

En conclusion, les quantités d'« ordures ménagères » annoncées par les communes via le portail VSD ne sont pas comparables entre elles. De plus, ni le portail VSD, ni les rapports et analyses découlant de cette base de données, ne peuvent refléter la production réelle des déchets des ménages.

La Cour formule ainsi une recommandation à destination de la DGE afin que cette dernière garantisse l'exactitude des données saisies sur le portail VSD. La DGE devrait également étoffer les instructions nécessaires aux communes afin d'harmoniser les pratiques de saisie annuelle des quantités de déchets collectés.

<b>Vérifier l'exactitude de l'inventaire des quantités de déchets collectés par les communes</b>	
<b>Constatation n°13</b>	
<p>4/6 communes qui proposent un système de taxation au poids pour les entreprises (Aigle, Epalinges, Forel (Lavaux), Noville) saisissent dans le portail VSD non seulement les ordures contenues dans des sacs taxés « Trier c'est valoriser », mais également les tonnages des ordures des entreprises taxées différemment, qui devraient être déclarées à part. Cela impacte parfois significativement les tonnes d'« ordures ménagères » annoncées et le taux de collecte séparée.</p> <p>La Cour observe des écarts importants de quantités d'ordures produites par habitant-e dans les différentes communes auditées, même après correction des données.</p>	
<b>Recommandation n°13</b>	<b>à la DGE</b>
<p>S'assurer que les données saisies sur le portail VSD sont correctes, notamment :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Identifier les biais dans la collecte des données et prendre les mesures correctives nécessaires.</li> <li>Fournir les instructions nécessaires aux communes chargées de la saisie annuelle des quantités de déchets collectés sur leur territoire.</li> </ol>	
<b>Position de la DGE</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée

## 3.4. Saisir l'ensemble des coûts imputables au compte de gestion des déchets

La gestion des DU doit être financée exclusivement par des taxes et constitue dès lors un domaine autofinancé (art. 32a, al. 1 LPE). Des taxes fondées sur le *principe de causalité* supposent qu'elles visent à couvrir l'intégralité des coûts générés par l'élimination des DU (critère d'intégralité). Simultanément, les coûts de l'élimination des DU doivent être séparés précisément de ceux d'autres déchets (critère d'exclusivité). La transparence des coûts doit prévaloir, notamment pour permettre une fixation correcte des taxes communales. Ainsi, toutes les charges et toutes les dépenses concernées, le cas échéant par des imputations de fractions de coûts, doivent être comptabilisées dans le compte de gestion des déchets (principe de transparence).

### Coûts d'élimination des déchets urbains

L'ensemble des coûts engendrés par la collecte, le transport ainsi que le traitement des DU (coûts d'élimination variables) doivent figurer dans le compte de gestion des déchets des communes. A cela s'ajoutent tous les coûts de construction, d'exploitation et d'entretien des installations d'élimination des déchets y compris amortissements et intérêts (coûts liés aux infrastructures) ainsi que les frais de gestion relatifs à l'élimination des DU (charges de personnel, location de locaux ou achat de matériel d'exploitation et de fournitures), et les éventuelles dépenses engagées au titre de l'information et de la sensibilisation de la population (coûts administratifs)<sup>37</sup>.

### Distinguer les déchets de voirie des déchets urbains

Il est parfois difficile de faire la distinction entre l'élimination des déchets générés dans l'espace public (poubelles publiques et *littering*) et d'autres prestations incombant à la commune (p.ex. nettoyage des routes) et dont les coûts ne doivent pas entrer dans le compte de gestion des DU. Il y a dès lors lieu d'estimer proportionnellement le coût de l'élimination de ces déchets (poubelles publiques et *littering*) et de le reporter dans le compte de gestion des déchets.

En effet, selon la jurisprudence du TF<sup>38</sup>, ils doivent être considérés non pas comme des déchets de voirie, mais comme des DU. Cette règle constitue une nouveauté par rapport à la directive de 2001 de l'OFEV, laquelle considérait les déchets jetés sur la voie publique ou déposés dans des poubelles publiques comme des déchets de voirie. Ainsi l'élimination des déchets générés dans l'espace public doit être financée en application du *principe de causalité*.

Trois cas de figure se présentent en matière de prise en charge :

1. Ces coûts doivent être mis à la charge de ceux qui se situent plus en amont dans la chaîne de causalité, dans la mesure où des critères objectivement fondés permettent d'établir qu'ils participent à la dissémination de déchets dans l'espace public (par exemple les détritiques liés à des enseignes de fastfood).
2. Si les coûts d'élimination de ces déchets représentent une part mineure et négligeable de la taxe de base, ils peuvent être financés au moyen de celle-ci.

---

<sup>37</sup> Financement de l'élimination des DU, aide à l'exécution, OFEV 2018

<sup>38</sup> ATF 138 II 111

3. Enfin, dans la mesure où il n'est ni pertinent ni possible de répercuter proportionnellement, au moyen de taxes séparées, les coûts d'élimination des déchets générés dans l'espace public sur ceux qui se situent en amont dans la chaîne de causalité, la part restante des coûts d'élimination de ces déchets peut être financée au moyen de recettes fiscales.

### **Déchets ne relevant pas du champ d'application de l'art. 32a LPE**

Les communes ont également pour mission d'éliminer des déchets dits non urbains, soit les déchets de voirie ou ceux dont le détenteur ne peut être identifié ou est insolvable (art. 31b, al. 1 LPE). Pour ce faire, elles peuvent utiliser le revenu de l'impôt :

- Les déchets de voirie sont des déchets inhérents aux routes (balayures, résidus de l'abrasion des revêtements routiers et des pneus, feuilles mortes, etc.) à distinguer du *littering* (cf. ci-avant).
- Les déchets dont le détenteur ne peut être identifié ou est insolvable sont par exemple des dépôts illégaux ou des déchets abandonnés après la cessation d'activité ou faillite d'une entreprise.

Les coûts à la charge de la commune qui élimine d'« autres déchets » en qualité de prestataire privé (p.ex. entreprises dès 250 EPT) ne peuvent pas être couverts au moyen des taxes sur les déchets. Ils doivent par conséquent être saisis séparément dans les comptes de la commune.

### **Le compte de gestion des déchets urbains des communes vaudoises**

L'introduction du financement causal de gestion des déchets (art. 30a LGD entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013) aurait dû amener les communes à tenir une comptabilité précise de leurs prestations en matière de gestion des déchets, notamment afin de garantir le bien-fondé et la transparence du calcul des taxes.

Or, le modèle comptable harmonisé 1 (MCH1) encore en vigueur dans le canton de Vaud ne permet pas de séparer les coûts d'élimination des DU d'autres types de déchets ne relevant pas du champ d'application de l'art. 32a LPE. En effet, les coûts et recettes relevant de la gestion de l'ensemble des déchets sont comptabilisés dans le compte de fonctionnement (classification administrative) 45 « ordures ménagères et déchets ». Les communes sont toutefois libres de tenir une classification administrative plus détaillée, comme le font les communes d'Epalinges et de Saint-Prex.

La Cour salue l'introduction du nouveau plan comptable selon MCH2 prévue pour l'ensemble des communes vaudoises à partir de 2027. Avec lui, une classification fonctionnelle à quatre positions obligera les communes à distinguer dans leur comptabilité les coûts relevant de la gestion des DU (compte 7300 – domaine autofinancé) des coûts générés par la gestion des déchets non urbains (compte 7301 – gestion des déchets non urbains)<sup>39</sup>.

## **Une mauvaise comptabilisation des coûts**

La Cour a analysé la comptabilisation d'une sélection de types de charges (coûts d'élimination des déchets produits par l'administration communale, amortissements et intérêts des installations d'élimination des déchets, frais administratifs pour la facturation des taxes de base, coûts de la levée des poubelles publiques). Les résultats sont schématisés dans la figure ci-après :

---

<sup>39</sup> <https://www.vd.ch/etat-droit-finances/communes/finances-communales/mch2/manuel-et-plan-comptable>

**Figure 12 : Résultats de l'analyse de la saisie d'une sélection de coûts**

Catégories de charges		Aigle	Epalinges	Forel (Lavaux)	Noville	Prilly	Saint-Prex
Critère d'intégralité	Elimination	✓	en partie comptabilisé en déchets non urbains	✓	✓	✓	✓
	Infrastructure	✓	en partie comptabilisé en déchets non urbains	✓	✓	✓	✓
	Administration	incomplet	✓	✓	✓	incomplet	✓
	Déchets générés dans l'espace public	incomplet	comptabilisé intégralement en déchets non urbains	✓	✓	incomplet	comptabilisé intégralement en déchets non urbains
Critère d'exclusivité	Déchets non urbains	✓	✓	en partie comptabilisé en DU	✓	✓	✓

Source : Cour des comptes

### Le critère d'intégralité non appliqué...

Quatre communes (Aigle, Epalinges, Prilly et Saint-Prex) ne saisissent pas l'intégralité des coûts générés par la gestion des DU dans le compte correspondant alors que les coûts résultant de la gestion des déchets doivent être délimités et imputés dans le compte de gestion des déchets avec précision, intégralement et en toute transparence.

- Les communes d'Aigle et de Prilly ne comptabilisent pas le coût de la levée des poubelles publiques, ni les coûts administratifs liés à la facturation des taxes de base dans le compte de gestion des DU (imputations de fractions de coûts).
- Les communes d'Epalinges et de Saint-Prex opèrent une distinction, au sein du compte 45 « ordures ménagères et déchets », entre la gestion des DU (sous-compte 4500 resp. 450) et la gestion des déchets non urbains/déchets couverts par l'impôt (4501 resp. 451), telle que cela sera exigé par le nouveau modèle comptable harmonisé MCH2. La Cour constate toutefois que tant le compte 4501 d'Epalinges que le 451 de Saint-Prex contiennent des coûts résultant de l'élimination des DU, devant en réalité être comptabilisés dans les comptes 4500 resp. 450 et être pris en compte dans le calcul des taxes nécessaires (domaines autofinancés). En outre, ces deux communes ont créé ou alimenté un fonds de réserve par des excédents de revenus. Or le montant des charges qui aurait dû être comptabilisé dans les comptes 4500 resp. 450 dépassait largement les excédents de revenus générés, ce qui n'aurait pas permis d'opérer des attributions aux fonds de réserve.

### ...ni celui de l'exclusivité

Si la commune de Forel (Lavaux) saisit l'intégralité des coûts d'élimination des DU dans son compte de gestion des déchets, elle saisit également dans ce compte des coûts et recettes d'élimination d'« autres déchets » (au sens de l'art. 31c, al. 1 LPE), tels que les ordures non-comparables à ceux d'un ménage en termes de proportions (selon sa propre définition- cf. ch. 3.1.2), ainsi que des déchets professionnels (liés à l'activité) produits par des entreprises ayant signé un contrat avec la commune.

Le compte 45 devrait être séparé en deux sous-comptes pour pouvoir isoler les coûts relevant du domaine autofinancé. Du fait de l'introduction prévue du MCH2 dans les communes au plus tard en 2027, la Cour renonce à adresser une recommandation en la matière.

Mais elle conclut néanmoins à un manque de transparence comptable et à l'impossibilité, en l'état, de comparer de manière objective les coûts de la gestion des DU entre les communes, en établissant par exemple des indicateurs comme le coût de la gestion des DU par habitant-e. Ainsi, elle adresse deux recommandations :

Une recommandation est adressée aux quatre communes concernées, une autre à la DGE en matière de comptabilisation des coûts relevant de la gestion des DU. Les comptes et le rapport de gestion, adoptés par le conseil général ou communal, sont soumis au visa du préfet. La Direction des finances communales (DFC) de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (ci-après : DGAIC) exerce, elle, la surveillance des finances communales et accompagne les communes au passage à MCH2.

<b>Saisir l'ensemble des coûts imputables au compte de gestion des déchets</b>	
<b>Constatation n°14</b>	
La saisie des coûts de la gestion des DU dans le compte de gestion des déchets est lacunaire : <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4/6 communes (Aigle, Epalinges, Prilly, Saint-Prex) ne saisissent pas l'intégralité des coûts générés par la gestion des DU dans le compte de gestion des déchets.</li> </ul>	
<b>Recommandation n°14a</b>	<b>à 4 communes</b>
Identifier, délimiter et imputer dans le compte de gestion des déchets l'intégralité des coûts résultant des activités de gestion des DU qui doivent être financées par des taxes causales (de base, proportionnelles à la quantité de déchets) ( <b>Aigle, Epalinges, Prilly, Saint-Prex</b> ).	
<b>Recommandation n°14b</b>	<b>à la DGE</b>
Demander périodiquement confirmation à la DGAIC qu'elle s'assure que les communes vaudoises (p.ex. par échantillonnage) saisissent l'intégralité des seuls coûts imputables au compte de gestion des déchets. Fournir des instructions claires sur le degré de précision avec lequel les coûts relevant de la gestion des DU doivent être délimités et imputés dans le compte de gestion des déchets.	
<b>Position de la commune d'Aigle</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
<b>Position de la commune d'Epalinges</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
<b>Position de la commune de Prilly</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
<b>Position de la commune de Saint-Prex</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
<b>Position de la DGE</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée

## 3.5. Prendre en compte les mesures d'accompagnement et les exemptions

Les mesures d'accompagnement et les exemptions doivent avoir une base réglementaire (ch. 3.5.1). Afin d'assurer la comptabilisation correcte des mesures d'accompagnement (ch. 3.5.3), l'interprétation de ce que constituent les mesures d'accompagnement doit être claire (ch. 3.5.2).

### 3.5.1 Les mentionner dans le règlement communal

Tous les ménages, les entreprises de moins de 250 EPT et les administrations publiques (fédérales, cantonales, (inter-) communales) sont, par définition, assujettis à la taxe de base. Ceux qui génèrent des DU à éliminer par la commune doivent également payer la taxe à la quantité. Mais les communes peuvent prévoir des mesures d'accompagnement, notamment en faveur des familles (art. 30a, al. 3 LGD). Cette disposition résulte de la volonté du législateur cantonal d'atténuer les effets sociaux des taxes, sans remettre en question le *principe de causalité*<sup>40</sup>. Par ailleurs, des exemptions peuvent être accordées à certaines entreprises (par ex. sociétés « boîte aux lettres », entreprises inactives ou pour les activités accessoires et professionnelles pratiquées à domicile (microentreprises)) pour corriger certaines distorsions d'une application stricte de la loi.

Tant le choix des mesures d'accompagnement, que le choix des exemptions sont du ressort de l'autonomie communale. Elles doivent toutefois reposer sur une base réglementaire. En effet, le principe de légalité est applicable à la fixation des émoluments, taxes et autres contributions<sup>41</sup>. Ainsi les principales dispositions relatives aux taxes sur les déchets perçues par les communes, soit le cercle des contribuables, l'objet de la taxe, ainsi que le montant maximum et le mode de calcul de celle-ci, doivent figurer dans le règlement adopté par le législatif communal et soumis à l'approbation du département compétent.

Ce même principe s'applique aux mesures d'accompagnement. En conséquence, le règlement communal sur la gestion des déchets doit indiquer si des mesures d'accompagnement au dispositif de taxation sont prévues par la commune. Les exemptions doivent figurer in extenso dans le règlement communal ; leur simple mention dans une directive municipale n'est pas suffisante. Le règlement doit préciser les critères sur la base desquels une exemption peut être accordée, dans quelle mesure et à qui (cercle des bénéficiaires). La compétence d'évaluer les demandes peut être déléguée à la Municipalité<sup>42</sup>.

#### Des mesures d'accompagnement sans base réglementaire

La Cour constate que les communes de Prilly et de Saint-Prex consentent des allègements sur la taxe au sac à certains cercles de la population sous forme de distribution de sacs taxés ou de remboursements. Saint-Prex octroie en outre des allègements sur la taxe de base sous forme de rabais.

Or aucune de ces mesures d'accompagnement n'a de base réglementaire. Certaines figurent dans des annexes au règlement, d'autres dans des directives adoptées par la Municipalité. Le règlement-type de la DGE le prévoit pourtant expressément (art. 15 let. d).

---

<sup>40</sup> Notice cantonale sur le financement de la gestion des DU, DGE, juin 2022

<sup>41</sup> Guide et liste de contrôle concernant la fixation des taxes sur les DU, SP, septembre 2019

<sup>42</sup> Notice cantonale sur le financement de la gestion des DU, DGE, juin 2022 (p.19)

## Des exemptions sans base réglementaire

Les communes de Prilly, Saint-Prex, et Epalinges prévoient plusieurs exemptions de la taxe de base en faveur d'entreprises : notamment d'entreprises inactives, d'entreprises « boîtes aux lettres », ou encore d'activités professionnelles ou accessoires exercées à domicile.

Or aucune de ces exemptions n'a de base réglementaire. Elles figurent dans des annexes au règlement ou dans des directives adoptées par la Municipalité.

Dans le cas d'Epalinges, deux des trois critères menant à l'exonération d'entreprises sont fixés dans le règlement communal sur la gestion des déchets. Cependant, l'exonération des entreprises « boîte aux lettres », n'y figure pas.

Tout comme pour les mesures d'accompagnement, le nouveau règlement-type de la DGE de 2023 prévoit expressément ces exemptions (art. 15 let. e). Seuls les critères d'analyse, soit les aspects pratiques des demandes d'exemption peuvent être précisés dans une directive municipale. Ces critères doivent être objectifs et transparents pour garantir une égalité de traitement des différentes demandes. Une recommandation est dès lors formulée à l'attention des trois communes concernées. Une recommandation est également adressée au DJES afin qu'il s'assure que l'ensemble des communes vaudoises mentionnent les mesures d'accompagnement et exemptions dans leurs bases réglementaires (cf. recommandation 19).

<b>Mentionner les mesures d'accompagnement et toute exemption dans une base réglementaire</b>	
<b>Constatation n°15</b>	
3/6 communes ne respectent pas le principe de légalité pour toutes les exemptions et les mesures d'accompagnement proposées.	
<b>Recommandation n°15</b>	<b>à 3 communes</b>
Les principes régissant les mesures d'accompagnement et les exemptions à accorder doivent être prévus dans une base réglementaire (se référer à la notice sur le financement de la gestion des déchets, ainsi qu'au règlement-type en vigueur de la DGE en matière de dispositions sur les exemptions et mesures d'accompagnement) ( <b>Epalinges, Prilly, Saint-Prex</b> ).	
<b>Position de la commune d'Epalinges</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
<b>Position de la commune de Prilly</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
<b>Position de la commune de Saint-Prex</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée

### 3.5.2. Distinguer mesures d'accompagnement et calcul de la taxe de base

Les mesures d'accompagnement ont une destination sociale et ont pour but de soutenir des cercles de la population assujettie aux taxes sur les déchets ayant un besoin accru de protection. Le caractère social se rapporte à la situation individuelle des bénéficiaires (circonstances personnelles, familiales ou financières) sans être forcément en lien avec les moyens financiers des bénéficiaires.

Ces mesures d'accompagnement sont à distinguer des critères de calcul de la taxe de base<sup>43</sup> qui déterminent l'assiette de l'assujettissement. Ces critères visent, comme c'est le cas des exonérations de certaines entreprises (sociétés « boîte aux lettres », inactives ou microentreprises), à corriger des distorsions générées par une application stricte de la loi et ayant un impact trop élevé sur les ménages.

Par exemple, l'exemption de la taxe de base selon le critère de l'âge (p.ex. enfants/adolescents) ne constitue pas une mesure d'accompagnement, mais détermine l'assiette d'assujettissement. Il est important de préciser ici que moins il y a de personnes assujetties, plus la taxe de base est élevée.

La Cour relève que les explications fournies dans la notice cantonale sur le financement de la gestion des DU (ch. 2.5), ainsi que les commentaires figurant dans le nouveau règlement-type de la DGE de février 2023 (notamment art. 15, let. d) portent à confusion. En effet, l'exemption de la taxe de base pour les enfants figure ainsi sous le chapitre « Mesures d'accompagnement ». Une recommandation est adressée à la DGE visant à clarifier la différence entre mesure d'accompagnement et critère de calcul de la taxe de base (cf. recommandation 16 ci-après).

### 3.5.3. Enregistrer les mesures d'accompagnement dans le compte social

Toutes les mesures d'accompagnement entraînent soit un coût (p.ex. distribution de *sacs taxés*), soit une baisse des recettes (p.ex. allègement de la taxe de base). Vu leur caractère social, ces mesures doivent être enregistrées dans le compte social communal (rubrique 7 MCH1 ou 5 MCH2) et non pas par le compte de gestion des déchets. Cette manière de comptabiliser permet de ne pas répercuter le coût que représentent ces mesures d'accompagnement sur les personnes et entreprises assujetties aux taxes sur les déchets, et de respecter tant le *principe de causalité* que celui d'équivalence<sup>44</sup>.

#### Répercussions des coûts sur les autres administré·e·s

Les six communes auditées proposent des mesures d'accompagnement sur la taxe proportionnelle à la quantité, via la distribution de *sacs taxés*, de bons d'achat ou de remboursements. Il s'agit notamment de mesures en faveur des familles avec enfants ainsi que de personnes souffrant d'incontinence.

Alors que les communes de Saint-Prex et de Prilly comptabilisent ces coûts dans le compte social communal, les communes d'Aigle, Epalinges, Forel (Lavaux) et Noville les comptabilisent dans le compte de gestion des déchets, prêtérivant par-là, les autres administré·e·s.

---

<sup>43</sup> Financement de l'élimination des DU, aide à l'exécution, OFEV, 2018 (p.42)

<sup>44</sup> Alors que les mesures d'accompagnement ont un caractère social, les exemptions des entreprises répondent à d'autres motifs. Dès lors, elles n'ont pas à être compensées par le compte social communal.

Seules quatre communes auditées (Prilly, Epalinges, Noville et Saint-Prex) proposent des allègements de la taxe de base aux ménages présentant un besoin accru de protection. Alors que Prilly comptabilise la baisse des recettes engendrées par ces allègements dans le compte social, les communes d'Epalinges, de Noville et de Saint-Prex répercutent ces baisses sur le compte de gestion des déchets. En conclusion, la comptabilisation de ces coûts et baisses de recettes dans le compte de gestion des déchets impacte le taux de couverture des coûts à atteindre (*principe de causalité*). Le coût de ces mesures est donc répercuté sur les autres personnes, entreprises et administrations publiques assujetties aux taxes communales sur les déchets. De plus, il n'est pas possible de comparer les coûts de gestion des déchets d'une commune à l'autre (et notamment le coût par habitant·e ou par tonne). En conséquence, la Cour adresse une recommandation à destination de toutes les communes auditées hormis Prilly. Elle est complétée par une recommandation à destination de la DGE afin d'assurer une harmonisation des pratiques sur l'ensemble du territoire vaudois.

<b>Enregistrer les mesures d'accompagnement dans le compte social communal</b>	
<b>Constatation n°16</b>	
5/6 communes ne comptabilisent pas les mesures d'accompagnement qu'elles proposent aux personnes assujetties dans le compte social :	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4/6 communes (Aigle, Epalinges, Forel (Lavaux), Noville) comptabilisent les coûts résultant de l'octroi de mesures d'accompagnement sur la taxe au sac dans le compte de gestion des déchets.</li> <li>• 3/6 communes (Epalinges, Noville, Saint-Prex) ne financent pas les baisses des recettes résultant de l'exemption ou de l'allègement de la taxe de base pour certains bénéficiaires par le compte social.</li> </ul>	
<b>Recommandation n°16a</b>	<b>à 5 communes</b>
Financer les baisses des recettes résultant de l'octroi de mesures d'accompagnement par le compte social ( <b>Aigle, Epalinges, Forel (Lavaux), Noville, Saint-Prex</b> ).	
<b>Recommandation n°16b</b>	<b>à la DGE</b>
Afin d'enregistrer correctement les mesures d'accompagnement :	
<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Préciser dans la notice cantonale sur le financement de la gestion des DU que les mesures d'accompagnement doivent être financées par le compte social communal.</li> <li>b. Compléter la boîte à outils déjà existante en ligne avec des précisions sur la différence entre assiette d'assujettissement et mesures d'accompagnement.</li> <li>c. Informer la DGAIC que les mesures d'accompagnement sont prises en charge par le compte social communal pour qu'elle puisse faire les vérifications périodiques nécessaires.</li> </ol>	
<b>Position de la commune d'Aigle</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
<b>Position de la commune d'Epalinges</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
<b>Position de la commune de Forel (Lavaux)</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
<b>Position de la commune de Noville</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
<b>Position de la commune de Saint-Prex</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
<b>Position de la DGE</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée

## 3.6. Contrôler la gestion des déchets urbains

Ce chapitre analyse le respect, par les communes, des principes applicables en matière de financement de l'élimination des DU (ch. 3.6.1), porte sur la mise en place d'un monitoring financier (ch. 3.6.2) ainsi que la définition de haute police en matière de gestion des déchets (ch.3.6.3).

### 3.6.1. Appliquer les principes du financement

Le principe de couverture des coûts est l'un des grands principes applicables à la fixation de taxes. Il implique que le produit des taxes ne doit pas dépasser, à moyen terme, les coûts nets de l'élimination des DU. Il a pour but de limiter, donc de plafonner le montant des taxes.

Le *principe de causalité* s'applique aux coûts des mesures de protection de l'environnement, et donc aussi aux taxes sur les DU. Il est inscrit dans la Constitution fédérale (art. 74, al. 2) et concrétisé à l'art. 2 LPE<sup>45</sup>. Selon ce principe, celui qui est à l'origine des déchets doit supporter les coûts de leur élimination. A moyen terme, les recettes des taxes ne peuvent pas être inférieures au coût net de l'élimination des DU.

Les principes de couverture des coûts et de causalité doivent pouvoir être respectés à moyen terme : trois ans selon la DGAIC<sup>46</sup>, cinq à dix ans selon l'OFEV<sup>47</sup>. La Cour a décidé d'appliquer une moyenne sur cinq ans (période auditée de 2018 à 2022).

#### Un financement insuffisant par les taxes à la quantité

La part des coûts d'élimination des DU que doivent couvrir les taxes à la quantité varie :

- L'OFEV recommande d'atteindre un taux de couverture des coûts par les taxes à la quantité de 50% à 70%, prenant en considération que des taxes à la quantité sont perçues pour les ordures, les déchets encombrants et les déchets verts.
- L'art. 30a, al. 2 LGD introduit une particularité vaudoise : le 40% des coûts d'élimination des DU, au minimum, doit être financé par une taxe proportionnelle à la quantité.

La Cour a calculé le taux de couverture des coûts de la gestion des DU par les taxes à la quantité, des six communes auditées :

**Tableau 12 : Taux de couverture des coûts des DU par les taxes à la quantité**

	Aigle	Epalinges	Forel (Lavaux)	Noville	Prilly	Saint-Prex
<b>Taux de couverture des coûts par les taxes à la quantité, moyenne sur 5 ans (2018-2022)</b>	49%	27%	28%	40%	40%	25%

Source : Cour des comptes

<sup>45</sup> Guide et liste de contrôle concernant la fixation des taxes sur les DU, SP, septembre 2019 (p.1)

<sup>46</sup> Notice cantonale sur le financement de la gestion des DU, DGE, juin 2022 (p.18)

<sup>47</sup> Financement de l'élimination des DU, aide à l'exécution, OFEV, 2018 (p.43)

Trois communes (Epalinges (cf. notamment ch.2.2.2), Forel (Lavaux) et Saint-Prex) n'atteignent pas le taux de couverture des coûts par les taxes à la quantité de 40% requis. Avec un taux de couverture proche de 50%, seule la commune d'Aigle se conforme non seulement à la législation vaudoise, mais également aux recommandations de l'OFEV.

## Un financement par l'impôt de près d'un tiers

En vertu des principes de couverture des coûts et de causalité, l'élimination des DU doit à moyen terme être entièrement et exactement financée par des taxes, excluant un financement par l'impôt (arts. 32a, al. 1 LPE et 30a, al. 1 LGD). Un éventuel recours aux recettes fiscales signifie que le revenu des taxes sur les déchets ne permet pas de financer entièrement la gestion des DU. En d'autres termes, le *principe de causalité*, visant à mettre le coût de l'élimination des DU à la charge de leurs détenteurs, n'est pas appliqué.

La Cour a calculé le taux de couverture des coûts de la gestion des DU par les taxes prélevées au titre de la gestion des déchets (taxes à la quantité et taxes de base), pour les six communes auditées :

**Tableau 13 : Taux de couverture des coûts par les taxes sur les DU**

	Aigle	Epalinges	Forel (Lavaux)	Noville	Prilly	Saint-Prex
<b>Taux de couverture des coûts par les taxes sur les DU, moyenne sur 5 ans (2018-2022)</b>	88%	70%	69%	77%	97%	69%
<b>Niveau de financement par l'impôt, moyenne sur 5 ans (2018-2022)</b>	12%	30%	31%	23%	3%	31%

Source : Cour des comptes

Les communes (hormis Prilly) recourent au revenu de l'impôt à hauteur de 12% à 31% pour financer les frais d'élimination des DU. L'une des raisons de tels déficits de couverture peut provenir de l'arrêt du TF concernant le règlement sur la gestion des déchets de Romanel-sur-Lausanne. Toutefois, « admettre d'emblée qu'une part précise de ces frais — comme une proportion de 30 % — échappe à ce principe [de causalité] et ne respecte pas cette disposition [art. 32a LPE]. Dans son arrêt [...], le TF évoque bien un tel taux, en précisant toutefois qu'il s'agit d'une limite supérieure ne s'appliquant que lorsque la comptabilité communale est tenue de manière indifférenciée, avec des comptes de charges mixtes.

Ce cas de figure paraît très hypothétique, puisque l'introduction du dispositif causal de financement amène précisément les communes à tenir une comptabilité précise de leurs prestations en matière de gestion des déchets, notamment afin de garantir le bien-fondé et la transparence du calcul des taxes. »<sup>48</sup> Pour la Cour, les communes auditées ne peuvent dès lors pas invoquer un tel taux.

<sup>48</sup> Notice cantonale sur le financement de la gestion des DU, DGE, 2022 (p.17)

## Les comptes de réserve

Compte tenu de la notion de moyen terme, les recettes des taxes ne doivent pas obligatoirement couvrir exactement, tous les ans, les coûts nets de l'élimination des déchets. Afin de garantir l'équilibre et d'éviter de devoir adapter le montant de la taxe chaque année, le compte de gestion des déchets doit faire l'objet d'attributions ou de prélèvements, selon les besoins. Ainsi, les excédents de revenus permettent de créer des réserves tandis que les excédents de charges peuvent être compensés par un prélèvement sur l'éventuel compte de réserve. Si ce dernier est inférieur à l'excédent de charges, on parle alors d'« avances aux financements spéciaux ». Ces avances servent essentiellement à rappeler l'existence d'excédents de charges survenus lors d'années précédentes qui doivent être compensées par des excédents de revenus du même domaine les années suivantes, le cas échéant en adaptant le montant de la taxe. Ces écritures comptables permettent de garantir que les excédents de revenus ne soient pas utilisés pour financer d'autres tâches publiques, et vice-versa de garantir que les excédents de charges ne soient pas financés par l'impôt.

Toutes les communes ont connu des excédents de charges sur plusieurs années auditées, mais aucune (hormis Saint-Prex) n'a comptabilisé ces derniers en tant que prélèvements respectivement avances aux financements spéciaux. Il s'agit néanmoins d'une exigence du MCH1 (art.26, al. 1, let. i du règlement sur la comptabilité des communes (RCCom)). Trois communes (Epalinges, Prilly et Saint-Prex) ont opéré des attributions (excédents de revenus) aux financements spéciaux et par conséquent constitué, respectivement alimenté, un fonds de réserve affecté à la gestion des DU pendant la période auditée. Le solde des réserves ainsi constituées ne dépasse pas le seuil des 20% des charges annuelles d'élimination des DU (état au 31.12.2022), considéré comme acceptable par la SPr. Si les réserves dépassaient ce seuil, ces communes devraient abaisser les taxes dans les 5 à 10 ans afin de dissoudre (en partie) la réserve constituée. Cette exigence permet de limiter le niveau des taxes et de respecter le principe de couverture des coûts.

## Une surveillance lacunaire

Il appartient en premier lieu à la Municipalité, puis aux organes de contrôle propres à la commune (commissions de finance et de gestion, fiduciaires), de veiller au respect des règles en matière de financement de la gestion des DU<sup>49</sup>. En effet, la commune doit adapter les taxes à l'évolution des coûts effectifs tels qu'ils ressortent de la comptabilité communale.

La Cour a constaté que les communes d'Aigle et de Saint-Prex ne surveillent pas les taux de couverture des coûts à atteindre par les taxes sur les déchets. Alors que les communes d'Epalinges, Forel (Lavaux) et de Noville tiennent une comptabilité analytique permettant de déterminer le niveau de couverture des coûts par les taxes, la Cour constate qu'elles n'ont pris aucune mesure visant à cette couverture des coûts.

En outre, les réviseurs des comptes annuels de deux communes seulement, soit Aigle et Noville, ont émis des observations en lien avec une couverture insuffisante des dépenses et amortissements par les taxes et recettes affectées du domaine autofinancé de la gestion des DU.

Il incombe en deuxième lieu au canton de veiller à la mise en place du financement de l'élimination des DU selon le *principe de causalité*, conformément à l'art. 32a LPE<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Réponse du CE à la question Alexandre Rydlo, 15\_QUE\_031, avril 2015

<sup>50</sup> Financement de l'élimination des DU, aide à l'exécution, OFEV 2018 (p. 53)

Au niveau vaudois, la fiche de mesure CC.5 du *PGD* 2020 porte précisément sur ce thème. En 2015 déjà, la DGE a élaboré une notice explicative sur le financement de la gestion des déchets selon le *principe de causalité* rappelant aux communes les principes à respecter, tels que prévus par le droit fédéral (la version actuelle datant de juin 2022). Selon la réponse du CE apportée à l'intervention parlementaire du député Rydlo (15\_QUE\_031), « la DGE exerce également un suivi du compte [45] [...]. L'objectif est ici principalement de veiller à l'application du *principe de causalité*, soit que le revenu des taxes assure le financement de la gestion des DU ». [...] En 2015, la DGE devait « contacter [les communes] dont les recettes ne suffisent manifestement pas à couvrir les frais d'élimination des DU, pour les inviter à adapter leur dispositif aux exigences légales ».

Toutefois, la Cour constate que la DGE s'assure uniquement, lors du processus d'approbation des règlements communaux, que chaque commune prévoie un financement dual (taxe à la quantité combinée avec une taxe de base). En conséquence, l'application des art. 32a *LPE* et 30a, al. 1 et 2 *LGD* par les communes n'est pas surveillée.

La recommandation formulée à l'attention de toutes les communes auditées (hormis Prilly) visant l'application du *principe de causalité* doit être vue à la lumière des autres recommandations émises par la Cour. En effet, le taux de couverture des coûts par les taxes sur les déchets est impacté par l'implémentation de mesures telles que l'assujettissement de toutes les administrations publiques aux taxes sur les déchets (cf. ch. 3.1.3), la taxation des entreprises de moins de 250 EPT échappant aujourd'hui au monopole public (cf. ch. 3.1.2), ou encore le financement des mesures d'accompagnement par le compte social (cf. ch. 3.5.3).

En conséquence et avant d'entamer des démarches pour augmenter le tarif des taxes de base, les communes devraient appliquer le financement selon le *principe de causalité* à l'ensemble des assujettis. En outre pour la Cour et selon la réponse du CE à l'intervention parlementaire 15\_QUE\_031, il appartient à la DGE de s'assurer du respect du *principe de causalité*, raison pour laquelle une recommandation lui est également adressée.

### Assurer l'atteinte des taux de couverture des coûts légaux par les taxes sur les déchets

#### Constatacion n°17

La plupart des communes auditées ne financent pas l'élimination des DU conformément au *principe de causalité* (arts. 32a *LPE* et 30a, al. 1 *LGD*) :

- 5/6 communes (Aigle, Epalinges, Forel (Lavaux), Noville, Saint-Prex) recourent au revenu de l'impôt pour financer les frais d'élimination des DU.
- 3/6 communes (Epalinges, Forel (Lavaux), Saint-Prex) n'atteignent pas un taux de couverture des coûts de 40% par les taxes à la quantité (obligation légale cantonale).
- Hormis Saint-Prex, aucune commune n'a comptabilisé les excédents de charges survenus durant les années auditées en tant que prélèvement/avance aux financements spéciaux.
- 2/6 communes (Aigle, Saint-Prex) ne vérifient pas périodiquement leur taux de couverture des coûts à atteindre par les taxes sur les déchets.

La DGE n'exerce aucun contrôle sur les taux de couverture des coûts à atteindre par les taxes sur les déchets (40% selon art. 30a, al. 2 *LGD* pour les taxes à la quantité, 100% selon art. 32a *LPE* pour l'ensemble des coûts d'élimination des DU) en contradiction avec la position du CE à la réponse de l'intervention parlementaire 15\_QUE\_031.

<b>Recommandation n°17a</b>	<b>à 5 communes</b>
Appliquer le <i>principe de causalité</i> :	
a. Couvrir à moyen terme, conformément aux arts. 32a <i>LPE</i> et 30a, al. 1 <i>LGD</i> , les coûts d'élimination des DU par les seules recettes des taxes sur les déchets (taxes proportionnelles à la quantité de déchets et taxes de base) ( <b>Aigle, Epalinges, Forel (Lavaux), Noville, Saint-Prex</b> ).	
b. Les excédents de charges ou de revenus constatés pour l'exercice doivent faire l'objet d'un prélèvement/d'une avance respectivement d'une attribution (réserve) aux financements spéciaux. Veiller à une utilisation des réserves conforme aux dispositions de la SPr (le montant de la réserve doit représenter au maximum 20% du montant des charges annuelles) ( <b>Aigle, Epalinges, Forel (Lavaux), Noville</b> ).	
c. Un taux de couverture des coûts d'élimination des DU par les recettes des taxes à la quantité d'au minimum 40% doit être atteint (art. 30a, al. 2 <i>LGD</i> ) ( <b>Epalinges, Forel (Lavaux), Saint-Prex</b> ).	
<b>Recommandation n°17b</b>	<b>à la DGE</b>
Lorsque MCH2 sera en vigueur, demander périodiquement confirmation à la DGAIC qu'elle contrôle le respect, par les communes, des dispositions et principes applicables au financement de l'élimination des DU (taux de couverture des coûts à atteindre, utilisation conforme d'éventuels fonds de réserve).	
<b>Position de la commune d'Aigle</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
<b>Position de la commune d'Epalinges</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
<b>Position de la commune de Forel (Lavaux)</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
<b>Position de la commune de Noville</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
<b>Position de la commune de Saint-Prex</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée
<b>Position de la DGE</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée

### 3.6.2. Mettre en place un monitoring financier

L'identification des potentiels d'économie dans la gestion communale des déchets ainsi que la réduction des disparités des coûts et de celles des taxes perçues font partie des objectifs du *PGD 2020*.

#### Des frais de fonctionnement non transparents

Les frais de gestion de la taxe au sac des *périmètres signataires* de la « convention » sont prélevés sur les montants de la *retrocession* en provenance de TRIDEL SA (cf. ch. 2.2.4) avant leur répartition aux communes. Mais les périmètres ont d'autres coûts, inhérents à leur organisation et résultant de leurs prestations en matière de gestion des déchets à leurs communes. Ces frais sont financés via des modes de prélèvement variant d'un périmètre à l'autre.

Pour les périmètres concernés par cet audit :

- Gedechablais ne dispose pas d'un budget de fonctionnement propre, ce qui s'avère problématique lorsque des frais concernent l'ensemble des 15 communes membres (y compris les communes non adhérentes au système de la TAS). Pour l'heure, ces frais sont retenus des montants rétrocédés aux 11 communes adhérentes à la taxe au sac (cf. ch. 2.1.1). Ainsi, celles-ci prennent en charge les frais de l'ensemble des communes du périmètre Gedechablais.
- Gedrel SA dispose d'un budget de fonctionnement assuré par un financement de CHF 4.50 par habitant·e et faisant l'objet d'une facturation annuelle aux communes actionnaires. Toutefois, la Cour constate qu'il y a un mélange entre les flux financiers relatifs à l'activité de la gestion harmonisée de la taxe au sac, qui concernent tant les communes actionnaires que « partenaires » de Gedrel SA, et les flux financiers relatifs aux prestations de gestion des déchets offertes uniquement aux communes actionnaires de Gedrel SA (cf. ch. 2.2.2).
- VALORSA SA finance ses activités selon un mode de financement à l'habitant·e, combiné à un financement à la tonne. Elle facture ainsi annuellement aux communes actionnaires CHF 1.50 par habitant·e pour des tâches d'information et de sensibilisation. Par ailleurs, elle prélève des marges commerciales pour différentes catégories de déchets. Dans le cas des ordures, elle prélève une marge de CHF 15 par tonne, sans toutefois les indiquer comme telles dans ses factures adressées aux communes.

Pour la Cour, ces frais de fonctionnement en matière de gestion des DU ne sont pas facturés de manière transparente, ce qui ne permet pas non plus de procéder à des contrôles des coûts auxquels les communes vaudoises sont exposées.

## Un manque d'indicateurs

La DGE collecte et analyse diverses données relatives aux 300 communes en matière de gestion des déchets. Elle tient notamment les statistiques portant sur les quantités des différentes catégories de DU (cf. ch. 3.3).

Elle a initié une réflexion de fond en 2015 sur la structure, le fonctionnement et le rôle des périmètres. Cela a fait l'objet d'un rapport<sup>51</sup> contenant plusieurs mesures d'amélioration, dont certaines ont été retenues par l'ensemble des périmètres et intégrées dans les *PGD* 2016 et 2020. L'une de ces propositions consiste à mettre en place un observatoire des prestations communales permettant de comparer de manière objective les pratiques et leur coût. Un tel outil devrait permettre une comparaison des coûts d'élimination pour les différents déchets et pourrait être couplé aux déclarations annuelles des statistiques sur les quantités.

Les objectifs de la fiche de mesure CC.2 du *PGD* 2020 (repris des *PGD* précédents) sont notamment les suivants :

- Mettre en place un système d'indicateurs permettant d'analyser les prestations communales et leurs coûts, en collaboration avec les organismes de coordination des périmètres et les communes intéressées (benchmarking).
- Émettre des recommandations permettant aux communes d'optimiser leurs prestations et de réduire leurs coûts.

---

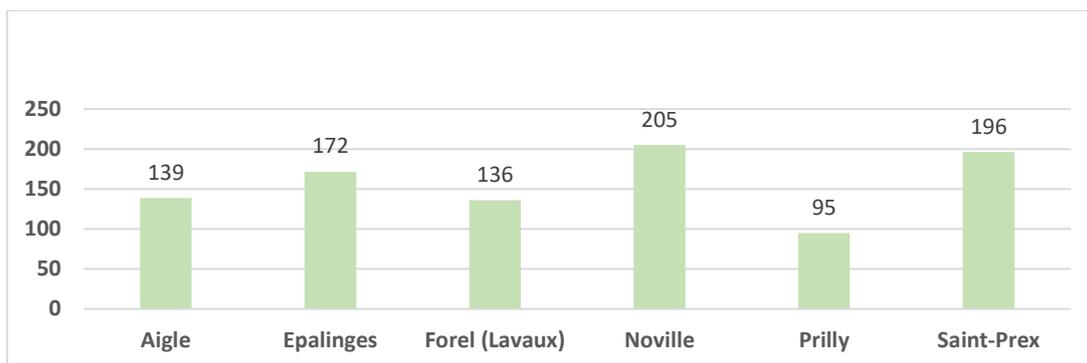
<sup>51</sup> Périmètres de gestion des déchets – étude diagnostique, Biol Conseils, 2015

- Réduire les disparités des coûts et, par conséquent, celles des taxes perçues pour financer l'élimination des déchets.

La Cour constate toutefois que la DGE ne dispose pas de données, ni d'indicateurs y relatifs (CHF par habitant·e, CHF par tonne, etc.), sur les coûts de la gestion des DU à la charge des communes. Elle ne monitore pas non plus les montants des taxes de base en vigueur dans les communes. Par conséquent, la DGE ne réalise aucune comparaison des coûts de gestion des déchets dans les communes dans le but de réduire les disparités existantes tel que prévu dans le *PGD* depuis dix ans.

La figure ci-dessous illustre les disparités entre les six communes auditées :

**Figure 13 : Coûts nets de la gestion des DU, en CHF par habitant·e (moyenne annuelle sur 5 ans (2018-2022))**



Source : Cour des comptes

La Cour est consciente que les coûts d'élimination des DU, et par conséquent le montant des taxes de base, peuvent être influencés par différents facteurs (modes de collecte, qualité du service, circonstances locales, etc.), mais une vue d'ensemble manque pour permettre de conseiller les communes dans leur tâche d'optimisation des coûts.

Les communes doivent maintenir les charges sous contrôle pour que les taxes nécessaires à la couverture des coûts pèsent le moins possible sur les citoyens et les entreprises. La mise en place d'un système d'indicateurs permettra d'analyser et de comparer les coûts d'élimination des déchets par commune et incitera ces dernières à les réduire.

### Mettre en place un monitoring financier

#### Constatation n°18

La DGE ne réalise aucune comparaison des coûts de gestion des déchets dans les communes dans le but de réduire les disparités existantes tel que prévu dans le *PGD* depuis dix ans :

- La DGE ne dispose pas de données sur les coûts que génère l'élimination des DU à charge des communes, ni d'indicateurs y relatifs, bien que ceux-ci aient été évoqués dans le *PGD* (mesure CC.3, *PGD* 2014, mesure CC.2, *PGD* 2020).
- La DGE ne monitore pas les tarifs de la taxe de base appliquée par les communes, comme évoqué dans le *PGD* (mesure CC.3, *PGD* 2014, mesure CC.2, *PGD* 2020).

<b>Recommandation n°18</b>	<b>à la DGE</b>
Mettre en place un monitoring des coûts d'élimination des DU ainsi que des taxes de base, par commune lorsque le MCH2 sera en vigueur.	
<b>Position de la DGE</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée

### 3.6.3. Définir le concept légal de haute police

La *LGD* confère un pouvoir général de haute police et de contrôle en matière de gestion des déchets<sup>52</sup> au DJES (art. 6 *LGD*).

#### Les coûts d'élimination des ordures

Les coûts d'élimination des ordures peuvent être répartis en plusieurs catégories :

1. Le dispositif de **collecte** relève de l'autonomie communale. Malgré des circonstances particulières (densité de la population, topographie, réseau routier, etc.), les communes peuvent influencer considérablement sur les coûts de collecte des ordures (p.ex. le mode et la fréquence de collecte, l'optimisation des tournées de ramassage, etc.) ;
2. Les frais de **transport** sont impactés par la distance à parcourir de la commune jusqu'à l'installation d'élimination des déchets.
3. Les coûts d'**incinération** des ordures ne peuvent pas être optimisés par les communes. En effet, ces dernières sont tenues d'acheminer leurs DU incinérables à l'UVTD de la zone d'apport définie par le *PGD* (cf.ch. 3.1.2) et de s'acquitter du tarif d'incinération convenu. Elles sont dès lors des clientes captives de l'UVTD compétente.

La Cour a établi ci-après un tableau comparatif des coûts d'élimination variables des ordures pour les six communes auditées :

**Tableau 14 : Coût d'élimination variable des ordures, CHF par tonne (moyenne annuelle sur 5 ans (2018-2022))**

	Zone d'apport Satom SA			Zone d'apport TRIDEL SA		
	Gedechablais		Périmètre Oron-Lavaux	Gedrel SA	VALORSA SA	
	Aigle	Noville	Forel (Lavaux)	Epalinges	Prilly	Saint-Prex
<b>Collecte et transport (logistique)</b>	136	145	168	132	144	145
<b>Incinération</b>	108	106	95	167	183	183
<b>Coût total d'élimination variable des ordures</b>	244	252	262	299	327	328

Source : Cour des comptes

<sup>52</sup> Exposé des motifs et projet de loi (EMPL) 283 sur la gestion des déchets, novembre 2005.

La Cour constate que les tarifs d'incinération ont un impact significatif sur les coûts supportés par les communes, et in fine par les personnes et entreprises assujetties aux taxes sur les déchets. Non seulement les coûts d'incinération des ordures dans les six communes auditées représentent, en moyenne annuelle sur 5 ans 13% du coût net de la gestion des DU, mais également entre 36% et 56% des coûts d'élimination des ordures. En effet, le coût d'incinération d'une tonne d'ordures varie fortement d'une commune auditée à l'autre.

Ces écarts de prix s'expliquent par plusieurs facteurs :

- Le tarif appliqué par chacune des quatre UVTD pour l'incinération des ordures produites sur territoire vaudois. Par exemple, Satom SA facture CHF (HT) 110 par tonne en 2022, contre CHF (HT) 158 par tonne pour TRIDEL SA.
- Les frais de transport des ordures de la commune vers l'UVTD compétente. Satom SA pratique une péréquation des frais de transports à ses communes actionnaires : les communes d'Aigle et de Noville participent à cette péréquation en raison de leur proximité géographique à l'usine tandis que la commune de Forel (Lavaux) en bénéficie. Depuis 2021, TRIDEL SA inclut les frais de transport par train depuis les centres de compactage dans son tarif d'incinération, mais les communes doivent encore couvrir les frais de transport jusqu'aux centres.
- Diminution ou majoration du prix officiel : Satom SA offre depuis 2020 un tarif réduit de CHF (HT) 70 par tonne, au lieu de CHF (HT) 110, pour l'incinération des ordures, accordé sous certaines conditions aux communes qui ont mis en place une collecte séparée des déchets alimentaires, appelé « GastroVert ».
- VALORSA SA prélève quant à elle une marge commerciale de CHF 15 par tonne pour la prise en charge des ordures.

## **Aucune analyse des tarifs d'incinération des clients captifs**

En vertu de l'art. 17 LGD, les exploitants d'installations régionales d'élimination des déchets, dont les UVTD, doivent soumettre leurs tarifs à l'approbation du département compétent. La Cour constate toutefois que le DJES prend simplement acte des tarifs d'incinération fixés par les UVTD pour leurs clients captifs. Il n'effectue pas de contrôle ou d'analyse des tarifs pratiqués pour garantir notamment que les prix facturés aux clients captifs ne permettent pas aux UVTD de financer d'autres activités. Il ne s'assure pas non plus que la SPr soit informée des modifications significatives des tarifs. Cet Office a en effet un droit de décision sur les tarifs d'incinération des DU (art. 6 LSPr). Or pour l'OFEV, les cantons doivent analyser régulièrement les tarifs d'incinération des clients captifs, puisque les taxes sur les déchets en dépendent.

## **Une haute police non exercée**

Pour la DGE, ni la jurisprudence de la Cour de droit administratif et public (CDAP), ni l'exposé des motifs et projet de loi (EMPL) de la LGD de 2006, ne définissent la notion de « haute police ». Or selon le PGD 2020, il appartient au département « de jouer un rôle de régulateur, de contrôler les pratiques et de veiller à l'égalité juridique de tous les acteurs concernés. Il donne les lignes directrices applicables à la gestion des différentes catégories de déchets, en prenant en compte le développement des standards et l'état de la technique. »<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> PGD 2020, p. 47

La Cour constate que les missions découlant du concept de haute police (art. 6 *LGD*) ne sont pas remplies par le département, notamment s'agissant du contrôle de l'application des règlements communaux (notamment le financement de l'élimination des ordures des entreprises de plus (cf. recommandation n°9) ou moins de 250 EPT (cf. recommandation n°10) et des administrations publiques (cf. recommandation n°11)). La Cour adresse donc une recommandation au DJES.

<b>Remplir les missions données par la LGD au DJES</b>	
<b>Constatation n°19</b>	
<p>Le DJES n'applique pas les missions qui lui sont attribuées par la <i>LGD</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les règlements des six communes auditées ne sont pas conformes au cadre normatif supérieur (cantonal/fédéral) alors qu'ils doivent être approuvés par le département (art. 11, al. 1 <i>LGD</i>)</li> <li>• Le DJES n'exerce pas son rôle de haute police en matière de gestion des déchets, alors qu'il lui incombe de veiller à une gestion des déchets conforme au <i>PGD</i> (art. 6, al. 2 <i>LGD</i>)</li> <li>• Le DJES prend acte des tarifs d'incinération fixées par les UVTD pour les clients captifs (communes), sans analyse ni contrôle que la SPr ait été informée d'éventuelles modifications. Néanmoins, il lui incombe d'approuver ces tarifs selon l'art. 17, al. 2 <i>LGD</i>.</li> </ul>	
<b>Recommandation n°19</b>	<b>au DJES</b>
<p>Remplir les missions données par la <i>LGD</i> au DJES :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Fixer un délai aux communes pour la révision de leur règlement pour tenir compte des dernières adaptations du cadre normatif supérieur.</li> <li>Saisir l'opportunité de la révision de la <i>LGD</i> pour mieux définir le concept de haute police et les missions qui en découlent : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrôler régulièrement l'application des règlements communaux (p.ex. par échantillonnage des communes) notamment s'agissant des entreprises de plus ou moins 250 EPT (cf. constatations 9 et 10) et des administrations publiques (cf. constatation 11), ainsi que des mesures d'accompagnement et exemptions (cf. constatation 15).</li> <li>• Prendre connaissance des rapports annuels de l'Organe de contrôle pour s'assurer du bon fonctionnement du système de la TAS (cf. constatation 8).</li> </ul> </li> <li>Analyser et s'assurer de la pertinence des tarifs d'incinération des clients captifs avant approbation.</li> </ol>	
<b>Position du DJES</b>	<input type="checkbox"/> Acceptée <input checked="" type="checkbox"/> Refusée
<p>Justification (uniquement en cas de refus) :</p> <p>Le DJES se voit malheureusement contraint de refuser la recommandation n°19, ne pouvant l'accepter dans son intégralité. En effet, si votre cour met avec raison en évidence les différences de coûts d'élimination des déchets dans notre canton, le DJES ne dispose pas des compétences pour intervenir sur les prix d'incinération pratiqués par des entreprises organisées sous forme de sociétés anonymes dont certaines sont basées dans d'autres cantons. Le département s'engage en revanche à ce que d'autres pistes soient étudiées dans le cadre de la révision de la <i>LGD</i>.</p>	

**Prise de position de la Cour des comptes (art. 17 RComptes)**

Le Département estime ne pas disposer des compétences pour intervenir sur les prix d'incinération pratiqués par les UVTD. Par conséquent, la prise de connaissance des tarifs ne correspond pas à l'approbation prévue à l'art. 17, al. 2 LGD.

La Cour prend acte du fait que le DJES refuse le point c. de la recommandation. Néanmoins, elle estime que le point a. peut être mis en œuvre sans attendre, et le point b. dans le cadre de la révision de la LGD.

## 4. Conclusion

La gestion des déchets fait partie intégrante de la politique de développement durable du canton. Les *déchets urbains* (DU) sont tous les déchets produits par les ménages, ainsi que les déchets similaires provenant d'entreprises de moins de 250 postes à plein temps et d'administrations publiques. Dans le canton de Vaud, leur élimination constitue un monopole communal. Les ordures représentent près d'un tiers de l'ensemble des DU collectés par les communes, ce qui engendre des coûts conséquents. Depuis 1997, le droit fédéral impose que les coûts d'élimination des DU soient mis à la charge de ceux qui en sont à l'origine au moyen de taxes. Selon la législation vaudoise, un minimum de 40% de ces coûts doivent être couverts par une taxe à la quantité. Ce mode de financement, basé sur le *principe de causalité*, applique la logique du « *pollueur-payeur* » et vise à inciter le détenteur de déchets à adopter un comportement plus respectueux de l'environnement.

A fin 2023, plus de 85% de la population vaudoise, répartie dans 237 communes, utilisent le sac à ordures taxé « Trier c'est valoriser » du système régional de financement de l'élimination des ordures.

Dans la perspective d'augmenter la performance de la gestion financière de l'élimination des ordures et de garantir l'application du *principe de causalité* dans le canton de Vaud, la Cour a mené un audit, subdivisé en deux parties, et a formulé 24 recommandations à l'attention de trois types de destinataires.

### Appréciation de la Cour

#### Partie 1 – Gestion harmonisée de la TAS

Le système de *sac taxé* à un prix unique, mis en place en 2013, présente l'avantage de ne pas nécessiter d'investissements coûteux pour les communes, tout en réduisant leur charge administrative.

Bien que ce système vise une harmonisation, sa gestion reste hétérogène. Les processus de travail et les frais de fonctionnement varient en fonction des spécificités régionales.

La gouvernance actuelle du système de la TAS présente des risques de conflits d'intérêts. De plus, le Collège des président-e-s sur lequel repose la gestion de la TAS, ne se considère pas comme organe dirigeant de ce système.

Les démarches pour déterminer les montants dus à chaque commune doivent être simplifiées et les risques d'erreurs mieux gérés.

#### Partie 2 – Elimination des ordures et financement de la gestion des DU

Les communes omettent de taxer certaines entités qui sont néanmoins assujetties. A l'inverse, elles ne libèrent pas du monopole public d'élimination des DU les succursales des grandes entreprises.

En outre, les pratiques communales en matière de délimitation des coûts sont disparates.

Le lien entre les recettes générées par la TAS et les coûts qu'elles sont censées couvrir n'est pas fait. De plus, la majorité des communes ne respectent pas le principe du « *pollueur-payeur* » en recourant à l'impôt pour financer les frais d'élimination des DU.

Enfin, le rôle de haute police exercé par le DJES n'a jamais été défini. Il doit être clarifié, puis assumé.

## Principaux constats et recommandations

### Les organes du système de la TAS

Créé il y a plus de 10 ans, le système de la TAS permet aux communes affiliées de déléguer la perception de la taxe sur les sacs à ordures. Cependant, elles sont dépendantes des organes responsables de la gestion de la TAS. En effet, si ces derniers retiennent moins de 1% de la taxe pour couvrir les frais de fonctionnement du système, ils déterminent la répartition annuelle aux communes de plus de CHF 30 millions devant permettre de couvrir les coûts d'élimination des ordures.

Ainsi, hormis un prix du sac identique, chacun des six périmètres applique ses propres pratiques concernant l'établissement du *tonnage déterminant* permettant la *rétrocession* de la taxe aux communes, les *frais internes* et la création ou non de réserves. Cela entraîne des disparités dans les montants par tonne d'ordures perçus par les communes.

Le système est basé sur la confiance. Si les communes et leurs transporteurs jouent un rôle clé pour l'établissement du *tonnage déterminant*, les contrôles de conformité en vue de garantir son exactitude ne sont pas systématiques. De même, le risque d'un versement incorrect de la taxe par le fabricant des sacs n'est pas géré.

Par ailleurs, le système n'est pas géré par une entité dotée de personnalité juridique. C'est l'usine d'incinération TRIDEL SA qui comble cette lacune. Cela provoque des risques de conflits d'intérêts (notamment doubles casquettes), par exemple entre les organes de la TAS et leur mandataire TRIDEL SA, ainsi qu'entre les acteurs du système et son Organe de contrôle, dépourvu de l'indépendance requise.

Ce manque d'autonomie impacte le bon fonctionnement du Collège des président·e·s, qui agit aujourd'hui davantage comme un sous-groupe d'une commission plus large qui réunit l'ensemble des neuf périmètres vaudois. Alors que ce Collège est le garant de la bonne marche du système et de son adéquation aux principes légaux, il n'a jamais réévalué le prix du sac depuis son introduction en 2013.

La Cour adresse sept recommandations au Collège des président·e·s, visant à harmoniser le processus de *rétrocession* de la taxe aux communes, à limiter les risques d'erreurs et à garantir l'égalité de traitement entre les 237 communes affiliées. Elles visent aussi à garantir l'autonomie du système et l'indépendance indispensable de sa surveillance, permettant de gérer les risques de conflits d'intérêts et un meilleur pilotage au profit des communes vaudoises.

### Les communes

Sur délégation du canton, les communes vaudoises sont chargées d'assurer la gestion des DU. Elles doivent ainsi organiser leur collecte, leur évacuation et payer les coûts d'élimination.

Un financement par les taxes, sans recours aux recettes fiscales, présume que les communes connaissent les producteurs de DU (cercle des assujettis), les différentes catégories de déchets ainsi que les coûts de leur élimination. Les communes ne maîtrisent pas bien les contours du monopole public : elles n'en libèrent pas les grandes entreprises ni ne contrôlent les zones d'apport et le tarif d'incinération payé par les petites entreprises qui ont leur propre système d'élimination des déchets. En outre, elles ne taxent pas l'ensemble des administrations publiques (fédérales, cantonales, (inter)-communales).

Par ailleurs, la majorité des communes auditées n'enregistrent pas la totalité des coûts d'élimination dans le compte de gestion des déchets. A l'inverse, elles y comptabilisent les coûts résultant de mesures d'accompagnement destinées à soutenir certains ménages, reportant ces coûts sur les autres administré·e·s.

Enfin, seule une commune couvre entièrement les coûts de gestion des DU par des taxes, toutes les autres recourant en partie à l'impôt. La moitié des communes auditées n'atteint pas le taux minimal de couverture par la taxe à la quantité.

La Cour formule huit recommandations à destination des communes visant l'application du *principe de causalité* à l'ensemble des assujettis, l'exactitude et la transparence comptable pour garantir le bien-fondé du calcul des taxes.

### **Le Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité et la Direction générale de l'environnement (DGE)**

Le DJES n'exerce pas sa mission de haute police d'une gestion des déchets conforme au cadre légal et au *PGD*. La DGE chargée de l'exécution de l'ensemble du droit de l'environnement dont fait partie la gestion des déchets, se contente de soutenir les périmètres et les communes sur les aspects opérationnels et techniques.

Afin d'harmoniser les pratiques communales et s'assurer du respect des normes, la DGE devrait compléter les outils à disposition des communes notamment avec des instructions claires sur le monopole public, la comptabilisation des coûts et la différence entre mesure d'accompagnement et critère de calcul de la taxe de base. Un délai devrait également être fixé pour la révision des règlements communaux sur la base de son nouveau règlement-type de 2023.

En outre, ni les quantités d'ordures publiées sur le portail « Vaud-Stat-Déchets », géré par la DGE, ni les rapports et analyses découlant de cette base de données ne reflètent la production réelle des déchets des ménages. La DGE ne dispose pas non plus de données sur les coûts à charge des habitant·e·s variant du simple au double selon les communes auditées. Le DJES, de son côté, n'analyse pas les tarifs d'incinération des ordures, variant pourtant fortement d'une usine à l'autre. Enfin, il n'a aucune visibilité sur le système de la TAS.

Pour assurer l'application du *principe de causalité* dans toutes les communes vaudoises, cinq recommandations adressées aux communes sont complétées par d'autres à la DGE. En outre la Cour en adresse deux spécifiquement à la DGE visant l'exactitude de l'inventaire des quantités de DU et la récolte des données nécessaires pour pouvoir réduire, à terme, les disparités existantes entre les communes. Enfin, deux recommandations portant sur l'application de la *LGD* et sa révision sont adressées au DJES.

L'ensemble des habitant·e·s de ce canton doit pouvoir bénéficier d'un système de financement transparent, performant et garantissant la logique du « *pollueur-payeur* ». Le système régional de la TAS nécessite des ajustements pour harmoniser sa gestion et devenir un excellent outil s'inscrivant précisément dans cette logique.

## 5. Liste des recommandations et remarques

### 5.1. DJES

#### Liste des recommandations et position du DJES

No	Titre recommandation	Position (Acceptée/ Refusée)	N° page
1	Exiger l'instauration d'un cadre administratif et juridique dans les périmètres comptant des communes adhérentes à la TAS	Acceptée	20
19	Remplir les missions données par la LGD au DJES	Refusée	79

## Remarques du DJES



**Vassilis Venizelos**  
Conseiller d'Etat

Chef du Département de la jeunesse,  
de l'environnement et de la sécurité

Château cantonal  
1014 Lausanne

Cour des Comptes  
A l'attention de Mmes Jaquerod et Schwaar  
Rue Langallerie 11  
1014 Lausanne

Lausanne, le 21 août 2024

### **Audit portant sur le système régional de la taxe au sac et l'élimination des ordures**

Madame la Présidente,  
Madame la Vice-Présidente,

Par ces lignes, le Département de la Jeunesse, de la Sécurité et de l'Environnement (DJES) accuse réception de votre projet de rapport d'audit mentionné en objet qui a retenu ma meilleure attention.

Je tiens tout d'abord à saluer le travail important effectué par votre autorité. Mon département partage les constatations de la Cour et prend note des deux recommandations qui lui sont adressées.

Le DJES accepte la recommandation relative au cadre administratif et juridique des périmètres de gestion des déchets (recommandation n°1). Les pistes évoquées par la Cour sont d'ores et déjà intégrées dans le chantier de révision de la loi sur la gestion des déchets (LGD ; BLV 814.11) qui devraient être proposée au Grand Conseil courant 2025.

Le DJES se voit malheureusement contraint de refuser la recommandation n°19, ne pouvant l'accepter dans son intégralité. En effet, si votre cour met avec raison en évidence les différences de coûts d'élimination des déchets dans notre canton, mon département ne dispose pas des compétences pour intervenir sur les prix d'incinération pratiqués par des entreprises organisées sous la forme de sociétés anonymes dont certaines sont basées dans d'autres cantons. Le département s'engage en revanche à ce que d'autres pistes soient étudiées dans le cadre de la révision de la LGD.

Vous souhaitant bonne réception de ces lignes, je vous prie de recevoir, Madame la Présidente, Madame la Vice-Présidente, mes salutations les meilleures.

Le Chef du département



Vassilis Venizelos  
Conseiller d'Etat

## 5.2. DGE

### Liste des recommandations et position de la DGE

No	Titre recommandation	Position (Acceptée/ Refusée)	N° page
10b	Entreprises de moins de 250 EPT : appliquer le monopole public d'élimination des déchets	Acceptée	52
11b	Assujettir les administrations publiques aux taxes sur les déchets	Acceptée	55
13	Vérifier l'exactitude de l'inventaire des quantités de déchets collectés par les communes	Acceptée	61
14b	Saisir l'ensemble des coûts imputables au compte de gestion des déchets	Acceptée	65
16b	Enregistrer les mesures d'accompagnement dans le compte social communal	Acceptée	69
17b	Assurer l'atteinte des taux de couverture des coûts légaux par les taxes sur les déchets	Acceptée	73
18	Mettre en place un monitoring financier	Acceptée	76

## Remarques de la DGE



**Direction générale de  
l'environnement (DGE)**

*Direction générale*

Avenue de Valmont 30b  
1014 Lausanne

Cour des Comptes  
A l'attention de Mmes Jaquerod et  
Schwaar  
Rue Langallerie 11  
1014 Lausanne

Lausanne, le 20 août 2024

### **Audit portant sur le système régional de la taxe au sac et l'élimination des ordures**

Madame la Présidente,  
Madame la Vice-Présidente,

J'accuse réception de votre projet de rapport d'audit mentionné en objet et daté de juillet 2024, qui a retenu ma meilleure attention.

La Direction Générale de l'Environnement (DGE) a pris connaissance du rapport sur l'*Audit sur le système régional de la taxe au sac et l'élimination des ordures* reçu le 18 juillet 2024.

A titre préliminaire, je tiens à saluer le travail important effectué par votre autorité et l'excellent climat de travail qui a prévalu avec les collaborateurs de mon service tout au long de cet audit.

En introduction, la Direction Générale de l'Environnement (DGE) souhaite relever qu'une révision de la loi sur la gestion des Déchets (LGD ; BLV 814.11) a été engagée. S'ensuivra une révision globale du plan cantonal de gestion des déchets à l'horizon 2026. La mise en œuvre de certaines recommandations de la Cour sera intégrée à ces deux révisions.

L'analyse établie par la Cour sur le système régional de la taxe au sac et sur la gestion des déchets urbains est pertinente et nous souscrivons au diagnostic général. La DGE partage en particulier son analyse au sujet de l'assujettissement des entreprises de moins de 250 ETP, des administrations publiques et des mesures d'accompagnement (N° 10b, 11b, 16b). Dans cette optique, elle complètera et modifiera sur ces différents aspects les publications relevant de sa compétence, telles que la notice sur le financement de la gestion des déchets à l'attention des communes vaudoises et le règlement-type sur la gestion des déchets.

S'agissant de la recommandation N° 13, une amélioration de la qualité des données est naturellement souhaitable. Dans cette optique, une évaluation des biais existants sera effectuée pour améliorer la collecte et la vérification des données.

Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité – DJES  
Direction générale de l'environnement – DGE  
Direction générale  
www.vd.ch/dge – T + 41 21 316 44 22 – info.dge@vd.ch



Direction générale de l'environnement (DGE)  
**Audit portant sur le système régional de la taxe au sac et l'élimination des ordures**

Les recommandations N° 14 et 17 dépassent les compétences de notre service, la DGE prendra contact avec la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) pour organiser la prise en compte de ces deux recommandations dans le cadre du nouveau plan comptable harmonisé MCH2. La collaboration entre les deux services permettra la mise en place d'un monitoring envisagé (recommandation N° 18).

Il convient de relever qu'une majorité de réponse à vos recommandations devront trouver réponse dans le chantier de révision de la LGD engagée. L'atteinte de vos recommandations est donc réservée à son adoption par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil. Par ailleurs, comme vous le relevez dans votre analyse, les ressources de mon service pour les tâches relatives à la gestion des déchets urbains sont inférieures de 0.9 ETP. La mise en œuvre de certaines recommandations nécessitera des ressources supplémentaires qu'il s'agira d'obtenir dans le cadre des exercices budgétaires ultérieurs.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à ces lignes, je vous prie de recevoir, Madame la Présidente, Madame la Vice-Présidente, mes salutations distinguées.



Yvan Rytz  
Directeur général

## 5.3. Périmètres

### Liste des recommandations et position des périmètres

La Cour des comptes n'a formulé ni constatation ni recommandation adressées aux trois périmètres de gestion des déchets audités, soit Gedechablais, Gedrel SA et VALORSA SA dans le cadre du présent rapport d'audit.

### Remarques du périmètre VALORSA SA

Aucune prise de position générale sur l'audit de la part de VALORSA SA n'est parvenue à la Cour des comptes.

## Remarques du périmètre Gedechablais

**GEDECHABLAIS**

Ollon, le 24.08.2024

GESTION PAR

SERVICE DES  
FINANCES  
COMMUNE  
D'OLLON

Cour des comptes  
A l'att. de Mmes  
Nathalie Jaquerod  
& Valérie Schwaar  
Rue de Langallerie 11  
CH-1014 Lausanne

### Audit sur le système régional de la taxe au sac « Trier c'est valoriser » et l'élimination des ordures

Madame la Présidente,  
Madame la Vice-Présidente,

Nous accusons bonne réception de votre courrier du 18.07.2024 qui a retenu notre meilleure attention.

Nous relevons que le rapport d'audit mentionne que GEDECHABLAIS bénéficie de tous les droits et se soumet à toutes les obligations d'un périmètre prévu par une convention, ceci dès le 01.01.2014.

La gestion financière et administrative actuelle de notre périmètre donne pleine et entière satisfaction à toutes les communes membres. En conséquence, nous n'envisageons pas d'établir un budget annuel de fonctionnement pour couvrir les seuls frais généraux qui s'élèvent pour 2024 à Fr. 669.00, soit Fr. 0.0135 ct par habitant. De ce fait et étant donné que le fonctionnement de notre périmètre est intimement lié à la gestion de la taxe au sac, cette charge minimale reste, pour l'instant, réglée par les communes membres de la TAS, ce qui leur revient à Fr. 0.0159 ct par habitant. Au vu de ce montant, vous comprendrez aisément qu'il nous nous paraît superflu de mettre en place un budget annuel pour l'ensemble des communes du district.

Concernant la structure du périmètre et la gestion de la TAS, nous souhaitons poursuivre la collaboration intercommunale sur les bases actuelles comme demandé par toutes les communes membres.

Nous vous remercions, ainsi que tous les intervenants, pour votre collaboration appréciée et la qualité des échanges, ceci dans un esprit constructif.

Nous vous adressons, Madame la Présidente, Madame la Vice-Présidente, nos respectueuses salutations.



Jean-Luc Duroux  
Président

GEDECHABLAIS



Pierre Vigolo  
Responsable des finances

## Remarques du périmètre Gedrel SA



rue des Terreaux 33 - 1003 Lausanne

p.a. Service de la propreté urbaine  
tél. 021 315 79 25  
mail gedrel@lausanne.ch  
N° TVA CHE-103.575.094

Cour des comptes  
Madame Nathalie Jaquerod  
Présidente  
Rue de Langallerie 11  
1014 Lausanne

dossier traité par S. Beaudinot  
notre réf. FG/sb  
votre réf.

Lausanne, le 22 août 2024

### Système régional de la taxe au sac – position générale sur l'audit GEDREL SA

Madame la Présidente,  
Madame la Vice-présidente,

Nous vous remercions pour votre courrier du 18 juillet dernier ainsi que ses annexes, qui ont retenu notre meilleure attention.

Conformément à votre demande, nous vous communiquons ici la position générale du périmètre GEDREL SA sur l'audit susmentionné.

En préambule, nous relevons l'excellente collaboration ainsi que la qualité des échanges avec lesquels cet audit s'est déroulé au sein du périmètre GEDREL SA.

Le regard externe apporté par la Cour des comptes, quant à la gestion de la TAS, permet d'apprécier les éventuelles améliorations qui pourraient encore être menées au sein de l'organisation du périmètre, et plus largement, sur le système global de la taxe au sac.

Nous constatons que cet audit n'a révélé aucun dysfonctionnement grave ni recommandation formelle à l'endroit du périmètre et que seuls des ajustages sont évoqués. Ces derniers seront examinés avec attention, et cas échéant, introduits dès lors qu'ils permettraient d'améliorer encore nos processus.

Enfin, quant aux recommandations émises sur le système régional de la taxe au sac, le périmètre ne manquera pas de collaborer activement avec les autres acteurs concernés (Canton, périmètres, collège des Présidents, Tridel, etc.).

En vous remerciant pour votre attention, nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Madame la Vice-présidente, nos salutations les meilleures.

La présidente

Florence Germond

Le secrétaire général

Stéphane Beaudinot

**Trier aujourd'hui, pour demain**

Belmont > Cugy > Épalinges > Étagnières > Froideville > Lausanne  
Mont-s/Lausanne > Lutry > Morrens > Paudex > Pully > Savigny

## 5.4. Collège des président·e·s

### Liste des recommandations et position du Collège des président·e·s

No	Titre recommandation	Position (Acceptée/ Refusée)	N° page
2	Revoir la gouvernance du système de la TAS	Refusée	24
3	Corroborer les sources d'information pour garantir l'exactitude du tonnage déterminant	Acceptée	29
4	Mieux traiter les erreurs de tonnage	Acceptée	32
5	Contrôler les comptes du fabricant en relation avec la rétrocession de la taxe brute	Acceptée	34
6	Rétrocéder un montant par tonne identique à toutes les communes	Acceptée	38
7	Analyser régulièrement l'adéquation du prix des sacs taxés	Refusée	41
8	Assurer une surveillance indépendante et suffisante	Acceptée	44

## Remarques du Collège des président·e·s

Chère Madame,

En vous remerciant du prolongement de délai accordé, vous trouverez, en annexe à cet e-mail, la prise de position du Collège des Président·e·s.

Je reste bien entendu à votre disposition pour toute éventuelle question.

En vous souhaitant une belle journée,

Christine Walter-Luz  
Secrétariat du Collège des Président·e·s

COSEDEC | Champs Torrens 1 | 1400 Yverdon-les-Bains | 076 432 23 88 | [www.cosedec.ch](http://www.cosedec.ch)

### Remarques générales :

1. *Page 26*: il est écrit en milieu de page : « *Le système de la TAS repose donc sur les données transmises par les transporteurs* ». Cette formulation semble excessive, car tout le système ne repose pas sur les transporteurs. En effet, c'est seulement **l'établissement du tonnage déterminant** qui repose sur le transporteur.
2. *Page 28*: proposition de reformuler **la recommandation n°3**.  
En effet, le point a. dit « *Exiger des communes adhérentes à la TAS qu'elles transmettent les copies des factures des UVTD et des transporteurs aux périmètres ;* ». Or cela n'a pas de sens dans les périmètres rattachés à la zone d'apport de TRIDEL, puisque ce sont les périmètres eux-mêmes qui facturent l'incinération aux communes et qu'ils disposent déjà des données des transporteurs pour corroborer les chiffres. Il n'y a donc pas de nécessité de solliciter les communes inutilement. Ainsi, il serait plus juste d'écrire : « ***Dans les périmètres ne disposant pas déjà de ces informations, exiger des communes adhérentes à la TAS qu'elles transmettent les copies des factures des UVTD et des transporteurs aux périmètres*** »

## 5.5. Organe de contrôle de la taxe au sac

### Liste des recommandations et position de l'Organe de contrôle de la taxe au sac

La Cour des comptes n'a formulé ni constatation ni recommandation adressées à l'Organe de contrôle de la taxe au sac dans le cadre du présent rapport d'audit.

### Remarques de l'Organe de contrôle de la taxe au sac

COMMUNE D'OLLON



Ollon, le 27 août 2024 / JJ

Cour des comptes  
Mme Michèle Oehler  
Cheffe de mandats d'audit  
Rue de Langallerie 11  
1014 Lausanne

#### 280 – Consultation officielle du projet de rapport d'audit sur le système régional de la taxe au sac et l'élimination des ordures Organe de contrôle de la TAS

Madame la Cheffe de mandats d'audit,

Faisant suite à votre courriel du 18 juillet dernier à propos de l'objet cité en titre, nous vous confirmons la bonne réception des résultats de la Cour des comptes concernant le vaste audit mené auprès de la DGE et de diverses entités et organismes en lien avec la gestion des déchets et le concept harmonisé de la taxe au sac.

Nous avons pris note avec satisfaction qu'à l'issue de cette procédure, il n'y a ni constatation ni recommandation particulière à émettre.

En vous remerciant sincèrement pour la qualité du travail réalisé, et en demeurant à votre disposition pour tout renseignement complémentaire que vous pourriez désirer, nous vous adressons, Madame la Cheffe de mandats d'audit, nos salutations les meilleures.

Philippe PASTOR, Municipal



Président de l'Organe de  
Contrôle de la TAS

**Copie :** Mme Valérie Schwaar – Présidente de la Cour des comptes – [valerie.schwaar@vd.ch](mailto:valerie.schwaar@vd.ch)  
Mme Patricia Girardbille – Cheffe de mandats d'audit – [patricia.girardbille@vd.ch](mailto:patricia.girardbille@vd.ch)



Place du Cathédral 1 – CP (T) – 1014 OLLON  
Tél. +41 (0)24 499 01 01 – [comptes@ollon.ch](mailto:comptes@ollon.ch) – [www.ollon.ch](http://www.ollon.ch)  
Service info SMS – Envoyer START OLLON au 723

## 5.6. TRIDEL SA

### Liste des recommandations et position de TRIDEL SA

La Cour des comptes n'a formulé ni constatation ni recommandation adressées à TRIDEL SA dans le cadre du présent rapport d'audit.

### Remarques de TRIDEL SA



USINE DE VALORISATION THERMIQUE  
ET ÉLECTRIQUE DE DÉCHETS

Cour des Comptes  
Michèle Oehler  
Rue de Langallerie 11

1014 Lausanne

Affaire traitée par : Jean-Philippe Petitpierre  
Tél. direct : 021 315 51 24  
e-mail : jean-philippe.petitpierre@tridelsa.ch

Lausanne, le 30 août 2024  
JPP/cbu

#### Rapport d'audit portant sur le système régional de la taxe au sac « trier c'est valoriser » et l'élimination des ordures

Madame,

N'étant qu'un simple mandataire des organes du système de gestion des sacs « trier c'est valoriser » et le rapport cité en titre ne formulant aucune constatation ou recommandation adressée à TRIDEL SA, il est difficile pour cette dernière de se positionner autrement que de manière très neutre face au contenu de celui-là.

Il nous est cependant permis de saluer la demande de constitution d'une personne morale chargée d'assurer le bon fonctionnement du dit « système régional ». Si TRIDEL SA a proposé ses bons offices au moment de la mise en place d'une taxe au sac dans le sud et l'ouest du canton, cela ne devait durer – dans son esprit – que le temps nécessaire à optimiser les processus. Comme souvent, le provisoire a duré et il est maintenant plus que temps qu'une structure adaptée voit le jour.

Dans cette perspective, nous vous prions d'agréer, Madame, nos salutations distinguées.

TRIDEL SA  
  
J.-Ph. Petitpierre  
Administrateur-délégué

TRIDEL SA

Rue du Vallon 35 | 1005 Lausanne | Tél. 021 315 51 00 | info@tridelsa.ch | tridel.ch | CHE-108.842.144 TVA | 



## 5.7. Communes

### Liste des recommandations et position des communes

No	Titre recommandation	Position (Acceptée (A)/ Refusée (R))						N° page
		Aigle	Epalinges	Forel (Lavaux)	Noville	Prilly	Saint-Prex	
9	Entreprises de 250 EPT ou plus : les libérer du monopole public d'élimination des déchets	A	A	A	A	A	A	47
10a	Entreprises de moins de 250 EPT : appliquer le monopole public d'élimination des déchets	A	A	A	A	R	A	52
11a	Assujettir les administrations publiques aux taxes sur les déchets	A	A	A	A	A	A	55
12	Appliquer la procédure de marchés publics pour l'élimination des déchets urbains	A		A	A		A	58
14a	Saisir l'ensemble des coûts imputables au compte de gestion des déchets	A	A			A	A	65
15	Mentionner les mesures d'accompagnement et toute exemption dans une base réglementaire		A			A	A	67
16a	Enregistrer les mesures d'accompagnement dans le compte social communal	A	A	A	A		A	69
17a	Assurer l'atteinte des taux de couverture des coûts légaux par les taxes sur les déchets	A	A	A	A		A	73

## Remarques de la commune d'Aigle



La Municipalité d'Aigle  
Chemin du Grand-Chêne 1  
Case postale  
CH-1860 Aigle  
Tél. +41 (0)24 468 41 11  
administration@aigle.ch  
www.aigle.ch

Service technique  
N/réf. JLD/eg

Cour des comptes  
Mme la Présidente Nathalie Jaquerod  
Mme la Vice-Présidente Valérie Schwaar  
Rue de Langallerie 11  
1014 Lausanne

Aigle, le 3 septembre 2024

### Audit sur le système régional de la taxe au sac « trier c'est valoriser » Et l'élimination des ordures – Projet de rapport

Madame la Présidente,

Madame la Vice-Présidente

Nous accusons bonne réception de votre courrier du 18 juillet 2024 qui a retenu notre meilleure attention.

Comme demandé, nous vous retournons en annexe la liste des recommandations avec les cases à cocher dûment complétées.

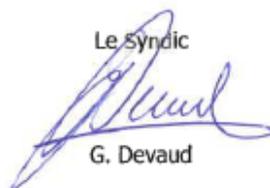
Nous relevons que la structure actuelle du périmètre GEDECHABLAIS ainsi que la gestion de la taxe au sac (TAS) nous donne pleine et entière satisfaction et nous souhaitons poursuivre la collaboration intercommunale sur les bases actuelles.

Nous vous remercions, ainsi que tous les intervenants, pour votre collaboration appréciée et la qualité des échanges, ceci dans un esprit constructif.

Nous vous adressons, Madame la Présidente, Madame la Vice-Présidente, nos respectueuses salutations.

#### Au nom de la Municipalité

Le Syndic



G. Devaud



La Secrétaire municipale



A. Décaillet

Annexes : Ment.,  
Copie(s) : M. J.-L. Duroux, Municipal  
M. D. Hediger, chef service des travaux

## Remarques de la commune d'Épalinges



### MUNICIPALITE D'ÉPALINGES

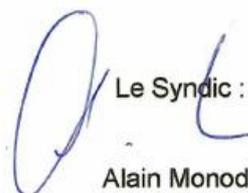
La Commune d'Épalinges accepte toutes les recommandations proposées la concernant dans ce rapport.

N'exigeant pas de modification du règlement sur la gestion des déchets, les comptes 2024 et le budget 2025 prendront en compte les recommandations 14a « Saisir l'ensemble des coûts imputables au compte de gestion des déchets » et 16a « Enregistrer les mesures d'accompagnement dans le compte social communal ».

Les mesures correspondant aux autres recommandations seront prises dès l'entrée en vigueur de la mise à jour du règlement.

Épalinges, le 23 août 2024

Au nom de la Municipalité

Le Syndic :  Alain Monod

La Secrétaire :  Sarah Miéville



## Remarques de la commune de Forel (Lavaux)



COMMUNE DE FOREL (LAVAUUX)  
1072 FOREL (LAVAUUX)

### Municipalité

N° de téléphone : 021 781 17 17

N/réf :

V/réf :

Cour des comptes  
Rue de Langallerie 11  
1014 Lausanne

Forel (Lavaux), le 28 août 2024

### Consultation officielle du projet de rapport d'audit portant sur le système régional de la taxe au sac « trier c'est valoriser » et l'élimination des ordures – prise de position de la Municipalité

Madame la Présidente, Madame et Monsieur les Vices-Président·e·s,  
Madame la Cheffe de mandats d'audit,

Vous trouverez ci-dessous notre position sur l'audit sur le système régional de la taxe au sac « trier c'est valoriser » et l'élimination des ordures.

#### Méthodologie

- La dimension pédagogique de l'audit a été relevée. Vos diverses demandes ont permis d'étudier de manière plus approfondie les bases légales, leurs mises en œuvre dans notre Commune ainsi que les aspects comptables. Le fait que la Cour des Comptes n'est pas une entité mandatée par la Municipalité renforce cet aspect.
- Le processus choisi, par étape, est adapté à nos ressources. Nous avons ainsi pu répondre au mieux à vos sollicitations et questions.
- La collaboration a été ouverte et respectueuse. Elle a permis un travail commun dans un climat constructif.
- Les excellentes compétences techniques des membres de la Commission sont à relever.

#### Résultat de l'audit

- Nous avons accepté toutes les recommandations de la Cour des comptes.
- Les conclusions et recommandations permettront des améliorations de nos pratiques.
- Nous regrettons un relatif manque d'information aux communes, par exemple, sur les points suivants :
  - Proportion de 30 % de financement de l'élimination des DU par l'impôt : cette proportion a été comprise par de nombreuses communes vaudoises comme un ratio acceptable (circulaire de la DGE 2011 commentant l'arrêt du TF<sup>1</sup>) alors qu'elle ne s'applique pas à la plupart d'entre elles.

<sup>1</sup>[https://www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/themes/territoire/communes/affaires\\_communales/Courrier\\_circulaire/ses\\_a\\_110909.pdf](https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/communes/affaires_communales/Courrier_circulaire/ses_a_110909.pdf) (consulté le 28.08.2024)

- Les filiales d'entreprises comptant moins de 250 EPT mais faisant partie d'un groupe disposant d'un système d'élimination devant être libérées du monopole public : la notion de groupe ne nous semble pas avoir été suffisamment explicitée<sup>2</sup>.

En résumé, cet audit nous permettra d'améliorer notre fonctionnement. Nous remercions les Membres de la Cour des comptes et toutes les personnes qui ont participé à ce travail.

Veuillez agréer, Madame la Présidente, Madame et Monsieur les Vices-Président·e·s, Madame la Cheffe de mandats d'audit, nos salutations distinguées.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

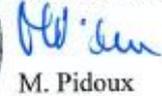
Le Syndic :



B. Perret



La Secrétaire :



M. Pidoux

<sup>2</sup>[https://www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/themes/environnement/dechets/fichiers\\_pdf/Boite\\_%C3%A0\\_Outils\\_des\\_communes/GEODE-Gestion-Dechets-WEB.pdf](https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/environnement/dechets/fichiers_pdf/Boite_%C3%A0_Outils_des_communes/GEODE-Gestion-Dechets-WEB.pdf) de juin 2022 page 6 (consulté le 28.08.2024)

## Remarques de la commune de Noville



### MUNICIPALITÉ DE NOVILLE

COUR DES COMPTES  
Mme Valérie SCHWAAR  
Rue de Langallerie 11  
1014 LAUSANNE

N/réf. 10.23.01/PAK/sp

Noville, le 27 août 2024

#### POSITIONS DE LA COMMUNE DE NOVILLE SUITE AU PROJET DE RAPPORT D'AUDIT N° 85

Madame,

Nous avons lu attentivement votre liste de recommandations adressées à la commune de Noville.

Après mûre réflexion, la Municipalité a décidé d'accepter toutes les recommandations même si certaines ont malgré tout suscité quelques points d'interrogation.

À la constatation N° 9, cela nous semble toujours relever d'une aberration que de prendre en compte des entreprises de 250 EPT et plus alors qu'elles n'ont pas leur siège sur notre territoire. Nous n'avons que des satellites d'une dizaine d'employés au maximum. Mais nous avons compris qu'il s'agissait de tenir compte du nouvel art.3, let. a OLED, donc une ordonnance bureaucratique et dogmatique.

La constatation N° 10 relève d'une certaine logique, mais peut s'avérer compliquée dans sa mise en ordre par le jeu de demandes motivées et de surveillance. Cette mesure sera intégrée dans la mise à jour, respectivement le nouveau règlement communal.

La constatation N°11 ne nous concerne pas du tout car nous n'avons pas de grandes administrations publiques produisant des déchets sur notre territoire. Toutefois, nous l'acceptons en son point c., pour garantir une certaine transparence comptable en matière d'imputations internes. Au final, ces opérations relèveront de la pharmacologie.

La constatation N° 12 est acceptée bien que capillotractée dans la jungle des marchés publics. Il s'agira juste de déterminer et de raccourcir la nouvelle durée de mandat pour être conforme au droit des marchés publics.

La constatation N°16 nous permettra d'enregistrer des mesures précises d'accompagnement dans le compte social communal. Cette opération comptable des plus artificielles nous permettra éventuellement d'améliorer notre taux de couverture d'une marge non significative.

COUR DES COMPTES\_position Noville audit\_27.08.2024.docx

Place du Collège 1 1845 NOVILLE  
greffe@noville.ch

Tél. 021 967 15 25 Fax : 021 967 15 29

[www.noville.ch](http://www.noville.ch)



## MUNICIPALITÉ DE NOVILLE

COUR DES COMPTES  
Mme Valérie SCHWAAR  
Rue de Langallerie 11  
1014 LAUSANNE

N/réf. 10.23.01/PAK/sp

Noville, le 27 août 2024

La constatation N° 17 sera l'élément prépondérant de notre nouveau règlement et nous permettra effectivement d'assurer l'atteinte d'un taux de couverture quasi optimal, ce qui se trouve être l'objectif pour la nouvelle législature.

Nonobstant les quelques commentaires ci-dessus soulignés, la Municipalité relève que cet audit a été mené de manière objective et constructive alors que nous redoutions la mise en place d'une nouvelle thérapie d'occupation dont bon nombre de technocrates sont devenus experts.

Nous avons apprécié l'approche bienveillante et très structurée des expertes qui ont su exploiter les éléments significatifs et synthétiques, évitant ainsi toute forme de dénigrement des autorités de milice rencontrées lors de ces rencontres.

En vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous adressons, Madame, nos salutations les meilleures.

AU NOM DE LA MUNICIPALITÉ

le syndic :

  
Pierre-Alain Karlen

la secrétaire :

  
Sophie Piccand

Copies : M. Reynald Dänzer, Municipal  
Bourse communale

COUR DES COMPTES\_position Noville audit\_27.08.2024.docx

Place du Collège 1 1845 NOVILLE Tél. 021 967 15 25 Fax : 021 967 15 29  
greffe@noville.ch [www.noville.ch](http://www.noville.ch)

## Remarques de la commune de Prilly



Municipalité

Votre contact :  
Colin Jequier / mce  
Ligne directe : 021 622 73 54  
E-mail : colin.jequier@prilly.ch

Cour des comptes  
Madame Michèle Oehler  
Cheffe de mandats d'audit  
Rue de Langallerie 11  
1004 Lausanne

Réf. 45.01.01

Prilly, le 30 août 2024

### Rapport d'audit sur le système régional de la taxe au sac « trier c'est valoriser » et l'élimination des ordures

Madame,

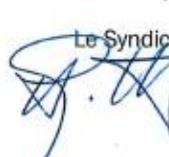
Nous avons bien reçu la version finalisée du rapport d'audit de la Cour des comptes portant sur le système régional de la taxe au sac « trier c'est valoriser » et l'élimination des ordures.

La Municipalité a pris connaissance des documents transmis et salue la qualité du travail accompli. Elle n'a pas de remarques supplémentaires à celle transmises le 20 juin dernier par courriel concernant les recommandations faites aux communes.

Vous trouverez la prise de position de la Municipalité sur ces 5 recommandations en annexe.

En vous souhaitant bonne réception de ce courrier et en restant à votre entière disposition pour toute précision, nous vous adressons, Madame, nos salutations distinguées.

Au nom de la Municipalité

Le Syndic  La Secrétaire municipale   
A. Gillièron  S. Böhlen

Annexe mentionnée

Route de Cossonay 40  
Case postale 96, 1008 Prilly

www.prilly.ch  
greffe@prilly.ch

Tél : +41 21 622 72 11  
Fax : +41 21 622 72 05

## Remarques de la commune de Saint-Prex



MUNICIPALITÉ

DE

**SAINT-PREX**

Ch. de Penguey 1a

Case postale 51

1162 Saint-Prex

Tél. 021 823 01 01

municipalite@st-prex.ch

Saint-Prex, le 28 août 2024/AG  
404.01

Cour des comptes  
M<sup>me</sup> Nathalie Jaquerod  
Rue de Langallerie 11  
1014 Lausanne

### Audit sur le système régional de la taxe au sac « trier c'est valoriser » et l'élimination des ordures

Madame la Présidente,

Nous faisons suite à l'audit sur la gestion des déchets mise en œuvre en mars 2023, ainsi qu'à la séance de restitution des résultats de février 2024 et aux différents contacts que nous avons eus avec M<sup>me</sup> Oehler, Cheffe de mandats d'audit.

Par ces lignes, nous vous informons que la Municipalité a pris bonne note des résultats du travail de la Cour des comptes.

Elle a accepté toutes vos recommandations, soit:

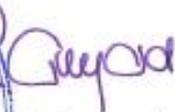
No	Titre recommandation	Position Saint-Prex (Accepté / Refusé)	N° page
9	Entreprises de 250 EPT ou plus : les libérer du monopole public d'élimination des déchets	Accepté	45
10a	Entreprises de moins de 250 EPT : appliquer le monopole public d'élimination des déchets	Accepté	50
11a	Assujettir les administrations publiques aux taxes sur les déchets	Accepté	53
12	Appliquer la procédure de marchés publics pour l'élimination des déchets urbains	Accepté	56
14a	Saisir l'ensemble des coûts imputables au compte de gestion des déchets	Accepté	63
15	Mentionner les mesures d'accompagnement et toute exemption dans une base réglementaire	Accepté	65
16a	Enregistrer les mesures d'accompagnement dans le compte social communal	Accepté	67
17a	Assurer l'atteinte des taux de couverture des coûts légaux par les taxes sur les déchets	Accepté	72

./..

- 2 -

En vous remerciant pour le travail effectué, nous vous adressons, Madame la Présidente, nos meilleures salutations.

Au nom de la Municipalité

Le Syndic		La Secrétaire
		
S. Porzi		A. Guyomard

Copies à: M<sup>me</sup> Anouk Gäumann, municipale  
M. Stéphane Grand, chef du service de l'environnement et des espaces publics

## Annexes

## Annexe I – Liste des principales abréviations utilisées

<b>AIMP</b>	Accord intercantonal sur les marchés publics (2001, 2019)
<b>AMP</b>	Accord de l'Organisation mondiale du commerce sur les marchés publics (2012)
<b>ARVr</b>	Antenne Région Valais romand
<b>ASIC</b>	Association suisse Infrastructures communales
<b>CCMP-VD</b>	Centre de compétences sur les marchés publics du canton de Vaud
<b>CA</b>	Conseil d'administration
<b>CE</b>	Conseil d'Etat vaudois
<b>CO</b>	Code des obligations
<b>COSEDEC</b>	Coopérative romande de sensibilisation à la gestion des déchets
<b>DGE</b>	Direction générale de l'environnement du canton de Vaud
<b>DJES</b>	Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité du canton de Vaud
<b>DGAIC</b>	Direction générale des affaires institutionnelles et des communes
<b>DU</b>	Déchets urbains
<b>EPT</b>	Equivalents plein-temps
<b>GC</b>	Grand conseil vaudois
<b>HT</b>	Prix hors taxes
<b>IDE</b>	Numéro d'identification des entreprises
<b>LC</b>	Loi cantonale sur les communes du 28 février 1956
<b>LGD</b>	Loi cantonale sur la gestion des déchets du 5 septembre 2006
<b>LIDE</b>	Loi fédérale sur le numéro d'identification des entreprises du 18 juin 2010
<b>LMP-VD</b>	Loi cantonale sur les marchés publics (2004, et nouvelle loi du 14 juin 2022)
<b>LPE</b>	Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983
<b>LSPr</b>	Loi fédérale concernant la surveillance des prix du 20 décembre 1985
<b>MCH</b>	Modèle comptable harmonisé (1 / 2)
<b>OCDC-VD</b>	Office cantonal vaudois de la durabilité et du climat
<b>OFEV</b>	Office fédéral de l'environnement
<b>OLED</b>	Ordonnance fédérale sur la limitation et l'élimination des déchets du 4.12.2015
<b>PGD</b>	Plan cantonal vaudois de gestion des déchets
<b>REE</b>	Registre des entreprises et des établissements
<b>RLGD</b>	Règlement d'application de la LGD du 20 février 2008
<b>RLMP-VD</b>	Règlement d'application de la LMP-VD (2004, et nouveau règlement du 29 juin 2022)
<b>SPr</b>	Surveillance fédérale des prix
<b>TAS</b>	Taxe au sac dont le sac taxé vaudois s'intitule « Trier c'est valoriser »
<b>TF</b>	Tribunal fédéral
<b>TTC</b>	Prix toutes taxes comprises
<b>TVA</b>	Taxe sur la valeur ajoutée
<b>UVTD</b>	Usine de valorisation thermique des déchets
<b>VSD</b>	Portail internet Vaud-Stat-Déchets, Statistiques communales des déchets urbains

## Annexe II – Glossaire

<b>Conflit d'intérêt</b>	<p>Situation où une ou plusieurs personnes ou institutions sont au centre d'une prise de décision où leur objectivité et leur neutralité peuvent être remises en cause. Un conflit d'intérêts apparaît en particulier quand un individu ou une organisation doit gérer plusieurs liens d'intérêts qui s'opposent, dont au moins un est susceptible de corrompre la motivation à agir sur les autres, ou au moins de donner cette impression (on parle alors d'« apparence de conflit d'intérêts »).</p> <p>Tout membre du conseil d'administration et de la direction doit régler ses affaires personnelles et professionnelles de manière à éviter au maximum la survenance de conflits d'intérêts avec la société<sup>54</sup>.</p>
<b>Déchets urbains</b>	<p>Les déchets urbains (DU) sont tous les déchets produits par les ménages, quelle que soit leur nature, ainsi que les déchets de composition analogue provenant d'entreprises de moins de 250 EPT et d'administrations publiques (art. 3, let. a OLED).</p> <p>On distingue entre différentes catégories de DU :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les ordures font partie des déchets mélangés non recyclables destinés à être incinérés en vue d'une valorisation thermique. Ce sont les déchets que l'on trouve dans les « sacs poubelles ».</li> <li>- Les déchets encombrants appartiennent également à la catégorie des déchets incinérables mais doivent être broyés avant de pouvoir être incinérés.</li> <li>- Les déchets collectés séparément non recyclables (plastiques mélangés, déchets inertes, etc.) sont stockés en décharge ou incinérés.</li> <li>- Les déchets collectés séparément recyclables sont destinés à une valorisation matière (biodéchets, verre, papier, carton, métaux, textiles, etc.).</li> <li>- Les déchets spéciaux et autres déchets soumis à contrôle sont des déchets qui, pour être éliminés de manière respectueuse de l'environnement, requièrent des mesures techniques particulières. Il s'agit par exemple des piles, peintures, sprays ou appareils électriques et électroniques.</li> </ul>
<b>Frais internes</b>	Montants perçus par les périmètres signataires pour couvrir leurs frais de gestion concernant la TAS.
<b>LGD</b>	<p>La LGD règle les modalités d'application du droit fédéral concernant la gestion des déchets, et notamment le champ de responsabilité des communes (arts. 11, 12, 14, 15, 20, 30a).</p> <p>Le RLGD précise l'application de ces tâches.</p>
<b>Littering</b>	Le fait de jeter ou d'abandonner sur la voie publique de petites quantités de déchets urbains, sans utiliser les infrastructures prévues.
<b>LPE</b>	<p>Les articles 31, 31a, 31b et 32a de la LPE définissent le cadre général de l'action des cantons en matière de gestion des déchets.</p> <p>L'OLED précise l'application de ces tâches.</p>
<b>Ordures</b>	L'une des catégories de déchets urbains. Les ordures sont des déchets mélangés non recyclables destinés à être incinérés en vue d'une valorisation thermique.
<b>Périmètres signataires</b>	Les six périmètres Gedeckablais, Gedrel SA, Gederiviera, SADEC SA, STRID SA et VALORSA SA qui ont signé la « convention de collaboration pour la gestion harmonisée de la taxe au sac » et qui a pour but la mise en œuvre du système de la TAS dans les 237 communes participantes à ce dernier.

<sup>54</sup> Code suisse de bonnes pratiques pour la gouvernance d'entreprise, Economiesuisse, 2023

<b>PGD</b>	<p>Les cantons doivent établir une planification de la gestion de leurs déchets, soit un plan de gestion des déchets (PGD) (art. 31 LPE et art. 4 OLED).</p> <p>Le PGD vaudois, adopté par le Conseil d'Etat, fixe les objectifs de la politique cantonale en matière de prévention, de recyclage et d'élimination des déchets et sert de base de décision pour les mesures prises en application de la loi.</p> <p>C'est le PGD vaudois qui définit la délimitation géographique des neuf périmètres ainsi que les zones d'apport.</p>
<b>Principe de causalité</b>	<p>Le principe de causalité, aussi appelé le « principe du pollueur-payeur » s'applique aux coûts des mesures de protection de l'environnement. Il est inscrit dans la Constitution fédérale (art. 74, al. 2) et concrétisé à l'art. 2 LPE : « Celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la présente loi en supporte les frais ».</p> <p>Il constitue par conséquent la règle fondamentale régissant le financement de la gestion des déchets en Suisse. Les arts. 32 et 32a concrétisent l'application de ce principe au financement de la gestion des déchets. Ainsi, c'est au détenteur des déchets qu'il appartient de prendre en charge le coût de leur élimination et non, par exemple, au contribuable.</p>
<b>Principe (ou logique) du pollueur-payeur</b>	Cf. principe de causalité
<b>Rétrocession</b>	Répartition de la taxe incluse dans le prix de vente des sacs à ordures « trier c'est valoriser » aux communes bénéficiaires, par l'intermédiaire de TRIDEL SA et des périmètres signataires.
<b>Sac taxé</b>	Sac à ordures du système régional vaudois de la taxe au sac intitulé « trier c'est valoriser ». Son prix de vente est fixé en fonction de sa contenance (en litres) et inclut une taxe destinée à financer l'élimination des ordures, soit les coûts résultant de leur collecte, transport et incinération.
<b>Tonnage déterminant</b>	Poids des ordures contenus dans les sacs taxés « trier c'est valoriser » collectées par l'ensemble des communes participantes au système de la TAS.

## Annexe III – L’audit réalisé

L’audit a été réalisé conformément aux normes internationales sur les audits de performance établies par l’Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI). La Cour des comptes a conduit ses travaux selon sa méthodologie, sa Charte éthique et son Code de déontologie.

L’équipe d’audit était composée de Mesdames Valérie Schwaar, magistrate responsable, Michèle Oehler, cheffe de mandat d’audit en charge, et Patricia Girardbille, cheffe de mandat en soutien.

### Trois axes d’analyse

Afin de répondre à la question d’audit « Le système régional de la taxe au sac « Trier c’est valoriser » est-il performant ? », la Cour a développé trois axes d’analyse.

#### 1. Gestion des revenus issus de la taxe au sac « Trier c’est valoriser »

La Cour a examiné la gouvernance du système mis en place pour la gestion de la TAS et la répartition des tâches entre le Collège des président·e·s, la Cellule financière, les six *périmètres signataires* ainsi que les acteurs agissant en qualité de prestataires de service pour ces derniers (TRIDEL SA, COSEDEC). Elle a également analysé le processus de *rétrocession* des revenus issus de la taxe au sac aux communes bénéficiaires, par l’intermédiaire de TRIDEL SA et des *périmètres signataires*, en fonction des différentes étapes clés (établissement du *tonnage déterminant* par les trois périmètres audités (Gedechablais, Gedrel SA, VALORSA SA), encaissement par TRIDEL SA de la taxe brute provenant de Petroplast AG, distribution de la taxe aux *périmètres signataires*, puis aux communes affiliées au système). Dans ce cadre, elle s’est notamment penchée sur la récolte, par les acteurs responsables, des informations indispensables permettant de garantir le bien-fondé des montants devant être distribués à ses ayants droit (les communes), sur l’absence de malversations, sur la garantie de l’équité entre les communes ainsi que sur les coûts administratifs du système (frais communs destinés à permettre son fonctionnement, et *frais internes* perçus par les *périmètres signataires*, dont les périmètres audités Gedechablais, Gedrel SA et VALORSA SA).

Elle a également examiné les missions, les rapports ainsi que les recommandations de l’Organe de contrôle de la taxe au sac, compétent pour contrôler l’intégralité du système, et analysé le rôle de la DGE en la matière.

En outre, la Cour a pris connaissance de la gestion, par l’ARVr, du système de la taxe au sac en vigueur dans le Valais romand à des fins de benchmarking et le décèlement des meilleures pratiques en la matière. Finalement, elle a approfondi certaines thématiques en matière de taxes à la quantité d’ordures avec des entités consultés, notamment la commune d’Assens, qui a introduit une taxe au poids, ainsi qu’un professeur de l’UNIL, co-auteur d’une étude académique en la matière.

#### 2. Gestion des coûts

La Cour a examiné la politique communale de gestion des déchets et l’offre de prestations en matière d’élimination des ordures des six communes auditées Aigle, Epalinges, Forel (Lavaux), Noville, Prilly, Saint-Prex. Elle a analysé la structure communale des coûts et recettes de gestion des déchets ainsi que l’inventaire des quantités de déchets collectés dans ces communes.

La Cour a également examiné l'organisation, le mode de financement ainsi que les prestations fournies aux communes en matière d'élimination des déchets par les périmètres audités, soit Gedechablais, Gedrel SA et VALORSA SA.

La Cour s'est aussi penchée sur le soutien fourni par la DGE aux entités chargées de la gestion des DU et sur le rôle du DJES en matière de « pouvoir général de haute police et de contrôle » que la LGD lui confie. De plus, elle a examiné les objectifs formulés dans le PGD ayant trait à l'organisation cantonale et régionale de la gestion des déchets et l'élimination des DU.

Finalement, la Cour a approfondi certaines thématiques en matière de financement de la gestion des DU avec des entités consultées, notamment l'OFEV, la DGAIC et la SPr.

### 3. Principe de causalité

Pour les six communes auditées, la Cour a calculé les taux de couverture des coûts par les taxes sur les déchets (couverture des coûts variables d'élimination des ordures par la taxe au sac, couverture des coûts nets de gestion des DU par les taxes à la quantité, couverture des coûts nets de gestion des DU par l'ensemble des taxes à la quantité et de base), pour vérifier le respect des principes applicables en matière de financement de la gestion des DU (notamment principe de couverture des coûts et *principe de causalité*).

## La collecte et l'analyse des informations probantes

Les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement les conclusions du rapport ont principalement été établis au moyen des procédures suivantes :

- **Analyse du cadre légal et réglementaire** – Examen des dispositions régissant la gestion des DU (LPE, OLED, LGD, RLGD, LSPr, règlements communaux sur la gestion des déchets et directives d'application).
- **Analyse de documents de référence en matière de gestion et financement des DU** – PGD 2020 et antérieurs, aide à l'exécution de l'OFEV relative au financement de l'élimination des DU selon le *principe de causalité* (2018), notice cantonale sur le financement de la gestion des DU (DGE – juin 2022), règlement-type sur la gestion des déchets (DGE – février 2023), rapport annuel de la DGE sur les statistiques communales des DU, guide et liste de contrôle concernant la fixation des taxes sur les DU (SPr, septembre 2019).
- **Analyse de documents relatifs au fonctionnement du système de la TAS** – Convention de collaboration pour la gestion harmonisée de la TAS (version 2013 et version en vigueur dès 2018), convention périmètres-communes (convention cadre relative à la mise en œuvre du système de la taxe au sac), contrat d'accession de Gederiviera et de Gedechablais, Contrats entre TRIDEL SA et Petroplast AG (2018-2022, 2023-2027), procès-verbaux du Collège des président·e·s et de la Cellule financière, statistiques de *tonnage déterminant* et décomptes finaux de la taxe au sac, programme de contrôles, rapports annuels et procès-verbaux de l'Organe de contrôle de la taxe au sac, rapports concernant les flux financiers et la comptabilité de TRIDEL SA relatifs à la TAS (PwC), statuts ou conventions intercommunales, rapports annuels et comptabilité relative à la taxe au sac des périmètres audités, décomptes TAS trimestriels et finaux pour les communes auditées.

- **Analyse de documents communaux relatifs à la gestion et le financement des DU** –Rapports de gestion, comptes annuels avec détail des écritures comptables, rapports de révision, contrats de prestation avec les transporteurs communaux ainsi que statistiques des quantités de déchets collectés des six communes auditées.
- **Analyse de données financières** –Réconciliation des *tonnages déterminants* selon données communales avec les *tonnages déterminants* figurant sur les décomptes de la TAS, plausibilisation des montants rétrocedés aux six communes auditées sur la base du tonnage annoncé et du montant de la *rétrocession* moyenne par tonne selon les décomptes finaux de la Cellule financière, établissement de statistiques et d'indicateurs financiers et liés aux quantités de déchets (évolution de la production d'ordures en tonnes par an et en kg par habitant·e par an, évolution du coût d'élimination des ordures et de la gestion des DU en CHF par tonne et en CHF par habitant·e).
- **Entretiens préalables avec la direction et les collaborateur·trice·s de la DGE et le Collège des président·e·s** – Entretiens menés avant le lancement de l'audit afin de discuter des questions et critères d'audit pertinents.
- **14 séances d'exécution de l'audit avec des représentant·e·s des treize entités auditées :**
  - Organes mis en place pour la gestion harmonisée de la TAS, soit les membres et le secrétariat du Collège des président·e·s, les membres et le secrétariat de la Cellule financière et des membres et le secrétariat de l'Organe de contrôle de la taxe au sac ;
  - Organes dirigeants et collaborateur·trice·s de TRIDEL SA (mandataire du Collège des président·e·s ;
  - Organes dirigeants et collaborateur·trice·s des trois périmètres audités, Gedechablais, Gedrel SA et VALORSA SA ;
  - Municipalité et collaborateur·trice·s de l'administration communale des six communes auditées ;
  - Direction et collaborateur·trice·s de la DGE.
- **Echanges avec des représentant·e·s d'entités consultées :**
  - Division déchets et matières premières de l'OFEV, qui a également revu et commenté certains constats et recommandations émises dans la deuxième partie de cet audit ;
  - Surveillance des Prix (SPr), pour mieux comprendre l'obligation d'audition pour les communes (art. 14 LSPr) ;
  - Antenne Région Valais romand (ARVr), pour comprendre le fonctionnement du système de la taxe au sac « Trier ? C'est pas sorcier ! », et ses similitudes ou différences par rapport au système vaudois ;
  - Direction des finances communale de la DGAIC, avec qui la Cour a eu des échanges constructifs en lien notamment avec le compte 730 « Gestion des déchets » sous le nouveau modèle comptable harmonisé MCH2 ;
  - CCMP-VD, qui a contribué à affiner les observations de la Cour en matière de marchés publics ;
  - Office Cantonal de la Durabilité et du Climat (OCDC), s'agissant des enjeux en matière durabilité dans la gestion des déchets ;
  - Municipalité et collaborateur de l'administration de la commune d'Assens, pour mieux comprendre les enjeux liés au fonctionnement d'un autre mode de taxation (taxe au poids) ;

- Municipalité et collaborateur de l'administration de la commune de Bourg-en-Lavaux, pour mieux comprendre les raisons et enjeux autour de l'introduction d'une nouvelle taxe sur les déchets verts, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023 ;
  - Le co-auteur de l'étude académique « Is taxing waste a waste of time ? » (février 2016), à l'UNIL, menée au moment de la généralisation de l'instauration d'une taxe à la quantité des ordures dans le canton de Vaud et plus généralement une référence sur les effets de la taxe au sac en Suisse ;
  - Un collaborateur retraité de la DGE, pour mieux comprendre des éléments liés à l'historique du financement de la gestion des DU dans le canton de Vaud.
- **Prise en compte de textes de référence en matière de gestion des déchets** – Afin de déceler les meilleures pratiques existantes en matière de gestion des déchets, ou pour s'appuyer sur des analyses et études existantes, la Cour s'est basée sur différents textes de référence :
- Rapport Biol Conseils : Etude diagnostique – Périmètres de gestion des déchets, 2015 ;
  - Les marchés d'élimination des DU, Canton-Communes, n°56 (juin 2020) ;
  - Les taxes sur les déchets dans le canton de Vaud, Application du *principe de causalité* dès 2013, SPr, juin 2013 ;
  - Coûts et prestations de la gestion communale des déchets, Association suisse Infrastructures communales (ASIC), 2009.

## Les conclusions et le rapport

Une fois la collecte et l'analyse des informations probantes finalisées, les constats et recommandations ont été formulés dans une démarche qui se veut constructive afin d'amener une valeur ajoutée.

## La Cour des comptes en bref

La Cour des comptes du canton de Vaud est une autorité indépendante qui a pour mission de contrôler l'utilisation de tout argent public, sous l'angle de la performance en s'assurant principalement du respect des principes d'économie, d'efficacité, d'efficience et de durabilité, et subsidiairement du respect des principes de légalité et de régularité (art. 2 LCComptes).

Ses attributions sont (art. 4 LCComptes) :

- la vérification de la bonne utilisation des fonds des entités soumises à son champ de contrôle ;
- la vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- le contrôle des subventions accordées par l'Etat ou les communes.

Son champ de contrôle s'étend aux entités suivantes (art. 3 LCComptes) :

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'Etat et son administration ainsi que les entités qui lui sont rattachées ;
- le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux et autres offices qui lui sont rattachés ;
- les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations et agglomérations de communes ;
- les personnes morales de droit public ;
- les personnes physiques et morales auxquelles l'Etat ou une commune délègue l'exécution d'une tâche publique ou accorde, directement ou indirectement, une subvention au sens des articles 7 et 12 de la loi sur les subventions ou une autre contribution au sens de l'article 8, alinéa 1, lettres a,c,d,f,g de la loi sur les subventions.

La Cour des comptes se saisit elle-même des objets qu'elle entend traiter, à l'exception des mandats spéciaux que le Grand Conseil et le Conseil d'Etat peuvent lui attribuer (art. 21 et ss LCComptes).

Elle publie ses rapports pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. Ceux-ci consignent ses constatations et recommandations ainsi que les remarques de l'entité auditée. Ils sont consultables sur le site internet de la Cour : [www.cdc-vd.ch](http://www.cdc-vd.ch).

Dans son rapport annuel, la Cour des comptes doit mentionner ses recommandations ainsi que les suites qui leur ont été données. Les entités auxquelles des recommandations ont été adressées doivent prendre position par écrit.

Toute personne peut communiquer à la Cour des signalements en rapport avec des faits entrant dans ses attributions. La Cour des comptes est libre d'y donner suite ou non.

**Vous pouvez apporter votre contribution au bon usage de l'argent public en contactant la Cour des comptes :**

Cour des comptes du canton de Vaud  
Rue de Langallerie 11, 1014 Lausanne  
Téléphone : +41 (0) 21 316 58 00  
Courriel : [info@cdc-vd.ch](mailto:info@cdc-vd.ch)